

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 17



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 і 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>Болдіжар С. О.</i> ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ «МЕДИЧНОГО ВИМІРУ» ПРАВ ЛЮДИНИ ЧЕТВЕРТОГО ПОКОЛІННЯ.....	11
<i>Крижевський А. В.</i> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВПРОВАДЖЕННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	18
<i>Ліпкан В. А., Зубко Г. Ю.</i> ІНФРАСТРУКТУРНІ СТРАТЕГІЇ: ФОРМУВАННЯ НОВОГО КОНЦЕПТУ.....	26
<i>Мерник А. М.</i> БАЛАНС ІНТЕРЕСІВ ОСОБИСТОСТІ, СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕРЖАВИ ЯК КЕРІВНИЙ ПРИНЦИП ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ.....	40
<i>Нітченко А. Г., Штаба Ю. С.</i> ДИСКРИМІНАЦІЯ ТА РІВЕНЬ ТОЛЕРАНТНОСТІ: ТЕОРЕТИЧНЕ Й ПРАКТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ У ПРАВОВОМУ ПРОСТОРІ СУСПІЛЬСТВА.....	45
<i>Петельнікова Н. М.</i> РОЛЬ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАХИСТУ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЗАСУДЖЕНИХ ТА УВ'ЯЗНЕНИХ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ.....	53

ПИТАННЯ ЦИВІЛЬНОГО, ГОСПОДАРСЬКОГО ТА ТРУДОВОГО ПРАВА

<i>Гербич О. В.</i> ЩОДО ПРИПИНЕННЯ ПОРУШЕНЬ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ У СФЕРІ КІНЕМАТОГРАФІЇ З ВИКОРИСТАННЯМ МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ.....	61
<i>Калаянов Д. П., Іванова М. М.</i> ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УСИНОВЛЕННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ДЕЯКИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....	70
<i>Луцька Г. В.</i> ЦИВІЛІСТИЧНИЙ ПРОЦЕС ЯК ФОРМА ПОЄДНАННЯ ПОЗАСУДОВИХ І СУДОВИХ ПРОЦЕДУР ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПРОЖИВАЮТЬ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНІЙ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ.....	78
<i>Пижова М. О.</i> ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ НА СПРАВЕДЛИВУ ОПЛАТУ ПРАЦІ.....	85

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

<i>Бараненко Д. В.</i> КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ.....	91
<i>Бойко О. М.</i> ПРАВИЛА УКЛАДЕННЯ, ЗМІНИ ТА ПРИПИНЕННЯ ДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ДЕЯКИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН.....	99
<i>Булигіна О. Ю.</i> ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ (НА ПРИКЛАДІ ФРАНЦІЇ).....	109
<i>Гамбург Л. С., Надієнко О. І.</i> ПРАВИЛА ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ ТА СФЕРА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ГАЛУЗЕВА ОПТИМІЗАЦІЯ.....	116
<i>Гебеш С. А.</i> ПРИНЦИПИ ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ.....	126
<i>Гнатенко К. В.</i> ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....	134
<i>Гончаренко Г. А.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ.....	141
<i>Дячук Н. Д.</i> НОРМАТИВНА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ УКРАЇНСЬКИХ КАРПАТ ЗА ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНИМ ПРАВОМ.....	148
<i>Князюк О. Г.</i> ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ СЕРВІСНИМИ ЦЕНТРАМИ МВС УКРАЇНИ.....	158
<i>Кобрусєва Є. А.</i> ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ СПРАВЕДЛИВОГО І НЕЗАЛЕЖНОГО СУДУ ТА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ У СПРАВАХ ЩОДО ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ.....	165
<i>Коваль С. М.</i> ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ, РОЗВИТКУ ТА ТРАНСФОРМАЦІЇ ІНСТИТУТУ ПРОКУРОРІВ-КРИМІНАЛІСТІВ.....	171
<i>Колісник С. А., Тильчик В. В.</i> ПРАВОВА ПРИРОДА ВИТРАТ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ РОЗГЛЯДОМ СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ В УКРАЇНІ.....	180
<i>Кудін А. В.</i> ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМАТИВНОЇ БАЗИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПАТЕНТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	189

<i>Мазурик Р. В.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ.....	195
<i>Манюк Г. В.</i> МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УНІВЕРСИТЕТІВ.....	204
<i>Мілієнко О. А.</i> НОРМАТИВНІ АКТИ ЯК СКЛАДНИК СИСТЕМИ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ.....	212
<i>Петрішак І. В.</i> ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ, ЯКІ ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ДЕРЖАВНИЙ ЗАХИСТ ПРАЦІВНИКІВ СУДУ І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, ЇХ БЛИЗЬКИХ РОДИЧІВ.....	219
<i>Поліщук В. Ю.</i> КРИТЕРІЇ ІДЕНТИФІКАЦІЇ ЗЛОВЖИВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ...	225
<i>Приваліхіна А. І.</i> ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ СУДУ.....	233
<i>Сарнацький М. А.</i> ІНСТИТУТ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ АРБІТРАЖНИХ КЕРУЮЧИХ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ.....	240
<i>Стець О. М.</i> ДИСЦИПЛІНАРНА КОМІСІЯ ЯК СУБ'ЄКТ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН.....	249
<i>Чернявська Я. А., Пономаренко О. А.</i> ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЛІСІВ УКРАЇНИ.....	255

ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ТА КРИМІНОЛОГІЇ

<i>Берлач А. І., Ольшевська Ю. М.</i> ПІДСТАВИ ПРИТЯГНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	263
<i>Марисюк К. Б., Нюл Е. В.</i> КРИМІНАЛЬНІ ПОКАРАННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ПРАЦЕЮ ЗАСУДЖЕНОГО НА КОРИСТЬ СУСПІЛЬСТВА, У ЗАКОНОДАВСТВІ УГОРЩИНИ.....	272
<i>Михайлов М. В.</i> КОРУПЦІЙНИЙ ПІДКУП: ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ФОРМИ.....	278
<i>Мовчан Р. О.</i> ПРО ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ САНКЦІЙ НОРМ, ЯКІ ПЕРЕДБАЧАЮТЬ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА КРИМІНАЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ ТА РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ.....	286

<i>Резніченко Г. С., Матвієнко О. В.</i> КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ЗАПОБІГАННЯ КРАДІЖКАМ: ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИЙ І РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІРИ.....	294
<i>Смушак О. М., Дердюк Б. М.</i> КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ СПРИЯННЯ КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВОПОРУШЕННЮ.....	303
<i>Фоменко А. Є.</i> ДОСВІД КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ АЗЕРБАЙДЖАНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ ТА РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА.....	312

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

<i>Корунчак Л. А.</i> СУДОВО-ПСИХІАТРИЧНА ЕКСПЕРТИЗА В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ.....	319
<i>Новікова М. М., Сімонцева Л. О.</i> АВС-ЗАСОБИ В СИСТЕМІ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ЗАСОБІВ РОЗВ'ЯЗАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО КОНФЛІКТУ: ПРОБЛЕМИ МЕТОДОЛОГІЇ.....	326
<i>Погорелов Д. О., Янковий М. О.</i> АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СПОСОБУ ВИГОТОВЛЕННЯ (СПОРЯДЖЕННЯ) ПАТРОНІВ «ТРАВМАТИЧНОЇ ДІЇ» КАЛІБРУ 9 ММ Р.А. У ПРОЦЕСІ СУДОВО-БАЛІСТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ.....	332
<i>Швець А. В.</i> ОГЛЯД МІСЦЯ ПОДІЇ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ НЕЗАКОННИМ ПОВОДЖЕННЯМ ІЗ НЕБЕЗПЕЧНИМИ МАТЕРІАЛАМИ.....	341
<i>Янкова Л. Ю.</i> ОРГАНІЗАЦІЙНА МОДЕЛЬ ЗДІЙСНЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПЕРЕСЛІДУВАННЯ У СУДОВИХ СТАДІЯХ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ГРУПОЮ ПРОКУРОРІВ.....	350

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ЮРИДИЧНА ОСВІТА

<i>Коваленко І. І.</i> ЕТИЧНІ ВИМОГИ ДО КАНДИДАТА НА ПОСАДУ СУДДІ.....	357
<i>Прудка Л. М.</i> ДЕЯКІ ПСИХОЛОГІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ДОПИТУ.....	364
<i>Токарева К. С.</i> ІНСТИТУТ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МЕДІАТОРА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	370

CONTENTS

GENERAL THEORETICAL PROBLEMS OF THE STATE AND LAW

<i>Boldizhar S. O.</i> CHARACTERISTICS OF LEGAL RELATIONS IN THE FIELD OF ENSURING THE “MEDICAL DIMENSION” OF FOURTH GENERATION HUMAN RIGHTS.....	11
<i>Kryzhevskiy A. V.</i> ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF INTRODUCTION OF COMPULSORY MEDICAL INSURANCE IN UKRAINE.....	18
<i>Lipkan V. A., Zubko H. Yu.</i> INFRASTRUCTURE STRATEGIES: NEW CONCEPT DEVELOPMENT.....	26
<i>Mernyk A. M.</i> BALANCE OF INTERESTS OF PERSONALITY, SOCIETY AND STATE AS A GUIDING PRINCIPLE FOR LIMITATION OF HUMAN RIGHTS.....	40
<i>Nitchenko A. G., Shtaba Yu. S.</i> DISCRIMINATION AND THE LEVEL OF TOLERANCE: THEORETICAL AND PRACTICAL SIGNIFICANCE IN THE LEGAL SPACE OF SOCIETY.....	45
<i>Pietelnikova N. M.</i> THE ROLE OF OMBUDSMAN INSTITUTION IN ENSURING THE RIGHTS AND LEGITIMATE INTERESTS OF CONVICTS AND PRISONERS UNDER PARLIAMENTARY CONTROL.....	53

ISSUES OF CIVIL, COMMERCIAL AND LABOR LAW

<i>Herbych O. V.</i> CONCERNING THE CESSATION OF VIOLATIONS OF THE RIGHTS OF BUSINESS ENTITIES IN THE FIELD OF CINEMA USING THE INTERNET.....	61
<i>Kalaianov D. P., Ivanova M. M.</i> LEGAL REGULATION OF ADOPTION UNDER THE LAW OF UKRAINE AND CERTAIN FOREIGN COUNTRIES.....	70
<i>Lutska H. V.</i> CIVILISTIC PROCESS AS A FORM OF CONNECTION OF JUDICIAL AND EXTRAJUDICIAL PROCEDURES PROTECTION AND DEFENCE OF CIVIL RIGHTS OF THE CITIZENS LIVING IN THE TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORIES OF UKRAINE.....	78
<i>Pyzhova M. O.</i> SOME PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF WORKERS RIGHTS TO FAIR WAGES.....	85

ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE ACTIVITY

<i>Baranenko D. V.</i> MONITORING ACTIVITY AND LIABILITY OF CENTRAL EXECUTIVE AUTHORITIES: AREAS FOR IMPROVEMENT.....	91
---	----

<i>Boiko O. M.</i> RULES OF CONCLUDING, CHANGING AND TERMINATING ADMINISTRATIVE CONTRACTS UNDER THE LAW OF CERTAIN FOREIGN COUNTRIES.....	99
<i>Bulygina O. Yu.</i> FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF INTERNAL AUDIT IN STATE TREASURY BODIES OF FOREIGN COUNTRIES (ON THE EXAMPLE OF FRANCE).....	109
<i>Hamburh L. S., Nadiienko O. I.</i> RULES OF PUBLIC ORDER AND THE AREA OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY: BRANCH OPTIMIZATION.....	116
<i>Hebesh S. A.</i> PRINCIPLES OF INITIATION OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS.....	126
<i>Hnatenko K. V.</i> ESSENCE OF PUBLIC POLICY IN THE SOCIAL PROTECTION SPHERE.....	134
<i>Goncharenko G. A.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE AS A SUBJECT OF GOVERNANCE SECURITY SECTOR.....	141
<i>Diachuk N. D.</i> NORMATIVE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PROTECTION OF THE UKRAINIAN CARPATHIANS UNDER DOMESTIC LAW.....	148
<i>Kniaziuk O. H.</i> WAYS TO IMPROVE THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PROCEDURE FOR PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES BY SERVICE CENTERS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE.....	158
<i>Kobrusieva Ye. A.</i> EUROPEAN STANDARDS FOR A FAIR AND INDEPENDENT COURT AND THEIR APPLICATION IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF UKRAINE IN CASES OF THE VIOLATION OF THE RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY.....	165
<i>Koval S. M.</i> INFORMATION AND LEGAL ASPECTS OF ESTABLISHMENT, DEVELOPMENT AND TRANSFORMATION OF THE INSTITUTION OF CRIMINAL PROSECUTORS.....	171
<i>Kolisnyk S. A., Tylchuk V. V.</i> LEGAL NATURE OF COURT COSTS IN THE ADMINISTRATIVE COURTS OF UKRAINE.....	180
<i>Kudin A. V.</i> CHARACTERISTICS OF REGULATORY BASE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF PATENT ACTIVITY IN UKRAINE.....	189
<i>Mazuryk R. V.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL FOUNDATIONS FOR ORGANIZATION AND OPERATION OF REGIONAL PROSECUTOR'S OFFICE.....	195
<i>Manyuk H. V.</i> INTERNATIONAL EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF UNIVERSITY ACTIVITIES.....	204

<i>Milienko O. A.</i> REGULATORY ACTS AS A COMPONENT OF THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION TOOLS.....	212
<i>Petrishak I. V.</i> INSTITUTIONAL SYSTEM OF GOVERNING AUTHORITIES PROVIDING STATE PROTECTION OF COURT EMPLOYEES AND LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES, THEIR RELATED.....	219
<i>Polishchuk V. Yu.</i> CRITERIA FOR IDENTIFICATION OF THE ABUSE OF PROCEDURAL RIGHTS IN ADMINISTRATIVE PROCEEDING.....	225
<i>Privalikhina A. I.</i> CERTAIN ASPECTS OF ENSURING ACCESS TO INFORMATION IN THE COURT'S ACTIVITIES.....	233
<i>Sarnatskyi M. A.</i> DISCIPLINARY RESPONSIBILITY INSTITUTION FOR ARBITRATION TRUSTEES IN UKRAINE: PROBLEMS AND WAYS OF SOLUTION.....	240
<i>Stets O. M.</i> DISCIPLINARY COMMISSION AS A SUBJECT OF PUBLIC SERVICE LEGAL RELATIONS.....	249
<i>Cherniavska Ya. A., Ponomarenko O. A.</i> FEATURES OF ADMINISTRATIVE LEGAL CONSERVATION OF FORESTS IN UKRAINE.....	255

PROBLEMS OF CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY

<i>Berlach A. I., Olshevska Yu. M.</i> GROUNDS FOR BRINGING CIVIL SERVANTS TO DISCIPLINARY RESPONSIBILITY IN UKRAINE.....	263
<i>Marysyuk K. B., Nyul E. V.</i> CRIMINAL PENALTIES RELATED TO THE WORK OF A CONVICTED PERSON FOR THE BENEFIT OF SOCIETY UNDER HUNGARIAN LAW.....	272
<i>Mykhailov M. V.</i> CORRUPTION BRIBERY: CONCEPTS, TYPES AND FORMS.....	278
<i>Movchan R. O.</i> ON THE PROSPECTS OF IMPROVING THE SANCTIONS OF THE NORMS PROVIDING FOR LIABILITY FOR CRIMINAL OFFENSES IN THE SPHERE OF PROTECTION AND RATIONAL USE OF LAND.....	286
<i>Reznichenko H. S., Matviienko O. V.</i> CRIMINOLOGICAL CHARACTERIZATION AND PREVENTION OF THEFT: NATIONAL AND REGIONAL DIMENSION.....	294
<i>Smushak O. M., Derdyuk B. M.</i> CRIMINAL LEGAL POLICY IN THE FIELD OF PROMOTION OF CRIMINAL OFFENSE.....	303
<i>Fomenko A. Ye.</i> EXPERIENCE OF CRIMINOLOGICAL ACTIVITY OF POLICE OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN AND THE REPUBLIC OF MOLDOVA.....	312

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

Korunchak L. A.
FORENSIC-PSYCHIATRIC EXPERTISE IN UKRAINE:
PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION.....319

Novikova M. M., Simontseva L. O.
MEANS OF ABC ANALYSIS IN THE SYSTEM OF CRIMINAL
AND PROCEDURAL MEANS FOR RESOLVING CRIMINAL LAW CONFLICT:
PROBLEMS OF METHODOLOGY..... 326

Pohorelov D. O., Yankovyi M. O.
ACTUAL PROBLEMS IN DEFINING THE METHOD OF PRODUCTION
(LOADING) OF CARTRIDGES OF “NOT LETHAL ACTION” CALIBER 9 MM P.A.
DURING THE FORENSIC BALLISTIC RESEARCHES..... 332

Shvets A. V.
CRIME SCENE EXAMINATION DURING INVESTIGATION
OF CRIMINAL OFFENCES INVOLVING ILLEGAL HANDLING
OF HAZARDOUS MATERIALS.....341

Yankova L. Yu.
ORGANIZATIONAL MODEL OF CRIMINAL PROSECUTION IN JUDICIAL
STAGES OF CRIMINAL PROCEEDINGS BY A GROUP OF PROSECUTORS.....350

LEGAL PSYCHOLOGY AND LEGAL EDUCATION

Kovalenko I. I.
ETHICAL REQUIREMENTS FOR A CANDIDATE FOR A JUDGE..... 357

Prudka L. M.
SOME PSYCHOLOGICAL FEATURES OF THE INTERROGATION..... 364

Tokarieva K. S.
INSTITUTE OF MEDIATOR’S RESPONSIBILITY: FOREIGN EXPERIENCE
AND PROSPECTS OF FORMATION IN UKRAINE..... 370

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.01>

ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВІДНОСИН У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ «МЕДИЧНОГО ВИМІРУ» ПРАВ ЛЮДИНИ ЧЕТВЕРТОГО ПОКОЛІННЯ

Болдіжар Сандра Олександрівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
(Ужгородський національний
університет, м. Ужгород, Україна)

Стаття присвячена характеристиці правовідносин у сфері забезпечення «медичного виміру» прав людини четвертого покоління. Їхня поява пов'язана з розвитком біології, медицини та техніки, що спричинило соціальні зміни, котрі позначилися на формуванні правовідносин у цій сфері. Нові можливості, які отримало людство завдяки біотехнологіям, призвели до зміни класичного розуміння прав людини трьох поколінь. Остаточне закріплення прав людини четвертого покоління пов'язане із прийняттям низки міжнародних договорів, серед яких і Конвенція про права людини та біомедицину.

Характеризуючи ознаки правовідносин у сфері забезпечення «медичного виміру» прав людини четвертого покоління, автор використовує здобутки вчених-теоретиків, що дозволило комплексно дослідити природу цих правовідносин.

Акцентується на тому, що вказані правовідносини виникають не виключно між пацієнтом і закладом охорони здоров'я. У деяких випадках учасниками правовідносин можуть бути такі особи: повноважний представник, другий із подружжя, один із близьких родичів. Між учасниками правовідносин виникає відповідний юридичний зв'язок, який характеризується суб'єктивним правом однієї особи та юридичним обов'язком іншої особи.

Звертається увага на те, що для виникнення правовідносин у сфері забезпечення «медичного виміру» прав людини четвертого покоління необхідна воля як мінімум одного з учасників.

Мета вступу у вказані правовідносини з боку медичного працівника спрямовується на здійснення профілактики, діагностики, лікування та реабілітації, з боку пацієнта – на отримання відповідної допомоги.

Автор підкреслює, що правовідносини щодо штучного запліднення виникають із приводу вибору методики лікування із застосуванням допоміжних репродуктивних технологій, які надалі будуть застосовуватися медичними працівниками для досягнення початкової мети – лікування безпліддя. Правовідносини у сфері трансплантації

виникають із приводу відновлення здоров'я людини, чого можна досягнути завдяки пересадці анатомічного матеріалу від донора реципієнту.

Правовідносини у сфері забезпечення «медичного виміру» прав людини четвертого покоління охороняються та забезпечуються силою державного примусу.

Ключові слова: правовідносини, права людини четвертого покоління, медичний вимір, трансплантація, штучне запліднення.

CHARACTERISTICS OF LEGAL RELATIONS IN THE FIELD OF ENSURING THE “MEDICAL DIMENSION” OF FOURTH GENERATION HUMAN RIGHTS

Boldizhar Sandra Oleksandrivna,
Candidate of Law Sciences,
Senior Lecturer at the Department
of Administrative, Financial
and Informative Law
(Uzhhorod National University,
Uzhhorod, Ukraine)

The article is devoted to the characteristics of the legal relationship in the field of ensuring the “medical dimension” of the fourth-generation human rights. Their appearance is associated with the development of biology, medicine and technology, which led to social changes, which in turn affected the formation of legal relationships in this area. The new opportunities that humanity has gained through biotechnology have led to a change in the classical understanding of human rights of the three generations. The final consolidation of fourth-generation human rights involves the number of the international treaties adoption, including the Convention on Human Rights and Biomedicine.

Describing the features of legal relationships in the field of “medical dimension” of the fourth-generation human rights the author uses the achievements of theoretical scholars, which allowed to investigate the nature of this legal relationship in complex.

It is emphasized that this legal relationship does not arise exclusively between the patient and the health care institution.

In some cases, the participants in the relationships may be the following persons: an authorized representative, the second spouse, one of the close relatives. There is a corresponding legal relationship between the parties of the legal relationship, which is characterized by the subjective right of the one person and the legal obligation of another person.

Attention is drawn to the fact that for the establishing of a legal relationship in the field of ensuring the “medical dimension” of the fourth-generation human rights the will of at least one of the participants is obligatory.

The purpose of the entering this legal relationship by the side of a medical worker is a prevention, diagnostics, treatment and rehabilitation, while the patient's – to receive appropriate care. The author emphasizes that the legal relationship regarding artificial insemination arises from the choice of treatment with the use of assisted reproductive technologies, which will be used by medical professionals to achieve the original goal – the treatment of infertility. The legal relationship in the field of transplantation arises from the restoration of human health, which can be achieved by transplanting anatomical material from the donor to the recipient. Legal relationship in the field of ensuring the “medical dimension” of the fourth-generation human rights are protected and ensured by force of state coercion.

Key words: legal relations, fourth generation human rights, medical dimension, transplantation, artificial insemination.

Постановка проблеми. Стрімкий розвиток технологій спричинив підвищену увагу людства до геному людини, генетичних маніпуляцій, запліднення *in vitro*, експериментів із людськими ембріонами, здійснення трансплантації та можливості проведення евтаназії. Усе це породжує низку складних юридичних, етичних, моральних і релігійних питань.

Враховуючи постійні зміни у сфері забезпечення «медичного виміру» прав людини четвертого покоління, важливо комплексно дослідити питання характеристики цих правовідносин, оскільки це дасть можливість відстежити тенденції, що призводять до поступової трансформації усієї сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичним підґрунтям для цієї статті стали дослідження науковців С.Б. Булеци, З.С. Гладуна, М.М. Малєїної, І.Р. Пташник, І.Я. Сенюти, Р.О. Стефанчука, С.Г. Стеценка та ін.

Виклад основного матеріалу. Правовідносини у сфері забезпечення «медичного виміру» прав людини четвертого покоління – це суспільні відносини, що регулюються нормами права, які виникають, існують, змінюються та припиняються із приводу реалізації права на трансплантацію, евтаназію, клонування, застосування репродуктивних технологій, зміну статі тощо.

Сучасні теоретики права виділяють низку ознак, притаманних будь-яким правовідносинам [1, с. 194–195; 2; 3, с. 346–347]. Виходячи з цих напрацювань, вважаємо за необхідне проаналізувати ознаки правовідносини у сфері забезпечення «медичного виміру» прав людини четвертого покоління.

1. *Правовідносини у сфері забезпечення «медичного виміру» прав людини четвертого покоління виникають між конкретними суб'єктами.* До таких суб'єктів, наприклад, належать пацієнти та заклади охорони здоров'я, що надають відповідні медичні послуги.

Відповідно до Основ законодавства України про охорону здоров'я пацієнт – це фізична особа, яка звернулася за медичною допомогою та/або якій надається така допомога; заклад охорони здоров'я – це юридична особа будь-якої форми власності й організаційно-правової форми або її відокремлений підрозділ, що забезпечує медичне обслуговування населення на основі відповідної ліцензії та професійної діяльності медичних (фармацевтичних) працівників [4].

Окрім цих двох суб'єктів, подеколи участь у цих правовідносинах можуть брати 1) повноважний представник; 2) другий із подружжя; 3) один із близьких родичів (діти, батьки, рідні брати та сестри) [5].

2. *Правовідносини у сфері забезпечення «медичного виміру» прав людини четвертого покоління виникають на основі норм права, які є загальнообов'язковими правилами поведінки, що призначаються для регулювання медичних правовідносин, включаючи можливість застосування державного впливу.* Такі правовідносини охоплюють норми декількох галузей права: конституційного, медичного, цивільного, кримінального, адміністративного, фінансового, господарського тощо.

Між учасниками цих правовідносин виникає юридичний зв'язок у вигляді суб'єктивного права однієї особи та відповідного йому обов'язку іншої особи. Саме цей юридичний зв'язок і становить зміст відповідних правовідносин.

Слід звернути увагу на те, що «суб'єктивне право хворої людини у сфері медичних правовідносин полягає у праві погодитися або не погодитися на запропонований лікарем метод лікування, а юридичний обов'язок – виконувати медичні приписи, правила внутрішнього розпорядку закладу охорони здоров'я. Водночас у медичного працівника через особливості професії яскраво виражений обов'язок надавати медичну допомогу громадянам, котрі мають у цьому потребу, а також суб'єктивне право – відмовитися від подальшого ведення пацієнта, якщо останній не виконує

медичних приписів або правил внутрішнього розпорядку закладу охорони здоров'я, за умови, що це не загрожуватиме життю хворого та здоров'ю населення» [6, с. 15].

3. *Правовідносини у сфері забезпечення «медичного виміру» прав людини четвертого покоління мають вольовий характер, тобто для їхнього виникнення необхідна воля як мінімум одного з учасників.* Такий стан справ проявляється, зокрема, у разі застосування трансплантації анатомічних матеріалів, коли донор і реципієнт надають свою згоду на проведення трансплантації.

Трапляються випадки, коли згода реципієнта на трансплантацію не запитується. Це пов'язано з настанням невідкладного стану: «У разі, якщо реципієнт перебуває у невідкладному стані, що становить пряму та невідворотну загрозу його життю, медична допомога із застосуванням трансплантації надається без згоди реципієнта, його батьків або інших законних представників» [5].

Те саме стосується й особи донора, зокрема, у разі донорства гемопоетичних стовбурових клітин: «У разі, якщо донором гемопоетичних стовбурових клітин є особа, яка не досягла 14 років, згода на вилучення у неї гемопоетичних стовбурових клітин надається у письмовому вигляді її батьками або іншими законними представниками цієї особи» [5].

4. *Мета вступу у правовідносини у сфері забезпечення «медичного виміру» прав людини четвертого покоління пов'язана з тим, що діяльність медичних працівників безпосередньо спрямовується на профілактику, діагностику, лікування та реабілітацію, наприклад, у зв'язку із застосуванням трансплантації чи методик допоміжних репродуктивних технологій.*

Натомість мета вступу пацієнта у правовідносини прямо протилежна – отримання профілактичної чи діагностичної допомоги, лікування чи реабілітації у зв'язку із застосуванням трансплантації чи методик допоміжних репродуктивних технологій.

5. *Правовідносини у сфері забезпечення «медичного виміру» прав людини четвертого покоління виникають із приводу особистих немайнових благ, якими є життя та здоров'я людини.* Життя та здоров'я людини визнаються найвищою соціальною цінністю [7].

Відповідно до ст. 27 Конституції України право людини на життя є невід'ємним, а за ст. 21 Конституції України це право є невідчужуваним і непорушним [7], а отже, медичні працівники у ході своєї діяльності не можуть вчиняти дії, спрямовані на позбавлення людини її найбільшої цінності – життя та здоров'я.

Правовідносини, які стосуються штучного запліднення, фактично виникають у момент початку проведення обстеження осіб, щодо котрих проводяться лікувальні програми допоміжних репродуктивних технологій. Обсяг обстеження включає дві складові частини: обов'язкову та додаткову (за показаннями). Вказані обстеження безпосередньо спрямовані на вибір методики лікування із застосуванням допоміжних репродуктивних технологій, що надалі будуть застосовуватися медичними працівниками для досягнення початкової мети – лікування безпліддя.

Щодо правовідносин у сфері клонування, то тут слід провести диференціацію на терапевтичне та репродуктивне клонування. Терапевтичне клонування спрямовується на вирощування стовбурових клітин, а репродуктивне є способом створення людини, внаслідок чого може бути створено ідентичну живій або вже померлій людині.

Терапевтичне клонування має на меті профілактику захворювань. За терапевтичного клонування ядро клітини, зазвичай клітина шкіри, вставляється в запліднену яйцеклітину, ядро з якої видалене. Ядерне яйце починає неодноразово ділитися, утворюючи бластоцисту. Потім вчені вилучають стовбурові клітини із бластоцисти та використовують їх для вирощування клітин, які є ідеальним генетичним відповідником

для пацієнта. Після цього клітини, створені за допомогою терапевтичного клонування, можна пересадити пацієнтові для лікування захворювання, на яке він страждає. На відміну від терапевтичного клонування, метою репродуктивного клонування є створення нового індивіда [8].

Правовідносини у сфері трансплантації виникають із приводу відновлення здоров'я людини, чого можна досягти завдяки пересадці анатомічного матеріалу від донора реципієнту. Трансплантація може здійснюватися як від живого донора, так і від донора-трупа. Дарування власного анатомічного матеріалу реципієнту є високоморальним вчинком, однак у сучасних реаліях непоодинокими є випадки, коли акт донорства має на меті отримання прибутку. Для боротьби з цим явищем у 2008 р. було прийнято Стамбульську декларацію про трансплантаційний туризм і торгівлю органами [9]. Згідно з цією декларацією розроблено стратегію, спрямовану на подолання явища торгівлі органами. Ця стратегія передбачає, що: 1) представниками урядових організацій і громадськості донорство має розглядатися як героїчний і гідний поваги акт; 2) медична та психосоціальна придатність живих донорів повинна визначатися рекомендаціями Амстердамського [10, с. 491–492] і Ванкуверських [11, с. 1373–1385] форумів: а) механізми отримання інформованої згоди повинні включати оцінку розуміння донором майбутньої операції, так само як і оцінку психосоціального впливу операції на донора; б) у ході обстеження у донорів повинні бути виключені порушення у психоемоційній сфері за допомогою відповідних фахівців; в) для всіх тих, хто дозволяє трансплантаційну практику і бере в ній участь, забезпечення медичної допомоги донорам анатомічних матеріалів, навіть якщо вони стали жертвами трансплантаційного туризму чи торгівлі органами, є невід'ємною частиною професійної відповідальності [9].

Найбільш суперечливими у цій характеристиці є правовідносини у сфері евтаназії. Р.О. Стефанчук вважає, що евтаназія – це свідомо й умисна поведінка (дія, бездіяльність чи рішення) медичного працівника, яка спрямується на припинення нестерпних фізичних чи психічних страждань пацієнта та здійснюється за неодноразовим та однозначним проханням пацієнта чи його законного представника, котрі є повністю, об'єктивно та своєчасно інформовані про наслідки такого втручання з метою припинення страждань, що має результатом смерть пацієнта [12, с. 305].

Уже з наведеного визначення стає зрозуміло, що мета евтаназії спрямована на припинення страждань, яких зазнає пацієнт, однак припинення страждань пацієнта можливе лише у разі настання його смерті як за активної евтаназії, так і за пасивної. Тож досягнення мети правовідносин із приводу евтаназії прямо суперечить положенням Конституції України та низки міжнародних договорів, що регламентують право на життя особи як непорушне з боку будь-якої іншої особи, у т. ч. й медичного працівника.

6. *Правовідносини у сфері забезпечення «медичного виміру» прав людини четвертого покоління охороняються і забезпечуються силою державного примусу.* Наприклад, З.С. Гладун зазначає, що такий примус застосовується у процесі здійснення господарської діяльності закладами охорони здоров'я [13, с. 45–48].

Відповідно до Наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні» від 09 вересня 2013 р. № 787 допоміжні репродуктивні технології повинні застосовуватися в закладах охорони здоров'я, що мають ліцензію на впровадження господарської діяльності з медичної практики та відповідне оснащення й обладнання. Заклади охорони здоров'я, котрі здійснюють діяльність із медичної практики понад два роки, зобов'язані мати акредитаційний сертифікат [14].

До закладу охорони здоров'я, який застосовує допоміжні репродуктивні технології, не маючи відповідної ліцензії чи акредитаційного сертифікату, буде застосовано державний примус. Так, ст. 20 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» передбачає: «1. За провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню, без ліцензії чи у період зупинення дії ліцензії повністю або частково, невиконання ліцензіатом розпорядження про усунення порушень ліцензійних умов, порушення ліцензіатом строку повідомлення про всі зміни даних, зазначених у заяві та документах, <...> суб'єкти господарювання притягаються до адміністративної відповідальності, передбаченої Кодексом України про адміністративні правопорушення. <...> 3. За порушення законодавства у сфері ліцензування посадові особи органу ліцензування несуть адміністративну, матеріальну або дисциплінарну відповідальність» [15].

Відповідно до ст. 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення провадження господарської діяльності без державної реєстрації як суб'єкта господарювання або без подання повідомлення про початок здійснення господарської діяльності, якщо обов'язковість подання такого повідомлення передбачена законом, або без отримання ліцензії на провадження виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню відповідно до закону, або у період зупинення дії ліцензії, якщо законодавством не передбачені умови провадження ліцензійної діяльності у період зупинення дії ліцензії, або без одержання документа дозвільного характеру, якщо його одержання передбачене законом (крім випадків застосування принципу мовчазної згоди), тягне за собою накладення штрафу [16].

Висновки. Проведене дослідження дозволило нам виявити ознаки, притаманні правовідносинам, які виникають у сфері забезпечення «медичного виміру» прав людини четвертого покоління. Важливими ознаками цих правовідносин є те, що вони: 1) виникають між конкретними суб'єктами; 2) виникають на основі норм права, які є загальнообов'язковими правилами поведінки, що призначаються для регулювання медичних правовідносин; 3) мають вольовий характер; 4) мають на меті профілактику, діагностику, лікування та реабілітацію; 5) виникають із приводу особистих немайнових благ, якими є життя та здоров'я людини; 6) охороняються і забезпечуються силою державного примусу.

Подальші дослідження у цьому напрямі повинні спрямовуватися на виявлення специфічних ознак правовідносин у сфері забезпечення «медичного виміру» прав людини четвертого покоління, притаманних лише їм.

Список використаних джерел:

1. Теорія держави та права : навчальний посібник / за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ : НАВС, Освіта України, 2017. 320 с.
2. Крестовська Н.М., Матвеева Л.Г. Теорія держави і права: Елементарний курс. Харків : ТОВ «Одіссей», 2008. 432 с.
3. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків : Консум, 2001. 656 с.
4. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12#Text>.
5. Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині : Закон України від 17 травня 2018 р. № 2427-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2427-19#Text>.

6. Стеценко С.Г., Стеценко В.Ю., Сенюта І.Я. Медичне право України : підручник / за заг. ред. С.Г. Стеценка. Київ : Правова єдність, 2008. 507 с.
7. Конституція України від 28 червня 1996 р. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
8. Shiel W.C. Medical Definition of Therapeutic Cloning. *MedicineNet*: website. URL: <https://www.medicinenet.com/script/main/art.asp?articlekey=18428>.
9. Стамбульська Декларація о торгівлі органів и трансплантационном туризме. Стамбульський саммит (Стамбул, 30 апреля – 02 мая 2008 г.). URL: <http://donorstvo.org/zakon-o-transplantatsii/stambulskaya-deklaratsiya-o-torgovle-organami-i-transplantatsionnom-turizme/>.
10. The Consensus Statement of the Amsterdam Forum on the Care of the Live Kidney Donor. The Ethics Committee of the Transplantation Society. *Transplantation*. 2004. № 78 (4). P. 491–492.
11. Barr M.L., Belghiti J., Villamil F.G., Pomfret E.A., Sutherland D. A Report of the Vancouver Forum on the Care of the Life Organ Donor: Lung, Liver, Pancreas, and Intenstine Data and Medical Guidelines. *Transplantation*. 2006. № 81 (10). P. 1373–1385.
12. Стефанчук Р.О. Особисті немайнові права фізичних осіб (поняття, зміст, система, особливості здійснення та захисту) : монографія / за наук. ред. Я.М. Шевченко; НАН України; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Київ : КНТ, 2008. 625 с.
13. Гладун З.С. Адміністративний примус у сфері охорони здоров'я. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 1. С. 45–48.
14. Про затвердження Порядку застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 09 вересня 2013 р. № 787. Міністерство охорони здоров'я України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1697-13#Text>.
15. Про ліцензування видів господарської діяльності: Закон України від 02 березня 2015 р. № 222-VIII. / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>.
16. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-Х. / Верховна Рада Української РСР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text>.

УДК 61:368(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.02>

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВПРОВАДЖЕННЯ ОБОВ'ЯЗКОВОГО МЕДИЧНОГО СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ¹

Крижевський Антон Васильович,
кандидат історичних наук,
асистент кафедри теорії та історії права
та держави
(Інститут права Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка, Київ, Україна)

У статті аналізується організаційно-правовий механізм впровадження в Україні обов'язкового медичного страхування. Обґрунтованість теоретичних положень, висновків, та достовірність результатів дослідження забезпечено використанням сукупності філософських, загальнонаукових і спеціальних наукових методів, а саме: метод класифікації, моделювання, конкретно-статистичний, системно-структурний, порівняльно-правовий, формально-юридичний та історико-правовий методи. Наукова новизна полягає у виокремленні необхідних заходів, що сприятимуть впровадженню медичного страхування в Україні. Доведено, що система страхової медицини в Україні не може будуватися за принципами якоїсь однієї загальновідомої моделі. Зазначено, що потрібно переймати позитивний світовий досвід і зважати на помилки, через які пройшли інші країни, але враховувати ментальні, історичні, культурні, економічні, соціальні й інші аспекти розвитку України. Обґрунтовано, що для впровадження загальнообов'язкового медичного страхування потрібно оновити й узгодити необхідну нормативно-правову базу, внести зміни до Конституції України, Податкового кодексу й інших нормативно-правових актів, а також розробити та затвердити протоколи надання медичної допомоги. Обґрунтовано тезу, що для побудови ефективною системи медичного страхування потрібне усвідомлення, що людина має брати на себе частину ризику за втрату здоров'я. У зв'язку з цим було запропоновано змінити конституційну норму про безоплатну медичну допомогу (ч. 3 ст. 49 Конституції України), визначити чіткий перелік послуг, які буде фінансувати держава, а які будуть покриватися коштами страхової медицини. Зазначено, що незважаючи на необхідність внесків до системи медичного страхування самих працівників, основним платником страхових внесків мають бути роботодавці та підприємницькі структури. Обґрунтовано доцільність видання спеціального Кодексу законів в сфері охорони здоров'я (за прикладом Франції).

Ключові слова: медицина, охорона здоров'я, медичне страхування, модель медичного страхування, медична реформа, законопроект.

¹ Наукове дослідження проведено в рамках держбюджетної теми № 19БФ042-01М «Соціально-правові засади збереження та розвитку трудового потенціалу України».

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL MECHANISM OF INTRODUCTION
OF COMPULSORY MEDICAL INSURANCE IN UKRAINE**

Kryzhevskyi Anton Vasylovych,
Candidate of Historical Sciences,
Assistant at the Department of Theory
and History of Law and State
(Institute of Law of Taras Shevchenko
National University of Kyiv, Kyiv,
Ukraine)

The article analyzes the organizational and legal mechanism for the introduction of compulsory health insurance in Ukraine. The validity of theoretical positions, conclusions, and reliability of research results is ensured by the use of a set of philosophical, general and special scientific methods, namely: method of classification, modeling, specific-statistical, system-structural, comparative-legal, formal-legal and historical-legal methods. The scientific novelty is to identify the necessary measures that will facilitate the introduction of health insurance in Ukraine. It is proved that the system of insurance medicine in Ukraine cannot be built on the principles of any one well-known model. It is noted that it is necessary to adopt the positive world experience and take into account the mistakes made by other countries, but take into account the mental, historical, cultural, economic, social and other aspects of Ukraine's development. It is substantiated that for the introduction of compulsory health insurance it is necessary to update and harmonize the necessary legal framework, amend the Constitution of Ukraine, the Tax Code of Ukraine and other regulations, as well as develop and approve protocols for medical care. It is argued that building an effective health insurance system requires the realization that a person must take part of the risk of losing their health. In this regard, it was proposed to change the constitutional norm on free medical care (Part 3 of Article 49 of the Constitution of Ukraine), to define a clear list of services that will be financed by the state, and which will be covered by medical insurance. It is noted that despite the need for contributions to the health insurance system of employees themselves, the main payer of insurance premiums should be employers and businesses. The expediency of issuing a special Code of Laws in the field of health care (following the example of France) is substantiated.

Key words: medicine, health care, health insurance, health insurance model, medical reform, bill.

Актуальність теми. Система охорони здоров'я України перебуває на етапі кардинальних змін, однак старт медичної реформи в Україні показав, що питання обов'язкового медичного страхування знову відкладається, хоча воно може бути корисним механізмом для підвищення ефективності медичного обслуговування, поліпшення використання ресурсів та ефективним інструментом збереження та розвитку трудового потенціалу України. Окрім того, впровадження обов'язкового медичного страхування дозволить привести охорону здоров'я України у відповідність до європейських стандартів і сприятиме виходу галузі із системної кризи. Врегулювання інституту медичного страхування стане для України інноваційним кроком, який суттєво вплине на різні суспільні відносини. Однак впровадження медичного страхування потребує суттєвих змін і нововведень у чинному законодавстві.

Метою статті є визначення рекомендацій щодо впровадження обов'язкового медичного страхування в Україні на основі іноземного досвіду й аналізу законопроектів у цій сфері.

Методологія дослідження. Для всебічного вивчення предмета дослідження процес пізнання здійснювався з погляду принципів історизму, обґрунтованості, об'єктивності та взаємодоповнюваності. Обґрунтованість теоретичних положень, висновків і достовірність результатів дослідження забезпечено використанням сукупності філософських, загальнонаукових і спеціальних наукових методів. Порівняльно-правовий і формально-юридичний методи стали основою для аналізу положень нормативно-правових актів у сфері охорони здоров'я. За допомогою системно-структурного методу досліджувалися компоненти державної політики в галузі охорони здоров'я та їх взаємозв'язок один з одним. У дослідженні також застосовувалися метод класифікації, метод моделювання, конкретно-статистичний, історико-правовий та інші методи наукового аналізу відповідно до предмета дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історіографія, дотична об'єкту, предмету та хронології цієї статті, має ряд здобутків та прогалин. Серед великої кількості робіт щодо поставленої проблеми можна виділити праці І. Беззуба [1], Т. Костенко [2], Н. Кризиної [3], О. Лобової [4], І. Міщук [5], О. Пономарьової [6] та ін. Незважаючи на достатню кількість наукових робіт із дотичних до поставленої проблем тем, аналіз наукової літератури показав, що проблема впровадження загальнообов'язкового медичного страхування залишається досить дискусійною, а більшість аспектів проблеми не можна вважати остаточно вирішеними.

Виклад основного матеріалу. Одним із подальших напрямів реформування системи охорони здоров'я України та приведення її у відповідність до міжнародних стандартів насамперед повинно стати запровадження обов'язкового медичного страхування. У світі є декілька успішних моделей медичного страхування. Всі вони складаються із трьох ключових елементів: як збираються кошти, де вони акумулюються і яким чином витрачаються. Ці три складові є в кожній країні, де існують національні моделі страхування, але організовані вони по-своєму. За способом фінансування моделі медичного страхування можна звести до трьох класичних типів: переважно державна або система Бевериджа (Великобританія, Швеція та інші), переважно приватна (США, Японія, Південна Корея), та змішана або система Бісмарка (Німеччина, Франція та інші) [7, с. 43]. Однак, запроваджуючи обов'язкове медичне страхування в Україні, варто враховувати реальні економічні, соціальні та інші аспекти розвитку України, а не сліпо копіювати світовий досвід. Система страхової медицини в Україні не може будуватися за принципами якоїсь однієї існуючої загальновідомої моделі. Потрібно переймати позитивний світовий досвід і зважати на помилки, через які пройшли інші країни, але враховувати ментальні, історичні, культурні, економічні, соціальні й інші аспекти розвитку України для вироблення власної моделі загальнообов'язкового медичного страхування

Зазначимо, що Закони України «Про страхування» (від 7 березня 1996 р.) та «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (від 14 січня 1998 р.) передбачають можливість побудови в Україні страхової медицини, однак для її впровадження в першу чергу необхідно вирішити низку правових питань.

Ідея впровадження загальнообов'язкового медичного страхування є ровесницею незалежної України, а проблематику запровадження в Україні загальнообов'язкового медичного страхування можна назвати багатостраждальною. За майже три десятки років незалежності до Верховної Ради України були подано більше 20 законопроектів, предметом правового регулювання яких було саме медичне страхування, а загальна кількість публічних заходів із цього питання достеменно невідома. Частині законопроектів вдалося отримати схвалення у відповідних комітетах Ради, частину навіть

виносили на громадське обговорення, але жоден так і не зміг набути статусу закону. Можновладцям ніяк не вдавалося досягти згоди по декільком ключовим питанням: де будуть акумулюватися страхові гроші, хто буде виконувати керівні та контролюючі функції, на основі яких алгоритмів кошти будуть розподілятимуть та яким чином будуть сплачуватися страхові внески. Всі мають своє бачення моделі обов'язкового медичного страхування в Україні.

Як приклад можна розглянути декілька останніх законопроектів. В 2016 р. до Верховної Ради надійшло відразу три альтернативні законопроекти про обов'язкове медичне страхування: «Про загальнообов'язкове соціальне медичне страхування в Україні» [8], реєстраційний номер № 4981 (автори: Л. Денісова, М. Поляков, І. Єфремова), «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування» [9], реєстраційний номер № 4981-1 (автор О. Мусій) та «Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування в Україні» [10], реєстраційний номер № 4981-2 (автор О. Богомолець). Проекти закону № 4981-1 та № 4981-2 є альтернативними до законопроекту «Про загальнообов'язкове соціальне медичне страхування в Україні» за № 4981.

Розглянемо ці законопроекти щодо особливостей регулювання вищезазначених проблем. Щодо джерел фінансування та суб'єктів сплати страхових внесків, то відповідно до законопроекту № 4981 всі страхові виплати покладатимуться на роботодавця. Приватні підприємці, люди творчих професій будуть мати вибір: особисто сплачувати страхові внески чи відмовитися від медичного страхування. Громадяни, які не мають стабільного доходу (безробітні, пенсіонери, діти та інші) будуть застраховані за рахунок коштів органів місцевого самоврядування (субвенції з державного бюджету). У разі прийняття б цього законопроекту роботодавці повинні були б сплачувати 290–350 грн на місяць за кожного найманого працівника [1].

В альтернативному проекті 4981-2 передбачалося отримання коштів на медичне забезпечення за рахунок «цільових страхових внесків з доходів громадян», тобто одним із джерел повинно було стати відрахування від заробітної плати працівника. У законопроекті 4981-1 серед джерел фінансування містилися благодійні внески громадян і підприємств. Хоча варто зазначити, що це те ж саме, що й обов'язкові доплати, адже і зараз медичні заклади приймають від пацієнтів кошти в якості «благодійних внесків».

Згідно із законопроектом 4981 акумулювати кошти будуть приватні страхові компанії на спеціальних рахунках у банках, визначених уповноваженим органом. У законопроекті № 4981 передбачалося наявність кількох страховиків. Ними можуть стати зареєстровані в Україні фінансові установи. За законопроектом 4981-1 страховиком винен був стати Фонд медичного страхування України, який повинен був бути некомерційною самоврядною організацією. Також у законопроекті О. Мусія передбачалося створення Наглядової ради – спеціально уповноваженого контролюючого органу. У варіанті законопроекту 4981-2 прописано, що страховик за державною програмою міг бути тільки один – Фонд загальнообов'язкового медичного страхування зі своїми підрозділи у всіх регіонах країни, а уповноваженим органом, який повинен здійснювати керівництво питаннями медичного страхування, має бути Міністерство охорони здоров'я. В інших законопроектах для загального керівництва пропонувалося створити нову держкомпанію, яка могла б бути ефективною, однак тут все залежить від того, як буде сформована команда [1].

Комітет Верховної Ради з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення, розглянувши всі три законопроекти, прийняв рішення рекомендувати народним депутатам взяти за основу законопроект № 4981. Проти нього виступили

і Міністерство охорони здоров'я, яке категорично відкидає ідеї приватної моделі страхової медицини, і Федерація профспілок України. Всі три законопроекти дальші комітету не пройшли і пролежавши до кінця літа 2019 р. були відкликані з ВР. Тому незважаючи на суспільну необхідність, процес впровадження загальнообов'язкового медичного страхування знову відкотився на початкові позиції.

У 2018 р., вже після впровадження першого етапу медичної реформи, до ВР України було направлено ще один законопроект, покликаний змінити правове регулювання суспільних відносин в сфері охорони здоров'я, під назвою «Про фінансування охорони здоров'я та загальнообов'язкове медичне страхування в Україні» [11], реєстраційний номер 9163 (автори: А. Шипко, Т. Бахтеєва, О. Кужель). Згідно зі ст. 18 законопроекту акумулюванням коштів можуть займатися зареєстровані у встановленому порядку фінансові установи, створені у формі акціонерних товариств, які отримали ліцензію на здійснення загальнообов'язкового медичного страхування.

Систему фінансового забезпечення, передбачену законопроектом, пропонується назвати багатоканальною бюджетно-страховою моделлю фінансування охорони здоров'я. У законопроекті (ст. 37) пропонується замість цільового податку впровадити страховий платіж, розмір якого встановлюється Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України щороку у законі про Державний бюджет України на відповідний рік. Основним платником страхових внесків повинні стати роботодавці та органи місцевого самоврядування. Останні згідно зі ст. 17 п. 6 будуть сплачувати за дітей, пенсіонерів та інші непрацюючі категорії. Розкритикований багатьма експертами цей законопроект, який не враховував наявність діючих нормативно-правових актів та існування уже створеної Національної служби здоров'я України (НСЗУ), був відкликаний із Верховної Ради влітку 2019 р., таким чином повторивши долю попередників.

Так і не дочекавшись вирішення питання впровадження медичного страхування, в державі було запущено медичну реформу. Україна пішла шляхом найменшого спротиву і без суттєвого внесення змін до чинного законодавства 19 жовтня 2017 р. ВР прийняла Закон України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» [12], а 27 грудня 2017 р. Кабінетом Міністрів України була утворена НСЗУ [13], яка почала виконувати роль єдиного національного замовника медичних послуг. Система, що взяло на озброєння МОЗ при реформуванні медицини в Україні, нагадує британську модель (модель Беверіджа), що базується на загальних податках, однак з деякими адаптивними до українських реалій елементами.

Зазначимо, що у Прикінцевих та перехідних положеннях Закону «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» передбачено, що Кабінет Міністрів України протягом 3-х місяців із дня набуття чинності цим Законом повинен опрацювати питання запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування. Тобто законодавець не просто не виключає, але й стимулює запровадження обов'язкового медичного страхування. Однак після паузи у впровадженні медичної реформи, яку було оголошено в кінці березня 2020 р. у зв'язку з поширення пандемії COVID-19, питання впровадження загальнообов'язкового медичного страхування зникло з порядку денного і відкладено до ліпших часів.

Зазначимо, що серед експертів існують противники запровадження обов'язкового медичного страхування. Вони вважають його не найбільш оптимальним механізмом збору й перерозподілу додаткових ресурсів у сфері охорони здоров'я, вказуючи на підвищення податкового тиску, додаткові витрати на адміністрування, що скоріш за все призведе до негативних наслідків для ринку праці. Вони вказують, що зміну ставки єдиного соціального внеску у 2016 р. можна розцінювати як лібералізацію

умов введення економічної діяльності, скорочення податкового й фіскального навантаження на формальний сектор економіки та стимулювання підвищення заробітної плати й виведення її з тіні. Однак за підрахунками економістів, для генерації хоча б половини коштів, що виділяються з бюджету на охорону здоров'я потрібно запровадити додаткові внески на рівні 8% від розміру заробітної плати [3, с. 76]. Відповідно очікуваним наслідком впровадження обов'язкового медичного страхування може стати зростання неофіційної зайнятості, тож подальше зростання тіньового сектора економіки. Від цього процесу насамперед постраждають новостворені місцеві громади та їхні бюджети, які значну частину своїх доходів формують за рахунок єдиного податку та податку на фізичних осіб.

Вважаємо, що для побудови ефективної системи медичного страхування потрібне усвідомлення, що людина має брати на себе частину ризику за втрату здоров'я. Запровадженню ж внесків працівників до системи медичного страхування заважає конституційна норма про безоплатну медичну допомогу (ч. 3 ст. 49 Конституції України). Тому страхові внески від працівників у більшості законопроектів щодо впровадження загальнообов'язкового медичного страхування не передбачені, оскільки Конституційний Суд України може визначити таку законодавчу ініціативу неконституційною. Хоча спроби ввести «офіційні платежі» чи співоплату від пацієнтів декілька разів були [5, с. 113]. Для врегулювання цього питання потрібно внести зміни до Основного закону країни, де «безоплатну медичну допомогу» варто замінити на «безоплатну невідкладну медичну допомогу», а ч. 3 ст. 49 Конституції України викласти у наступній редакції: «У державних і комунальних закладах охорони здоров'я невідкладна медична допомога та медична допомога на необхідному для забезпечення життя рівні надається безоплатно згідно із Законом». Спеціальними нормативно-правовими документами необхідно визначити повний вичерпний перелік гарантованого обсягу медичних послуг, що підпадають під життєзабезпечувальний рівень та невідкладну допомогу, та який має забезпечувати та фінансувати з бюджету держава на 100%. Нова редакція 49 ст. Конституції дозволить залучити внески працівників в якості одного із елементів фінансування страхової медицини. Окрім того, також необхідно визначити додаткові медичні послуги, які будуть вважатися страховими випадками та покриватися коштами страхової медицини.

Незважаючи на необхідність страхових платежів до системи медичного страхування безпосередньо від працівників, основним платником страхових внесків має бути роботодавець, який буде платити за своїх працівників. Відсоток нарахувань на заробітну плату мають визначати Кабінет Міністрів України та МОЗ України спільно з органом, що буде акумулювати кошти. Однак щоб уникнути підвищення фіскального тиску й негативних наслідків на ринку праці, варто не впроваджувати нові податки, а оптимізувати існуючу систему адміністрування. Тому видається необхідним ініціювати відповідні зміни до Податкового кодексу України та направляти частину ЄСВ й нарахувань на заробітну плату на потреби медичного страхування.

Ще одним питанням, яке знаходиться на перетині фінансів і права й потребує врегулювання в ході впровадження загальнообов'язкового медичного страхування, є визначення органу, що буде акумулювати кошти та розпоряджатися ним. У законопроектах про реалізацію страхової медицини, що вносилися на розгляд Верховної Ради України, передбачалося створення різного роду структур: від державних фондів (самостійних чи підпорядкованих МОЗ) до приватних страхових компаній із відповідною акредитацією. На наш погляд, виходячи із соціо-економічних реалій, створення додаткових структур лише посилить тенденції до неефективності витрачання грошей, оскільки потрібно виділяти колосальні кошти на їх адміністрування. Нині

подібні фонди, які забезпечують соціальну політику держави в межах обов'язкового соціального страхування, є громіздкими структурами з дискусійною ефективністю. Тому вважаємо, потрібно створювати спеціальний фонд медичного страхування, але не як окрему структуру, а спочатку в рамках структури МОЗ України чи уже створеної у грудні 2017 р. Національної служби здоров'я України. Кошти, отримані зі страхових внесків повинні акумулюватися на рахунках в державних банках України. І лише в перспективі, при вивченні особливостей реалізації на практиці загальнообов'язкового медичного страхування, можна ставити питання про надання більшої самостійності фонду й можливо залучати приватні страхові компанії.

Також вважаємо, що у наступних законопроектах щодо реалізації в Україні страхової медицини потрібно передбачувати і мотиваційні механізми, які б спонукали працівників краще слідкувати за своїм станом здоров'я. Наприклад, наявність шкідливих звичок та порушення техніки безпеки на виробництві чи правил охорони праці повинні відображатися на сумі страхових внесків. Окрім того, запровадження страхової медицини тісно пов'язане з завчасною діагностикою хвороб. Оскільки виявлення хвороби на ранніх стадіях сприятиме економії видатків, фонд медичного страхування повинен чітко стежити за своєчасним і реальним проходженням медоглядів в Україні. Досвід розвинених країн може служити аргументом на користь цієї тези, оскільки працівники, які не пройшли своєчасно медичні огляди, втрачають право на отримання страховки в розвинутих країнах світу.

Одним із етапів проведення медичної реформи в Україні й запровадження страхової медицини може стати і видання спеціального Кодексу законів в сфері охорони здоров'я. Тут прикладом може слугувати Франція де існує подібний нормативно-правовий акт. Створення в Україні в ході впровадження медичного страхування подібного кодифікованого акту в сфері охорони здоров'я допоможе швидко очистити законодавство від застарілих норм та сприятиме якісному правовому регулюванню відносин між пацієнтами, закладами охорони здоров'я, страховими компаніями та державою.

Висновки. Впровадження страхової медицини – важливий і необхідний крок, що сприятиме забезпеченню доступності медичної допомоги, зміцненню здоров'я та подовженню тривалості життя населення України, створенню передумов для розвитку конкуренції в системі охорони здоров'я, підвищенню якості медичного обслуговування та забезпеченню збереження й розвитку трудового потенціалу нашої держави. Потрібно перейняти позитивний світовий досвід, однак зважати на помилки інших країн та враховувати ментальні, історичні, культурні, економічні, соціальні й інші аспекти розвитку України для вироблення власної моделі загальнообов'язкового медичного страхування. Для цього потрібно чітко оновити й узгодити необхідну нормативно-правову базу, внести зміни до Конституції України, Податкового кодексу й інших нормативно-правових актів, а також розробити та затвердити всі протоколи надання медичної допомоги. З огляду на соціально-економічні особливості розвитку України фінансування охорони здоров'я повинно здійснюватися на тристоронній основі: державні видатки, внески роботодавців й самих працівників. Спеціальними нормативно-правовими документами необхідно визначити повний вичерпний перелік гарантованого обсягу медичних послуг, що підпадають під «життєзабезпечувальний» рівень та невідкладну допомогу, і який має забезпечувати та фінансувати держава на 100% з бюджету, й окремо виокремити медичні послуги, які будуть кваліфікуватися як страховий випадок і надаватися й фінансуватися відповідно до загальнообов'язкового медичного страхування. На завершальному етапі реформування системи охорони здоров'я України можна видати спеціальний Кодекс законів в сфері охорони здоров'я (за прикладом Франції), який сприятиме швидкому

очищенню законодавства від застарілих норм і якісному правовому регулюванню відносин між пацієнтами, закладами охорони здоров'я, страховими організаціями та державою.

Список використаних джерел:

1. Беззуб І. Упровадження загальнообов'язкового державного медичного страхування в Україні. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2541:uprovadzhennya-zagalnoobov-yazkovogo-derzhavnogo-medichnogo-strakhuvannya-v-ukrajini&catid=8&Itemid=350 (дата звернення: 19.11.2020).
2. Костенко Т., Стоколюк Л., Заволока О. Стан та перспективи розвитку медичного страхування в Україні з урахуванням іноземного досвіду. *Молодий вчений*. 2018. № 5 (2). С. 721–725.
3. Дорошенко О., Кризина Н. Фінансово-економічні наслідки впровадження обов'язкового медичного страхування в Україні. *Держава та регіони. Серія: державне управління*. 2016. № 1 (53). С. 72–78.
4. Лобова О., Акопян Д. Проблеми запровадження обов'язкового медичного страхування в Україні та заходи щодо їх розв'язання. *Ефективна економіка*. 2015. № 3. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2015_3_31 (дата звернення: 19.11.2020).
5. Міщук І. Віннічук І. Сучасний стан обов'язкового медичного страхування в Україні та шляхи його розвитку. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 110–114.
6. Пономарьова О., Шаранов Р., Штигайло П. Проблеми та необхідність впровадження обов'язкового державного медичного страхування в Україні. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2016. № 14. С. 220–223.
7. Крижевський А.В. Крижевська О.О. Державна політика в сфері охорони здоров'я в провідних країнах Європи: правовий аспект. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Юридичні науки*. 2020. № 4 (115).
8. Про загальнообов'язкове соціальне медичне страхування в Україні: Проект Закону України № 4981. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59745 (дата звернення: 19.11.2020).
9. Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування: Проект Закону України № 498-1. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59811 (дата звернення: 19.11.2020).
10. Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування в Україні: Проект Закону України № 4981-2. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59862 (дата звернення: 19.11.2020).
11. Про фінансування охорони здоров'я та загальнообов'язкове медичне страхування в Україні: Проект Закону України № 9163. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64744 (дата звернення: 19.12.2020).
12. Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення: Закон України від 19.10.2017 № 2168-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018 № 5. Ст. 31.
13. Про утворення Національної служби здоров'я України: Постанова Кабінету Міністрів України; Положення КМУ від 27.12.2017 № 1101. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1101-2017-%D0%BF#Text> (дата звернення: 19.12.2020).

УДК 34

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.03>

ІНФРАСТРУКТУРНІ СТРАТЕГІЇ: ФОРМУВАННЯ НОВОГО КОНЦЕПТУ

Ліпкан Володимир Анатолійович,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного
та трудового права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

Зубко Георгій Юрійович,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
права
(Інститут права Київського
національного університету імені
Тараса Шевченка, м. Київ, Україна)

Інфраструктурні стратегії є невід'ємною частиною державної інфраструктурної політики. Водночас у науці ця проблема розроблена ще не достатньо, особливо в межах правових наук. З огляду на це, автори статті поставили собі за мету визначити поняття та зміст інфраструктурних стратегій у парадигмі права. Він виходить з етимології ключового поняття, порівнює тлумачення цього терміна в лексикографічних джерелах та наукових працях. Він заявляє, що семантичне поле терміна давно вийшло за межі воєнної науки і включає назву певного типу нормативно-правових актів, а також діяльність щодо досягнення довгострокових цілей і завдань. Автор статті висвітлює критеріальні характеристики ключового поняття. Він також пропонує авторське визначення поняттю «інфраструктурні стратегії». Ключове поняття вчений трактує як науково обґрунтоване комплексне поняття, яке матеріалізується у вигляді нормативно-правових актів із визначенням довгострокових перспектив, цілей та завдань, а також системною масштабних заходів, реалізації що забезпечує досягнення цих цілей.

Також дослідник аналізує стратегії як чинні нормативно-правові акти України. Це допомагає вченому встановити механізм формування та реалізації стратегій у національному масштабі, визначити шляхи вдосконалення діяльності органів виконавчої влади України.

З'ясована етимологія та семантика ключового поняття, його критеріальні характеристики, запропонована його авторська дефініція. Методологія авторського бачення ґрунтується на розробленій новаторській авторській концептуальній моделі: стратегічні цінності – стратегічні пріоритети – стратегічні інтереси – стратегічна інфраструктура – стратегічне мислення (стратегічне передбачення, прогнозування та планування) – стратегічне управління (зокрема й стратегічні комунікації, стратегічні архітектори, геостратегія) – стратегічна правотворчість.

Ключові слова: державна інфраструктурна політика, стратегічна інфраструктура, стратегія, критеріальні характеристики стратегій, інфраструктурні стратегії, стратегічна правотворчість, стратегічні цінності, стратегії розвитку, стратегічні пріоритети, стратегічне планування і прогнозування, інституціональна інфраструктура, інституційні спроможності, стратегічні комунікації.

INFRASTRUCTURE STRATEGIES: NEW CONCEPT DEVELOPMENT

Lipkan Volodymyr Anatoliiovych,
Doctor of Law Sciences, Professor,
Professor at the Department
of Constitutional and Labor Law
(Zaporizhzhia National University,
Zaporizhzhia, Ukraine)

Zubko Heorhii Yuriiovych,
Candidate of Law Sciences,
Senior Lecturer at the Department
of Administrative Law
(Institute of Law of Taras Shevchenko
National University of Kyiv, Kyiv,
Ukraine)

Infrastructure strategies are an integral part of government infrastructure policies. At the same time, the analysis of scientific sources indicates that the scholars pay insufficient attention to this problem. In this regard, the author of the article aims to determine the essence of the concept and the content of infrastructure strategies in the paradigm of law. He proceeds from the etymology of the key concept, compares the interpretation of the term in lexicographic sources and scientific works. He states that the semantic field of the term has long gone beyond the boundaries of military science and includes the name of a certain type of normative legal acts, as well as activities to fulfill long-term goals and objectives. The author of the article highlights the criterion characteristics of the key concept. He also offers the author's definition of infrastructure strategies. The scientist interprets the key concept as a scientifically grounded complex concept, which is materialized in the form of normative legal acts with the definition of long-term prospects, goals and objectives, as well as a system of large-scale measures, the implementation of which ensures the achievement of these goals.

The researcher also analyzes strategies as the current regulatory legal acts of Ukraine. This helps the scientist to establish a mechanism for the formation and implementation of strategies on a national scale, to identify ways to improve the activities of executive authorities of Ukraine.

The methodology of the author's vision is based on the developed innovative author's conceptual model: strategic values – strategic priorities – strategic interests – strategic infrastructure – strategic thinking (strategic forecasting, planning and foresight) – strategic management (strategic communications, strategic architects, geostrategy) – strategic lawmaking.

Key words: state infrastructure policy, strategic infrastructure, strategy, criterion characteristics of strategies, infrastructure strategies, strategic lawmaking, strategic values, development strategies, strategic priorities, strategic planning, forecasting and foresight, institutional infrastructure, institutional capability, strategic communications.

Загальна постановка проблеми. Організаційно-правовий механізм управління державою стає насправді дієвим та ефективним за умови науково обґрунтованого стратегічного планування, прогнозування й вироблення відповідних стратегій. З одного боку, останні допомагають чітко визначити курс держави, вектори подальшого розвитку окремих галузей. З іншого – стратегії слугують підґрунтям для поетапної деталізації дій органів державної влади, суб'єктів владних повноважень щодо реалізації

окресленого. По суті, стратегії артикулюють бажане задля перетворення бажаного в реальне завдяки дії інституційного впливу, зокрема й адміністративно-правового регулювання. Таким чином, стратегії, зокрема й інфраструктурні, стають невід'ємним атрибутом існування будь-якої цивілізованої та інфраструктурно розвиненої держави. Однак парадоксальність ситуації полягає в одночасному визнанні важливості та актуальності питання та недостатності його наукового розроблення. Так, необхідно ліквідувати цю прогалину в теоретичній площині.

Аналіз публікацій. Багатоплановість наукової проблематики питань інфраструктурної політики, зокрема й концептуалізації та нормування процесів регламентації втілення інфраструктурних стратегій, зумовлюють звернення до неї вчених різних галузей. Здебільшого у цій царині перебувають економічні дослідження. Серед значної кількості подібних публікацій особливо виділяються наукові розвідки О. Біттера щодо стратегії розвитку інфраструктури аграрного ринку [1]; В. Дубницького, В. Комірної, І. Ганжели щодо стратегії розвитку соціальної інфраструктури регіону [2], Т. Коляди щодо формування бюджетної стратегії України [3]; С. Онишка, І. Чуницької щодо стратегічної траєкторії розвитку фінансового ринку у форматі взаємодії складників його інфраструктурного потенціалу [4]; І. Познанської щодо стратегії розвитку морської транспортної галузі України в умовах євроінтеграції [5]; В. Шемаєва щодо стратегічних пріоритетів розвитку морських портів України [6]; І. Жилиєва щодо стратегічного управління розвитком кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури України [7]; М. Суходолі щодо використання енергетичної зброї в енергетичній стратегії [8]; М. Бурик щодо стратегічного планування розвитку транспортної інфраструктури [9]; О. Ключковського щодо стратегії розвитку туристичної інфраструктури [10]; В. Загурської-Антонюк щодо використання полістратегій [11] та ін.

Не обходять увагою окреслену тематику й фахівці в галузі державного управління. Так, слід вказати на публікації Д. Антонюка, К. Антонюка щодо формування стратегічних пріоритетів модернізації інституціональної інфраструктури підприємництва регіонів України в процесі європейської інтеграції [12]; П. Клімушина щодо стратегії та механізмів електронного урядування в інформаційному суспільстві [13], Б. Козира й А. Заприводи щодо профілювання стратегії розвитку в управлінні інфраструктурними об'єктами [14], Д. Котенка щодо інституціональної інфраструктури муніципального стратегічного планування розвитку [15], Т. Сивак щодо розвитку системи стратегічних комунікацій у публічному управлінні [16] тощо.

Окрема категорія публікацій складається з безпекознавчих досліджень у сфері стратегічної інфраструктури. Так, ідеться про наукові праці В. Баранніка і Т. Брежневої щодо енергетичної безпеки як стратегічного пріоритету НАТО [17]; О. Лисенка, І. Чеканової, О. Кутового, В. Нікітіна щодо стратегій управління ризиками на об'єктах критичної інфраструктури в умовах невизначеності [18]; Т. Чернявської щодо стратегічних напрямів розвитку транспортно-комунікативної системи України в контексті забезпечення національної безпеки і самодостатності [19]; О. Шаховала, І. Лозової, С. Гнатюка щодо розробки стратегії забезпечення кібербезпеки України [20]; В. Ліпкана щодо застосування стратегій розвитку і стратегічних комунікацій у державній інфраструктурній політиці [21–34].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на значний інтерес учених до проблематики стратегій у різних галузях інфраструктури, високу частотність вживання ключової термінології, сутність поняття залишається ще не достатньо розкритою. До того ж термінологічне словосполучення «**інфраструктурні стратегії**» загалом не фіксується у текстах наукових праць. Констатується, що

здебільшого дослідження у цій галузі перебувають у площині економіки, управління, частково – безпекознавства. Отож, із позицій правової науки це питання майже не висвітлено. Зазначене детермінує вибір **мети** статті, якою є визначення поняття та змісту інфраструктурних стратегій у парадигмі права. Для досягнення поставленої мети необхідно виконати такі **завдання**: 1) дослідити етимологію та контекстуальну семантику поняття «стратегія» в лексикографічних джерелах і наукових текстах; 2) визначити критеріальні характеристики ключового поняття і на підставі цього сформулювати його авторське визначення; 3) встановити механізм підготовки й ухвалення «Стратегій» як правового акта на прикладі державних документів у галузі розвитку інфраструктури; 4) з'ясувати шляхи оптимізації діяльності органів державної влади щодо формування та реалізації інфраструктурних стратегій.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття «стратегія», яке відоме людству не одне тисячоліття і яке стало інтернаціоналізмом, походить від грецького “stratēgia”. Спочатку його вживання обмежувалося військовою сферою, через що абсолютна більшість лексикографічних джерел першим значенням ставить таке тлумачення: «Мистецтво підготовки і ведення війни та великих воєнних операцій // Наука проведення війни – вища воєнна наука» [35, с. 1202; 36, с. 731]; «найважливіша частина воєнного мистецтва; включає теорію та практику ведення війни, воєнних кампаній і великих бойових операцій» [37, с. 647].

Поступове розростання семантичного поля поняття перетворює термін на багатозначне слово, оскільки з'являється ще й переносне значення, яке інтерпретується словниками української мови так: «Мистецтво економічного, суспільного і політичного керівництва масами, яке має визначити головний напрям їхніх дій, вчинків» [35, с. 1202; 36, с. 731–732]; «Мистецтво управління політичною боротьбою» [37, с. 647].

Характеризуючи переносне значення, укладачі лексикографічних джерел указують на невід'ємний зв'язок поняття з управлінням, керівництвом. Водночас важко не помітити певну архаїзацію елементів тлумачення, за якої застосовуються застарілі натеper штампи «керівництво масами», «політична боротьба» тощо. До недоліків можна зарахувати й те, що загальномовні словники не враховують появи додаткових нових значень, які виникли протягом останніх десятиліть, зокрема й стратегії як нормативно-правового акта.

Найбільш повно ключове поняття представлено у «Словнику стратегічних комунікацій» Т. Попової та В. Ліпкана. Воно трактується через чотири основні семи: «1. Мистецтво підготовки і ведення військових дій. 2. Мистецтво спрямування дій і вчинків інших людей за визначеним напрямом. 3. Документ зі сформульованим переліком цілей і засобів їх досягнення. 4. Планування і втілення в життя певної лінії за допомогою використання й комбінування усіх доступних засобів і методів тактики» [21, с. 360]. Безумовними перевагами наведеного тлумачення є відображення всіх актуальних натеper значень ключового поняття, сучасність і стислість визначень, указівка на зв'язок стратегії і тактики, відсутність політичної заангажованості.

У контексті інфраструктурних стратегій найбільш актуальними є останні з двох наведених значень. Тобто стратегія може виступати назвою самостійного нормативно-правового акта, а також відображати певні управлінські процеси з реалізації намічених довгострокових цілей.

Формулюючи основні характеристики стратегії, О. Попов виділяє такі, як наявність місії, цілей і завдань, довгостроковість і перспективність, ресурсоемність, агресивність, володіння мобілізаційною силою, опертя на відповідні стратагеми, інститути, структури [38, с. 91]. Привертає увагу те, що, окрім цілком прийнятних і зрозумілих якостей, до переліку включаються доволі дискусійні елементи.

По-перше, це місія. На думку О. Попова, саме місії належить найголовніша роль у формуванні стратегії. За його словами, «місія означає усвідомлення політичним актором власного виключного покликання на національній або навіть на світовій сцені, його історичного призначення» [38, с. 94]. При цьому абсолютно не береться до уваги те, що слово «місія» має піднесено книжне, патетичне маркування. Будучи за своєю природою філософсько-суб'єктивним, воно важко вписується в категорії державного управління і права. Крім того, під час визначення місії різко зростає роль національного лідера, його власного та особистого бачення вектора розвитку держави. У такий спосіб стратегія начебто індивідуалізується, відкидаючи роль державних інститутів, які мають концептуалізувати політичні вектори розвитку, визначення пріоритетів. До того ж сам автор статті наводить приклади так званих «цивілізаційних дір», що утворилися через спотворене розуміння лідером своєї місії. Достатньо згадки про російські революції та епоху сталінізму, які призвели до громадянської війни, геноциду, голодомору, масових «зачисток», депортації низки народів й окремих соціальних верств тощо. Отож, виділення у стратегії місії є доволі неоднозначним. По суті, достатньо стратегічних цілей.

Так само негативна конотація слова «агресивність», можливо, й пасує російським стратегіям, проте аж ніяк не прийнятна для України. Скоріше слід говорити про «наступальний характер», «наполегливість», «конкурентоздатність», «випереджальний характер» тощо.

Отже, характеризуючи поняття стратегій, на нашу думку, слід спиратися на такі критерії:

- наукову обґрунтованість;
- відображення стратегічних національних інтересів із чітким прогнозуванням перспектив;
- орієнтацію на випереджувальний розвиток, що забезпечується стратегічним управлінням, зокрема й стратегічним плануванням та прогнозуванням, а також системою стратегічних комунікацій та інструментами стратегічної (випереджальної правотворчості);
- ефективну безпекову спроможність на рівні життєдіяльності людини, суспільства, держави;
- баланс амбіційності й реальної оцінки можливостей та спроможностей, зокрема й потенційних;
- ясність та однозначність;
- логічність, послідовність та ієрархічність;
- здатність деталізуватися в подальших завданнях і заходах;
- співвідношення з часовими та математичними параметрами;
- спроможність мобілізації суб'єктів правовідносин;
- наявність/можливість створення механізмів забезпечення діяльності;
- визначеність параметрів моніторингу реалізації та коригування дій на кожному етапі.

Спираючись на це, під *інфраструктурними стратегіями* пропонуємо розуміти науково обґрунтований комплексний концепт, який матеріалізується у вигляді відповідних нормативно-правових актів, ухвалених у встановленому порядку, із зазначенням довгострокових перспектив, цілей і завдань, котрими регулюються суспільні відносини у сфері розвитку і функціонування усіх видів інфраструктури, а також системи широкомасштабних заходів, реалізація яких забезпечує досягнення стратегічних цілей і завдань.

Прокоментуємо авторську дефініцію.

По-перше. Наведене визначення спирається на твердження, що стратегія у своєму становленні й реалізації проходить шлях від ідеї до наукової гіпотези, а потім – до науково обґрунтованого концепту, який далі від сфери науки переходить до сфери адміністративного-правового регулювання (як стратегічного управління, так і державного управління в цілому). У такий спосіб закладається динамічний аспект з операціями на етапи розроблення й формулювання стратегії.

По-друге, в авторському тлумаченні представлені два основні значення терміна, згідно з якими він відображає і назву відповідного нормативно-правового акта, і комплекс заходів із його реалізації.

По-третє, оговорюється, що подібними актами, ухваленими у встановленому порядку, регулюються ті суспільні відносини, що виникають у процесі розвитку й функціонування всіх видів стратегічної інфраструктури в усіх сферах життєдіяльності (секторах) за будь-яких умов і режимів та локалізації функціонування і походження безпекогенних чинників різної природи. У такий спосіб охоплюється не тільки транспортна (за розповсюдженням вузьким розумінням), а й стратегічна інфраструктура в цілому, соціальна, фінансово-економічна, інформаційна, кібернетична, туристична, морська, енергетична, розвідувальна та інші види інфраструктури.

По-четверте. Вказується, що реалізація стратегій потребує вжиття узгоджених за цілями та завданнями, принципами та методами комплексу систематичних широкомасштабних заходів. На цьому шляху актуалізується використання інструментарію *стратегічних комунікацій*, під якими у публічному управлінні розуміють складник державно-управлінського процесу, зорієнтований на встановлення довіри до держави й довготривалих взаємозв'язків із внутрішніми і зовнішніми аудиторіями з метою створення умов для реалізації публічної політики; технологію публічного адміністрування, тобто певну сукупність дій, що мають бути послідовно, належним чином, із використанням конкретних засобів і прийомів реалізовані суб'єктом публічного управління в інформаційному просторі [39, с. 26].

У межах цієї концепції стратегічних комунікацій також обґрунтовується, що синхронізація комунікацій забезпечується шляхом координації та узгодження дій у процесі реалізації комунікаційних стратегій у просторі й часі на підтримку стратегічних завдань через вироблення єдиних підходів до їх розроблення і реалізації в державі. Така синхронізація комунікацій має забезпечуватися з використанням проектного підходу. Так, на загальнодержавному рівні доцільним є формування портфеля комунікаційних проектів та створення відповідної організаційної структури – підрозділу з питань управління портфелем комунікаційних проектів в Офісі стратегічних комунікацій КМУ. Запропоновано технологію проектування стратегічних комунікацій, визначення наративів, ресурсів і планів для досягнення мети та побудови ефективних взаємовідносин влади з цільовими аудиторіями. Невід'ємними складниками цього процесу є розроблення й запровадження інноваційних комунікаційних технологій і технологій маркетингу та соціальної реклами [39, с. 27].

Отже, це означає, що на управлінських принципах взаємної узгодженості, координації, взаємодії, в окремих випадках – публічно-приватного партнерства до діяльності залучається значне коло суб'єктів, не обмежуючись лише суб'єктами владних повноважень.

Безумовно, сформульоване нами визначення не може претендувати на бездоганність і вичерпність, воно пропонується на розсуд наукової громадськості для подальших творчих і конструктивних дискусій на шляху становлення та розроблення ефективної державної інфраструктурної політики України, а також в аспекті необхідності розвитку стратегічної правотворчості. Також зазначимо, що це перша спроба у вітчизняній науці адміністративного права розкрити зміст нового поняття.

Розглянувши характеристики стратегії як цілеспрямованої діяльності, відповідно до логіки подальшого дослідження ми здійснимо проведення наукового *аналізу «стратегій» як стратегічних нормативно-правових актів України.*

Одразу слід зазначити, що традиція прийняття таких документів, якими є різні «Стратегії», притаманна багатьом країнам. Проведений нами контент-аналіз масиву законодавства щодо регулювання суспільних відносин у сфері інфраструктури дав змогу констатувати, що доволі яскраво ця тенденція виявляється у сфері кібербезпеки (а інфраструктурні стратегії перетинаються з цієї сферою дуже щільно, особливо, якщо йдеться про інформаційну інфраструктуру). Натепер подібні стратегії ухвалені й тривалий час діють в Австрії [40], Бельгії [41], Естонії [42], Латвії [43], Німеччині [44], Польщі [45], Угорщині [46], Франції [47], Чорногорії [48], Японії [49] та ін.

Не стояла осторонь розроблення стратегічного законодавства й Україна.

Аналіз вітчизняних «стратегій» у діахронічному аспекті дозволив встановити, що ще у 1999-му році був ухвалений Указ Президента України «Про впровадження системи стратегічного планування і прогнозування», який у 2008 році втратив чинність [50]. Проте його історична роль полягала в тому, що вже тоді порушувалися організаційні аспекти, які в подальшому слугували запровадженню в Україні алгоритмів розроблення, ухвалення відповідних стратегій.

За нормами юридичної техніки, що склалися за два десятиріччя, відколи ухвалюються стратегії, закріпилася традиція, за якою документ містить в собі такі складники тексту:

- загальну частину (включає в себе обґрунтування нагальності прийняття стратегії, сфери її дії; характеристику проблеми, що потребує розв'язання; специфіку правового механізму реалізації, узгодженість з іншими актами, зокрема й міжнародними);
- мету і строки реалізації;
- напрями реалізації;
- очікувані результати реалізації стратегії;
- фінансове забезпечення реалізації.

В окремих випадках до структури акта може включатися розділ «Загрози реалізації Стратегії», в якому міститься аналіз негативних чинників, що перешкоджають досягненню поставлених цілей.

Як правило, Стратегії схвалюються відповідним розпорядженням Кабінету Міністрів України. Зазвичай, до них додається план заходів, який затверджується розпорядженням Кабінету Міністрів України.

З умов особливої значущості проблеми Стратегії можуть затверджуватися і на рівні Закону. Прикладом цього можуть слугувати «Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року», затверджені Законом України від 28 лютого 2019 року [51].

Якщо питання перебуває в безпосередній компетенції Президента України, відповідно до ст. 107 Конституції України, а також частини другої ст. 2 Закону України «Про основи національної безпеки України» окремі особливо важливі стратегії можуть затверджуватися Указом Президента. Саме так відбулося зі «Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020» [52], а згодом, 30 вересня 2019 року, було видано Указ Президента України № 722/2019 «Про Цілі сталого розвитку України на період до 2030 року» [53], «Стратегією кібербезпеки України» [54].

Принагідно слід зазначити, що свого часу укладачі «Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» відмовилися від традиційної побудови «дерева цілей», а внесли певні інновації, виокремлюючи такі *вектори*, як розвиток, безпека, відповідальність,

гордість. За всієї інноваційності подібних підходів поняття відповідальності та гордості доволі дискусійні, оскільки скоріше перебувають у площині виховних процесів, а не соціально-економічних. Водночас подібний підхід має право на існування, оскільки він спирається на те, що прийнято називати «людський фактор».

Більшість стратегій, які можна кваліфікувати як інфраструктурні, розраховані на середньострокову перспективу, тобто на 5–10 років. Підтвердженням цієї тези є: «Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року» [55], «Стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 року» [56], «Національна стратегія управління відходами на період до 2030 року» [57], «Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року» [58], «Стратегія розвитку інноваційної діяльності на період до 2030 року» [59], «Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року» [60] тощо.

Іноді перспективи можуть значно скорочуватися, що яскраво видно за ухваленими в 2017-му році «Стратегії інтеграції внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року» [61], «Стратегії підвищення рівня безпеки дорожнього руху на період до 2020 року» [62].

Менш характерні випадки ухвалення довгострокових стратегій, розрахованих на період 15–25 років, хоча є поодинокі випадки й таких, наприклад: «Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року» [63], «Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» [64].

Аналіз текстів перелічених документів дозволив установити, що всі вони відповідають вимогам наукової обґрунтованості, логічності, послідовності, ієрархії, здатності деталізуватися у подальших заходах, визначеності параметрів моніторингу реалізації. Водночас є і низка особливостей, які не завжди можна зарахувати до позитивних, а саме:

1) у масштабах держави не простежується системність у прийнятті «Стратегій». Тобто відсутня консолідація фінансових, політичних, економічних, дипломатичних засобів реалізації стратегічних комунікацій. Документи з питань, які є інтеграційними для низки сфер, слабо координуються між собою. Все це лежить в площині більш абстрактного порядку: необхідності розроблення засад стратегічної правотворчості;

2) поставлені в ухвалених «Стратегіях» цілі скоріше орієнтовані на консервацію певних процесів (за принципом «аби не гірше»), незначне поліпшення дійсної ситуації без передбачення чітких та зрозумілих для правозастосування параметрів якісного та кількісного оновлення інфраструктурного ландшафту. Зазвичай стратегії такого типу належать до категорії нейтралізувальних або депресивних, оскільки їм бракує амбіційності, наступальності, проактивності, випереджального характеру, фокусування на стрімкому прориві в умовах жорсткої світової конкуренції;

3) констатується ігнорування укладачами «Стратегій» геопросторових, геополітичних, геостратегічних, гео економічних та геоінформаційних кваліфікаційно-кадрових та інших, зокрема й інфраструктурних конкурентних переваг України, що відкривають широкі можливості для її повноцінної інтеграції у світові трансформаційні та інфраструктурні процеси з урахуванням стратегічних національних інтересів (розвиток космічної та супутникової інфраструктури, розвиток енергетичної інфраструктури, розвиток екосистем тощо). Комплекс меншовартості, на жаль, дається до знака і тут;

4) убачається брак гласності і взагалі транспарентності щодо ступеня виконання тих актів, термін дії яких закінчився. А також відсутні механізми контролю за їх

реалізацією, відсутні механізми настання відповідальності за невиконання тих чи інших положень стратегії.

Що ж до власне *інфраструктурних стратегій*, то можна зазначити, що за відсутності вираженої державної інфраструктурної політики вказані стратегії не є консолідованими, вони фрагментарно розпорошені між сотнями нормативних актів. Так, доволі важко реконструювати цілісне та холистичне бачення цього різновекторного та багатопланового процесу. До того ж розмитість подібних стратегій призводить до того, що інфраструктурні проекти в Україні слабо корелюються з дослідженим типом нормативно-правових актів, а тому втрачається початковий зміст стратегічної правотворчості, визначальний вплив стратегічного бачення на формування ефективних інституційних спроможностей щодо стратегічного управління у сфері інфраструктури з метою створення умов для реалізації стратегічних національних інтересів.

Звернення до офіційного сайту Кабінету Міністрів України засвідчує, що в розділі «Діяльність» загалом відсутні будь-які згадки про «Стратегії», не кажучи про інфраструктурні: ані як про ті документи, які схвалюються розпорядженням Кабінету Міністрів України і реалізуються на цьому етапі, ані як проекти майбутнього [65].

Доводиться також констатувати, що в діяльності окремих центральних органів виконавчої влади, зокрема й міністерств, причетних до реалізації інфраструктурних стратегій, загалом не висвітлюється реалізація ухвалених Кабінетом Міністрів України відповідних нормативних актів. Хоча для проформи на сайті Міністерства інфраструктури України є згадка про «Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року» з визначенням таких чотирьох пріоритетів:

- 1) конкурентоспроможна та ефективна транспортна система;
- 2) інноваційний розвиток транспортної галузі та глобальні інвестиційні проекти;
- 3) безпечний для суспільства, екологічно чистий та енергоефективний транспорт;
- 4) безперешкодна мобільність та міжрегіональна інтеграція [66].

При цьому фактично ігнорується те, що на це Міністерство покладені функції забезпечення діяльності поштового зв'язку, а не тільки транспорту. До того ж зазначеним Міністерством спрямовується діяльність Державного агентства інфраструктурних проектів. Про те, яким чином воно працює задля реалізації дійсних стратегій, на сайтах та в офіційних джерелах також бракує достатньої інформації. До того ж зазначено, що Державне агентство інфраструктурних проектів України (Укрінфрапроект) діє на підставі положення про Укрінфрапроект, що затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 714 [67].

Положення «Про Державне агентство інфраструктурних проектів» затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 22 вересня 2016 р. № 714. Згідно з цим положенням Державне агентство інфраструктурних проектів України (Укрінфрапроект) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра інфраструктури і який реалізує державну політику у сфері розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту, а також фінансового забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм. Відповідно, основними завданнями Укрінфрапроекту є:

- 1) реалізація державної політики у сфері розвитку, будівництва, реконструкції та модернізації інфраструктури: а) авіаційного; б) морського; в) річкового транспорту; г) фінансового забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм;

- 2) внесення на розгляд Міністра інфраструктури пропозицій щодо забезпечення формування державної політики у сфері розвитку, будівництва, реконструкції

та модернізації інфраструктури авіаційного, морського та річкового транспорту, а також фінансового забезпечення заходів із забезпечення безпеки дорожнього руху відповідно до державних програм;

3) здійснення управління об'єктами державної власності.

Отже, як можна побачити, цей орган було створено «секторально». Хоча назва в нього має широкий зміст, однак його діяльність і предметна компетенція обмежені лише окремими видами транспортної інфраструктури. Цей підхід є не досить коректним і вдалим.

Таким чином, за відсутності в науковому обігу чітко визначеного розуміння інфраструктурних стратегій, а також через несформованість державної інфраструктурної політики цей напрям діяльності не набув відповідного рівня концептуального осмислення, а також свого належного рівня практичної реалізації, що суттєво відбивається на стратегії розвитку України як ефективної та процвітаючої держави з могутнім інфраструктурним потенціалом та значними інституційними можливостями щодо його реалізації відповідно до стратегічних національних інтересів.

Висновки. Проведене нами дослідження дозволило визначити, що ключове поняття «стратегії» суттєво відрізняється від його тлумачення у мовознавчих лексикографічних джерелах і реальним семантичним полем. Описані критеріальні характеристики ключового поняття, на підставі чого сформульована його авторська дефініція. Встановлений механізм ухвалення й реалізації «Стратегій» як стратегічного нормативно-правового акта держави. Виявлені шляхи вдосконалення діяльності органів виконавчої влади у досліджуваному напрямі, що у разі врахування висловлених пропозицій дозволить суттєво поліпшити дійсну практику стратегічного управління у сфері державної інфраструктурної політики України на міжнародному, державному, регіональному та місцевому рівнях.

Список використаних джерел:

1. Біттер О.А. Актуальне дослідження стратегії розвитку інфраструктури аграрного ринку регіону. *Регіональна економіка*, 2015. № 1. С. 198–200.
2. Дубницький В. Комірна В., Ганжела І. Стратегія розвитку соціальної інфраструктури регіону. *Соціальна економіка*, 2016. № 1. С. 30–38.
3. Коляда Т.А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика : [монографія]. Ірпінь : Університет ДФС України, 2016. 396 с. (Серія «Податкова та митна справа в Україні», т. 63).
4. Онишко С.В., Чуницька І.І. Стратегічні траєкторії розвитку фінансового ринку у форматі взаємодії складових його інфраструктурного потенціалу. *Бізнес-Інформ*, 2018. № 7. С. 194–200.
5. Познанська І.В. Стратегія розвитку морської транспортної галузі України в умовах євроінтеграції : дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.03. Одеса, 2019. 460 с.
6. Шемаєв В.В. Стратегічні пріоритети розвитку морських портів України. *Проблеми і перспективи розвитку підприємництва*, 2017. Проблеми і перспективи розвитку підприємництва: Збірник наукових праць Харківського національного автомобільно-дорожнього університету. № 3 (18), том 2. 2017. Харків : ХНАДУ, 2016. С. 9–18.
7. Жилияєв І.Б., Семенченко А.І., Мялковський Д.В., Станіславський Т.В. Стратегічне управління розвитком кіберзахисту критичної інформаційної інфраструктури України. *Публічне управління і адміністрування в Україні*. 2018. Вип. 3. С. 44–50.
8. Суходоля О.М. Енергетична зброя у геополітичній стратегії Росії : аналіт. доповідь; Нац. ін-т стратег. дослідж., Центр безпек. дослідж. Київ : НІСД, 2020. 127, [1] с. : табл. Бібліогр. в підрядк. прим. (Серія «Національна безпека»).

9. Бурик М.М. Аналіз стратегічного планування в діяльності органів державного управління розвитком транспортної інфраструктури. *Інвестиції: практика та досвід : науково-практичний журнал / Чорномор. держ. ун-т ім. Петра Могили ; ТОВ «ДКС Центр» ; голов. ред. Ємельянов В.М. ; редкол.: Бартош Г., Беглиця В.П., Гармідер Л.Д. [та ін.]. Київ, 2020. № 17/18, вересень. С. 143–148.*
10. Ключковський О., Ключковська В. Застосування SWOT-аналізу як базисної умови при формуванні стратегії розвитку туристичної сфери Вінницької області. *Галицький економічний вісник : науковий журнал / М-во освіти і науки України ; Тернопіл. нац. техн. ун-т ім. І. Пулюя ; редкол.: Білоус О.С., Павликівська О.І., Кіляр О.Р. [та ін.]. Тернопіль, 2019. № 5 (60). С. 73–78.*
11. Загурська-Антонюк Полістратегія та правове регулювання політики національної безпеки. *Інвестиції: практика та досвід : науково-практичний журнал / Чорномор. держ. ун-т ім. Петра Могили ; ТОВ «ДКС Центр» ; голов. ред. Ємельянов В.М.; редкол.: Бартош Г., Беглиця В.П., Гармідер Л.Д. [та ін.]. Київ, 2020. № 19/20, жовтень. С. 134–140.*
12. Антонюк Д.А., Антонюк К.І. Формування стратегічних пріоритетів модернізації інституціональної інфраструктури підприємництва регіонів України в процесі європейської інтеграції. *Стратегічні пріоритети*, 2017. № 2. С. 124–131.
13. Клімушин П.С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві: монографія. Харків : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2016. 524 с.
14. Козира Б.Ю., Запривода А.А. Профілювання стратегії розвитку в управлінні інфраструктурними об'єктами. *Управління розвитком складних систем*. 2019. № 40. С. 51–59.
15. Котенок Д.М. Інституціональна інфраструктура муніципального стратегічного планування розвитку // Матеріали IV Міжнародної науково-практичної конференції «Регіональний розвиток України: проблеми та перспективи», КНЕУ, квітень 2017. С. 72–76.
16. Сивак Т.В. Стратегічні комунікації у системі публічного управління України : монографія. Київ : НАДУ, 2019. 338 с.
17. Бараннік В.О., Брежнєва Т.В. Енергетична безпека як стратегічний пріоритет НАТО. *Стратегічні пріоритети*, 2017. № 2 (43). С. 99–112.
18. Лисенко О.І., Чеканова І.В., Кутувий О.П., Нікітін В.А. Стратегії управління ризиками на об'єктах критичної інфраструктури в умовах невизначеності. *Науковий вісник УкрНДІПБ*, 2015. № 1 (31). С. 134–139.
19. Чернявська Т.А. Стратегічні напрямки розвитку транспортно-комунікативної системи України в контексті забезпечення національної безпеки і самодостатності. *Economics Bulletin*, 2015. № 3. С. 68–76.
20. Шаховал О., Лозова І. Гнатюк С. Рекомендації щодо розробки стратегії забезпечення кібербезпеки України. *Захист інформації*, 2016. Т. 18, № 1. С. 57–65.
21. Попова Т.В., Ліпкан В.А. Стратегічні комунікації: [словник] ; за заг. ред. доктора юридичних наук В.А. Ліпкана. Київ : ФОП Ліпкан О.С., 2016. 416 с.
22. Ліпкан В.А. Парадигма космізму як підґрунтя для відпрацювання стратегії національної безпеки України. *Актуальні проблеми політики: Збірник наукових праць / Голов. ред. С.В. Ківалов; відп. За вип. Л.І. Кормич. Одеса : Юридична література, 2003. Вип. 16. С. 115–120.*
23. Ліпкан В.А. Правовий вимір Стратегії національної безпеки України. *Проблеми національної та міжнародної безпеки України: Матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 27 квітня 2007 р.) / Київ. нац. ун-т внутр. справ. Київ: Текст, 2007. С. 5–7. (Серія: Національна і міжнародна безпека).*
24. Ліпкан В.А. Інформаційна війна як засіб сучасних інформаційних стратегій. *Інформаційні стратегії в глобальному управлінні : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 29 жовтня 2011 року). Київ : ФОП Ліпкан О.С., 2011. С. 8–11.*

25. Ліпкан В.А. Безпековий вимір Стратегії національної безпеки США. *Національна і міжнародна безпека в сучасних трансформаційних процесах* : матеріали науково-практичної конференції (Київ, 29 грудня 2011 року). Київ : ФОП Ліпкан О.С., 2011. С. 8–11.
26. Ліпкан В.А. Рада національної безпеки України – державний орган стратегічної комунікації. *Підприємництво, господарство і право*. 2014. № 12. С. 3–7.
27. Ліпкан В.А. Роль стратегічних комунікацій у протидії гібридній війні проти України. *Проблеми протидії проявам тероризму, сепаратизму та екстремізму в сучасних умовах* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 25 вересня 2015 р.). Дніпропетровськ : Дніпропетровський державний ун-т внутрішніх справ, 2015. С. 24–26.
28. Ліпкан В.А., Діордіца І.В. Національна система кібербезпеки як складова системи стратегічних комунікацій : матеріали V Міжнар. наук.-практ. конф. «Правова доктрина сектору безпеки України: актуальні питання сьогодення» (м. Харків, 21 квітня 2017 р.). Харків : Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2017. С. 138–139.
29. Ліпкан В. Стратегические коммуникации: время действовать. URL: https://sensor.net/ru/blogs/3205189/strategicheskie_kommunikatsii_vremya_deystvovat.
30. Ліпкан В. Анатомія сучасного стратегічного мислення в Україні. URL: https://sensor.net/ru/blogs/3155578/anatomya_suchasnogo_strategchnogo_mislennya_v_ukran.
31. Ліпкан В. Стратегічні комунікації та їх висвітлення в посланні Президента України. URL: https://sensor.net/ru/blogs/1103072/strategchn_komunkats_ta_h_visvtlennya_v_poslann_prezidenta_ukrani.
32. Ліпкан В. Удосконалення системи стратегічних. URL: https://sensor.net/ru/blogs/1102963/udoskonalennya_sistemi_strategchnih_komunkatsyi.
33. Ліпкан В. Завдання національної системи стратегічних комунікацій. URL: https://sensor.net/ru/blogs/1102948/zavdannya_natsonalno_sistemi_strategchnih_komunkatsyi.
34. Ліпкан В. Есть ли у Украины стратегия развития? URL: https://sensor.net/ru/blogs/1102337/est_li_u_ukrainy_strategiya_razvitiya.
35. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ : Ірпінь: ВТФ «Перун». 2003. 1440 с.
36. Новий словник іншомовних слів. Укладення і передмова О.М. Сліпушко. 20 000 слів. Київ : Аконіт, 2008. 848 с.
37. Нечволод Л.І. Сучасний словник іншомовних слів. Харків : ТОРСІНГ ПЛЮС, 2008. 768 с.
38. Попов А.В. Политика и стратегия. *Вестник Московского ун-та. Серия 12. Политические науки*. 2015, № 4. С. 91–98.
39. Сивак Т.В. Інституціоналізація стратегічних комунікацій у системі публічного управління України : автореф. ... докт. наук з держ. управ. за спец. 25.00.01 – теорія та історія державного управління. Національна академія державного управління при Президентіві України, Київ, 2020. 39 с.
40. Austrian Cyber Security Strategy. Vienna, 2013. URL: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=50999>.
41. Cyber Security Strategy for Defence of Belgium. Strategy Department. 2014. URL: <https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/Belgian%20Defence%20Cyber%20Security%20Strategy.pdf>.
42. Cyber Security Strategy of Estonia. Ministry of Economic Affairs and Communication. 2014. URL: https://www.mkm.ee/sites/default/files/cyber_security_strategy_2014-2017_public_version.pdf.

43. Latvian cyber security strategy for the period 2014 to 2018. 2014. URL: https://ccdcoe.org/sites/default/files/strategy/LVA_CSS_2014-2018.pdf.
44. Cyber Security Strategy for Germany. Federal Ministry of the Interior. Berlin, 2011. URL: https://www.bsi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/BSI/Publications/CyberSecurity/Cyber_Security_Strategy_for_Germany.pdf?__blob=publicationFile.
45. Cyberspace Protection Policy of the Republic of Poland. Ministry of Administration and Digitisation, Internal Security Agency. Warsaw, 2013. URL: https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/copy_of_PO_NCSS.pdf.
46. National Cyber Security Strategy of Hungary. Prime Minister's Office. Budapest, 2013. URL: https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/HU_NCSS.pdf.
47. Défense et sécurité des systèmes d'information Stratégie de la France. Agence Nationale de la Sécurité des Systèmes d'information. 2011. URL: <https://www.enisa.europa.eu/media/news-items/french-cyber-security-strategy-2011>.
48. Strategy on Cyber Security of Montenegro to 2017. Podgorica, 2013. URL: <https://www.enisa.europa.eu/activities/Resilience-and-CIIP/national-cyber-security-strategies-ncsss/CyberSecurityStrategyforMontenegro.pdf>.
49. The Cybersecurity Policy for Critical Infrastructure Protection (4th Edition) April 18, 2017 Cybersecurity Strategic Headquarters Government of JAPAN. 68 p.
50. Про впровадження системи стратегічного планування і прогнозування: Указ Президента України від 30.04.1999 р. № 460/99 (втратив чинність на підставі Указу Президента від 01.10.2008 р. № 884/2008). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/460/99#Text>.
51. Основні засади (стратегія) державної екологічної політики України на період до 2030 року : затверджено Законом України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради*, 2019, № 16, ст. 70.
52. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: затверджено Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. *Урядовий кур'єр* від 15.01.2015 р. № 6.
53. Про Цілі сталого розвитку : Указ Президента України № 722/2019 від 30 вересня 2019 року. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/7222019-29825>.
54. Стратегія кібербезпеки України: затверджено Указом Президента України від 15 березня 2016 р. № 96/2016. *Урядовий кур'єр* від 18.03.2016 р. № 52.
55. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385. *Урядовий кур'єр* від 03.09.2014. № 160.
56. Стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 16 березня 2017 р. *Урядовий кур'єр* від 13.04.2017. № 70.
57. Національна стратегія управління відходами на період до 2030 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів від 8 листопада 2017 р. № 820-р. *Урядовий кур'єр* від 22.11.2017 р. № 220.
58. Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р. *Урядовий кур'єр* від 27.06.2018. № 120.
59. Стратегія розвитку інноваційної діяльності на період до 2030 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 10 липня 2019 р. № 526-р. *Урядовий кур'єр* від 30.07.2019. № 143.
60. Стратегія інтегрованого управління кордонами на період до 2025 року: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 липня 2019 р. № 687-р. *Урядовий кур'єр* від 06.09.2019. № 170.

61. Стратегія інтеграція внутрішньо переміщених осіб та впровадження довгострокових рішень щодо внутрішнього переміщення на період до 2020 року: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 листопада 2017 року № 909-р. *Урядовий кур'єр* від 20.12.2017. № 240.

62. Стратегія підвищення рівня безпеки дорожнього руху на період до 2020 року: схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 липня 2017 р. *Урядовий кур'єр* від 27.07.2017. № 138.

63. Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року: затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 11 липня 2013 р. *Урядовий кур'єр* від 21.08.2013. № 151.

64. Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»: схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. *Урядовий кур'єр* від 08.09.2017. № 167.

65. Урядовий портал. Єдиний веб-портал органів виконавчої влади України. Розділ «Діяльність». URL: <https://www.kmu.gov.ua/>.

66. Офіційний Міністерства інфраструктури України. Стратегія. URL: <https://mtu.gov.ua/content/strategiya-2015.html>.

67. Положення «Про Державне агентство інфраструктурних проєктів України (Укрінфрапроект)» затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 № 714. URL: <https://data.gov.ua/dataset/c28f1490-9b51-4cee-a5be-df8f50ef6f1d/resource/566ae383-21a9-4c78-a92d-86c5adc4da35>.

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.04>

БАЛАНС ІНТЕРЕСІВ ОСОБИСТОСТІ, СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕРЖАВИ ЯК КЕРІВНИЙ ПРИНЦИП ОБМЕЖЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ

Мерник Анастасія Муслімівна,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри теорії
і філософії права
(Національний юридичний університет
імені Ярослава Мудрого, м. Харків,
Україна)

Стаття присвячена дослідженню механізму формування балансу інтересів особистості, суспільства і держави. Розкриваються механізми охорони, забезпечення та гарантування прав і свобод людини і громадянина. Надається характеристика критеріїв обмеження прав і свобод людини та громадянина. На цій основі формується ідея панування права, суть якої полягає в тому, що механізм реалізації та захисту прав і свобод людини і громадянина має зумовити запровадження принципу недопущення незаконного обмеження прав і свобод людини та громадянина в реальні суспільно-правові відносини українського сьогодення. Наголошується, що невисока ефективність державного управління та недостатньо розвинене громадянське суспільство може призвести до дисфункції їх взаємодії на шляху розвитку сучасної української правової держави. Робиться висновок, що знаходження розумного балансу між інтересами особистості, суспільства і держави є однією з найважливіших складових такого багатого в чому ідеалістичного завдання, як формування досконалого устрою суспільства і державної влади. У роботі наголошується на тому, що зовнішнє щастя людини полягає взагалі в збереженні і збільшенні його зовнішньої досконалості; щодо держави щастя це полягає особливо в безпеці і в надлишках земних благ всіх його членів без винятку; отже, потрібно, щоб кожен громадянин був спокійний щодо своєї особистості, своєї свободи, свого майна, своїх прав, і щоб йому було полегшено досягнення коштів до його добробуту; нарешті, щоб держава підтримувалася в непохитному спокої свободи, при цьому природно розвивалася його внутрішня сила і зовнішня безпека. Формується ідея щодо складності вирішення питання взаємного врахування інтересів особистості і суспільства. Право як соціальний регулятор передбачає протизагаду декількох самостійних інтересів, які один одному протиставляються та які обмежують один одного. Призначення права й полягає саме в розмежуванні інтересів, що між собою зіткнулися. Питання про право тільки тоді і виникає, коли одному визнаному інтересу протиставляється інший, також визнаний і також вимагає для себе забезпечення можливості існування. Окрім цього, вирішення цієї суперечності і знаходження розумного балансу між інтересами особистості, суспільства і держави є однією з найважливіших складових такого багатого в чому ідеалістичного завдання, як формування досконалого устрою суспільства і державної влади. Робиться висновок, що вирішення питання ефективного обмеження влади є найважливішою проблемою підтримки громадського порядку. При цьому, з одного боку, порядок неможливий без уряду, а з іншого – задача уряду повинна полягати в захисті людей від насильства і в створення умов для реалізації ними своїх інтересів. Але як тільки уряд захоплює задля вирішення цього завдання монополію на примус і насильство, вона сама стає загрозою індивіду. Примус же сам по собі може допомогти вільним

людям переслідувати свої цілі тільки в тому випадку, якщо він сприяє дотриманню в суспільстві якихось універсальних правил, які аж ніяк не направляють людини до якоїсь певної мети, а лише дозволяють їй створити і приватну сферу своїх інтересів, і захистити її від непередбачуваних вторгнень інших людей (включаючи і уряд), тим самим залишаючи йому необхідну свободу.

Ключові слова: баланс, права людини, свободи людини, інтерес, особистість, громадянське суспільство, правова держава.

BALANCE OF INTERESTS OF PERSONALITY, SOCIETY AND STATE AS A GUIDING PRINCIPLE FOR LIMITATION OF HUMAN RIGHTS

Mernyk Anastasiia Muslimivna,
Candidate of Law Sciences,
Assistant at the Department of Theory
and Philosophy of Law
(Yaroslav Mudryi National Law
University, Kharkiv, Ukraine)

The article is devoted to the study of the mechanism of forming the balance of interests of the individual, society and the state. The mechanisms of protection, security and guarantee of human and citizen's rights and freedoms are revealed. The criteria for restricting the rights and freedoms of the individual and citizen are given. On this basis, the idea of the rule of law is formed, the essence of which is that the mechanism for the realization and protection of human and citizen's rights and freedoms should lead to the introduction of the principle of preventing the unlawful restriction of human and citizen's rights and freedoms in real social and legal relations of the Ukrainian present.

Public authorities are created by society to protect their interests, but they have the ability to devalue the powers conferred on them in their favor, since the state is endowed with legal coercion against society. It is emphasized that poor efficiency of public administration and underdeveloped civil society can lead to dysfunction of their interaction on the way of development of the modern Ukrainian rule of law.

State prudence is the ability to arrange the welfare of the state in such a way that it truly achieves the happiness of one and all. The external happiness of man is in general to preserve and increase his external perfection; in relation to the state of happiness, this is especially the security and excess of the earthly goods of all its members without exception; therefore, it is necessary for every citizen to be calm about his or her personality, his freedom, his property, his rights, and that he or she should be able to make it easier to achieve the means for his or her well-being; finally, for the state to be maintained in the unbroken peace of freedom, while its internal strength and external security naturally developed.

We see that addressing the issue of effective restriction of power is the most important problem of maintaining public order. At the same time, he draws attention to the fact that, on the one hand, order is impossible without the government, and on the other – the task of the government must be to protect people from violence and to create conditions for them to realize their interests. But as soon as the government seizes on this task the monopoly on coercion and violence, it itself becomes a threat to the individual. Coercion in itself can help free people pursue their goals only if it promotes in society some universal rules that do not in any way direct a person to some specific purpose, but only allow them to create a private sphere of their interests, and protect it from the unforeseen intrusions of others (including the government), thus leaving it with the necessary freedom.

Key words: balance, human rights, human freedoms, interest, personality, civil society, rule of law.

Вступ. Сьогодні наука, технології й економіка досить розвинені та на перший погляд може здаватися, що природне право тут вже не має майже ніякого значення, проте особливість формування та втілення ідеї права як права кожної людини у створенні нового світу, вплинуло на сучасне праворозуміння. Так природно-правові концепції розвивають певні традиції природних прав людини і визнають їх існування поряд із позитивним правом ідеального порядку відносин між людьми. Тому у сучасних концепціях поняття природного права можна простежити появу ціннісно-ідеальної реальності права, що є умовою прагнення людей до справедливості у сучасному світі, як ідеалу гармонійного поєднання усіх цінностей. Сучасне природне право розглядає людину не як відособлену від суспільства, а як учасника суспільних відносин, що у свою чергу зумовлено більшою зацікавленістю людини до подій, які відбуваються у державі.

Органи державної влади створені суспільством для захисту своїх інтересів, проте вони мають властивість девальвувати повноваження, що їм надані на свою користь, оскільки держава наділена легальним примусом щодо суспільства. Невисока ефективність державного управління та недостатньо розвинене громадянське суспільство може призвести до дисфункції їх взаємодії на шляху розвитку сучасної української правової держави.

Літературний огляд. Дослідженню питання формування балансу інтересів людини, суспільства та держави приділяли увагу такі філософи, науковці та правознавці як Т. Гоббс, Б. Спіноза, Дж. Локк, Г. Ахенваль, Рабінович, Ю. Цуркан-Сайфуліна, В. Качур, Н. Волкова, К. Гасанов, Д. Карпов, В. Радченко та ін.

Мета і завданням дослідження – узагальнити погляди науковців щодо питання механізму формування балансу інтересів особистості, суспільства та держави; синтезувати їх і сформувані механізми їх співвідношення у правовій державі. У ході дослідження планується вирішити ряд завдань: дослідити підходи до визначення терміну баланс інтересів; визначити основні характерні риси формування балансу інтересів особистості, суспільства та держави в різні історичні епохи; висвітлити загальні та відмінні риси інтересів суспільства, особистості та держави; наголосити на значенні права як універсального соціального регулятора інтересів особистості, суспільства та держави.

Основна частина. Ще в Середні віки були спроби вирішення в теоретичному плані завдання обмеження влади якимись розумними рамками і мінімізації її зловживань наявними повноваженнями всупереч інтересам особистості. Окремі аспекти цього питання розглядалися, зокрема в рамках реалізації М. Лютера церковної реформи в Німеччині в XVI в [1, с. 392]. Міркування про необхідність впровадження принципу «розумності» і справедливості влади, а також виключення свавілля з її боку починали висловлюватися вже в умовах абсолютної монархії Т. Гоббсом [2, с. 403], Г. Гроциєм [3, с. 514], Дж. Локком [4, с. 514], Б. Спінозою [5, с. 625] та іншими вченими.

Пізніше, в середині XVIII ст. професором Гельмштедського університету Г. Ахенвалем було сформульовано положення щодо того, що державна розсудливість полягає в умінні влаштувати добробут держави таким чином, щоб цим дійсно досягалося щастя всіх і кожного [6, с. 643]. Зовнішнє щастя людини полягає взагалі в збереженні і збільшенні його зовнішньої досконалості; по відношенню до держави щастя це полягає особливо в безпеці і в надлишках земних благ всіх його членів без виключення; отже, потрібно, щоб кожен громадянин був спокійний щодо своєї особистості, своєї свободи, свого майна, своїх прав, і щоб йому було полегшено досягнення коштів до його добробуту; нарешті, щоб держава підтримувалася в непорушному спокої свободи, при цьому природно розвивалася його внутрішня сила і зовнішня безпека.

Слід зазначити, що Г. Ахенваль став послідовником Германа Конрінга, який першим почав читати лекції з державознавства в Гельмштедському університеті. Г. Конрінг, у свою чергу, прагнув навчити політичних діячів розуміти причини державно важливих явищ, що поділяються на чотири групи: матеріальні – опис території і населення держави, формальні – політичний устрій, кінцеві (цільові) – благополуччя держави і його громадян, адміністративні – управління державою, його апарат (чиновники, армія тощо) [7].

В подальшому оновлення держави як важливого суб'єкта історичних змін розглядалося як важлива умова реалізації прав людини. Відомий австрійський учений Л. Штейн в середині XIX ст. вказував на те, що держава є приватна єдність всіх окремих особистостей. Як таке, воно повинно визначити самостійність останніх. Через це і для них, і для держави виникає межа, що виходить із сутності держави і окремих осіб, що проходить через все державне життя, так як вона виникає з єдності і самостійності всіх [8, с. 532].

Тоді ж французький правознавець Л. Дюгі звертав увагу на необхідність обмеження діяльності держави правом не тільки в цілях, але і в засобах їх досягнення. На цій основі він приходив до висновку про неможливість держави обмежувати окремі права індивіда, бо інакше будуть порушені правила загальної юридичної рівності [9, с. 233]. Фактично міркування Л. Штейна і Л. Дюгі як раз й були пов'язані з пошуками балансу інтересів особистості і держави в сучасному його розумінні.

У кінці XIX – початку XX ст. досить серйозну увагу цій проблемі приділялося вітчизняними вченими-правознавцями. Так, за результатами аналізу розвитку вчення про особисті права Ковалевський М.М. прийшов до висновку про те, що дивлячись на обставини середовища і особисту підготовленість індивідів, що входять до складу держави, можна з одного боку побачити їх самодіяльність, а з іншого – велику опіку над ними. Звідси, на думку М.М. Ковалевського, впливає розширення або, навпаки, звуження індивідуальних прав, в прямому протиріччі з звуженням або розширенням меж державного втручання [10, с. 379].

На те, що головною метою правової (конституційної) держави має бути єднання останньої з народом, у своїй роботі «Держава і особистість» звертав увагу й Б. Кістяківський [10, с. 334]. Він об'єктивно вказував на те, що, хоча в конституційній державі уряд і народ не можуть протиставлятися як щось чуже і як би вороже один одному, водночас вони і не зливаються цілком і не уявляють щось неподільно існуюче. У зв'язку з цим, на думку Б. Кістяківського, основним завданням є створення хоча б деякої єдності між народом і державною владою [4, с. 480].

Загалом, необхідно звернути увагу на складність вирішення питання взаємного врахування інтересів особистості і суспільства. Право як соціальний регулятор передбачає противагу декількох самостійних інтересів, які один одному протиставляються та які обмежують один одного. Призначення права й полягає саме в розмежуванні інтересів, що між собою зіткнулися. Питання про право тільки тоді і виникає, коли одному визнаному інтересу протиставляється інший, також визнаний і також вимагає для себе забезпечення можливості існування.

Зрозуміло, що взаємозалежність інтересів особистості і держави здавна вимагала свого врегулювання і пошуків відповідного розумного балансу. Цей процес був складним, а часом і болючим, особливо на тлі соціальних катаклізмів початку і середини XX ст.

Як зазначав Н. Бердяєв, будь-яке групування вороже свободі особистості. Він зазначав навіть більше радикально, що будь-яке угруповання, що було організоване або таке, що організується є ворожим до свободи і схильним заперечувати людську особистість.

Особистість, що усвідомлює свою цінність і свою первородну свободу, залишається самотньою перед суспільством, перед масовими процесами історії [11, с. 305].

Вбачається, що вирішення цієї суперечності та знаходження розумного балансу між інтересами особистості, суспільства і держави є однією з найважливіших складових такого багато в чому ідеалістичного завдання, як формування досконалого устрою суспільства і державної влади.

Ідеал держави, про який міркували ще Платон і Аристотель (які вважали головною метою держави гармонію суспільних відносин і справедливість [12, с. 294; 13, с. 183]), до сих пір залишається недосяжний на практиці. Більш того, суспільство, як свідчить новітня історія, може розвиватися не тільки в прогресивному, але і в іншому напрямку, перетворюючись в силу ряду причин, наприклад, в тоталітарну державу, коли, на думку С. Гессена, стверджується безумовна необмеженість державної влади, тобто неподільна належність особи державі [14, с. 72].

Висновок. Бачимо, що вирішення питання ефективного обмеження влади є найважливішою проблемою підтримки громадського порядку. З одного боку, порядок неможливий без уряду, а з іншого – задача уряду повинна полягати в захисті людей від насильства і в створення умов для реалізації ними своїх інтересів, але як тільки уряд захоплює задля вирішення цього завдання монополію на примус і насильство, вона сама стає загрозою індивіду. Примус же сам по собі може допомогти вільним людям переслідувати свої цілі тільки в тому разі, якщо він сприяє дотриманню в суспільстві якихось універсальних правил, які аж ніяк не направляють людини до якоїсь певної мети, а лише дозволяють їй створити і приватну сферу своїх інтересів, і захистити її від непередбачуваних вторгнень інших людей (включаючи і уряд), тим самим залишаючи йому необхідну свободу.

Список використаних джерел:

1. Енциклопедія історії України : у 10 т. Київ : Наук. думка, 2006. Т. 6. 392 с.
2. Томас Гоббс. Левіафан, або Суть, будова і повноваження держави церковної та цивільної. Київ : Дух і Літера, 2000. 600 с.
3. Українська дипломатична енциклопедія : у 2 т. / за ред. Л.В. Губерський. Київ : Знання України, 2004. Т. 1. 760 с.
4. Філософський енциклопедичний словник / за ред. В.І. Шинкарук. Київ : Абрис, 2002. 742 с.
5. Політична енциклопедія / за ред. Ю. Левенець. Київ: Парламентське видавництво, 2011. 684 с.
6. Політологічний енциклопедичний словник / за ред. М. Головатого. Київ : МАУП, 2005. 792 с.
7. Krp.dhi-moskau.org. URL: <https://krp.dhi-moskau.org/en/originals/dissertation-de-ratione-status> (дата звернення: 11.01.2021).
8. Юридична енциклопедія / за ред. Ю. Шемшученко. Київ, 2004 Т. 6: Українська енциклопедія ім. М.П. Бажана. 768 с.
9. Політична енциклопедія / за ред. Ю. Левенець. Київ : Парламентське видавництво, 2011. 233 с.
10. Енциклопедія історії України : у 10 т. / за ред. В. Смолій. Інститут історії України НАН України. Київ : Наук. думка, 2007. Т. 4. С. 379.
11. Бердяев Н.А. Самопознание: Сочинения. Харьков : Изд-во Фолио. 2001. С. 305.
12. Платон. Діалоги. Харків : Фолио. 2008. С. 349.
13. Аристотель. Політика / пер. з давньогр. та передм. О. Кислюка. Київ : Основи, 2000. С. 239.
14. Новая философская энциклопедия : в 4 т. / за ред. В. Стёпин. Москва : Мысль, 2010, С. 564.

УДК 316.647.82+316.647.5

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.05>

ДИСКРИМІНАЦІЯ ТА РІВЕНЬ ТОЛЕРАНТНОСТІ: ТЕОРЕТИЧНЕ Й ПРАКТИЧНЕ ЗНАЧЕННЯ У ПРАВОВОМУ ПРОСТОРИ СУСПІЛЬСТВА

Нітченко Алла Григорівна,

кандидат історичних наук,
доцент кафедри правоохоронної
діяльності та загальноправових
дисциплін

(Національний університет
«Чернігівська політехніка», м. Чернігів,
Україна)

Штаба Юлія Сергіївна,

студентка юридичного факультету
(Національний університет

«Чернігівська політехніка», м. Чернігів,
Україна)

Статтю присвячено проблемі ідентифікації неоднакового ставлення до осіб за певними ознаками. Досліджено дискримінацію як форму підпорядкування або негативного ставлення до окремих осіб або груп, що заснована на характеристиках, які не є прийнятними. Виокремлено різні форми дискримінації. Проаналізовано категорію толерантності як складний і багатоаспектний феномен. Визначено основні форми та типи толерантності за сферами прояву.

Визначено найпоширеніші сфери дискримінації в Україні та рівень толерантності суспільства за критерієм ставлення населення до потреби обмеження прав певних соціальних груп. Розглянуто толерантність як важливу умову запобігання дискримінації.

Встановлено, що боротьба з нетерпимістю або дискримінацією вимагає ефективної співпраці між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Омбудсмен є центральним органом у сфері забезпечення прав людини та основних свобод, передбачених Конституцією України, законами України та міжнародними конвенціями з прав людини, учасником яких є Україна. Наголошено на важливості запровадження інституції омбудсмена з рівних прав і можливостей. Зазначено, що в Україні вже функціонує Уповноважений Президента України з прав дитини, котрий забезпечує здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо додержання конституційних прав дитини та виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері. Існує освітній омбудсмен, який захищає права у сфері освіти.

Зауважено, що слід створити інститут гендерного омбудсмена, омбудсмена з трудових прав, муніципального омбудсмена, омбудсмена з вирішення конкретних проблем: внутрішнього переміщення осіб, медицини, соціального захисту тощо.

Наголошено, що саме за умов ефективної взаємодії між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади та громадськістю в Україні зможе знизитись рівень дискримінації та зрости рівень толерантності; ці зміни доречно було б запроваджувати з урахуванням міжнародних практик.

Ключові слова: дискримінація, толерантність, терпимість, рівність, подолання дискримінації.

DISCRIMINATION AND THE LEVEL OF TOLERANCE: THEORETICAL AND PRACTICAL SIGNIFICANCE IN THE LEGAL SPACE OF SOCIETY

Nitchenko Alla Grigorevna,
Candidate of Historical Sciences,
Senior Lecturer at the Department of Law
Enforcement Activity and General Law
Disciplines
(Chernihiv Polytechnic National
University, Chernihiv, Ukraine)

Shtaba Yulia Sergiivna,
Student at the Faculty of Law
(Chernihiv Polytechnic National
University, Chernihiv, Ukraine)

The article is devoted to the problem of identifying different attitudes towards people on certain grounds. Discrimination as a form of subordination or negative attitude towards individuals or groups based on characteristics that are not acceptable has been studied. Different forms of discrimination have been identified. The category of tolerance as a complex, multifaceted phenomenon is analysed.

The most common areas of discrimination in Ukraine and the level of tolerance of society by the criterion of the population's attitude to the need to restrict the rights of certain social groups are identified. Tolerance is considered as an important condition for preventing discrimination.

It has been established that the fight against intolerance or discrimination requires effective cooperation between the legislative, executive and judicial branches of government. The Ombudsman is the central body in the field of ensuring human rights and fundamental freedoms provided by the Constitution of Ukraine, laws of Ukraine and international conventions on human rights, to which Ukraine is a party.

The importance of introducing the institution of an ombudsman for equal rights and opportunities was emphasized. It is noted that the Commissioner of the President of Ukraine for the Rights of the Child already operates in Ukraine, which ensures the exercise by the President of Ukraine of constitutional powers to respect the constitutional rights of the child and fulfil Ukraine's international obligations in this area. There is an education ombudsman who protects rights in the field of education.

It was noted that the institution of a gender ombudsman, an ombudsman for labour rights, a municipal ombudsman, an ombudsman for solving specific problems, such as internal displacement, medicine, social protection, should be established, etc.

It was emphasized that effective cooperation between the legislative, executive and judicial branches of government and the public in Ukraine will be able to reduce discrimination and increase tolerance, in particular, these changes should be implemented taking into account international practices.

Key words: discrimination, tolerance, equality, overcoming discrimination.

Постановка проблеми. Явище дискримінації має складний зміст, адже, з одного боку, всесвітня історія та реалії сьогодення мають багато прикладів її негативних виявів в обмеженні законних прав та свобод людини за ознаками статі, расової, етнічної чи релігійної належності, а з іншого – позитивна роль дискримінації полягає в розподілі прав і обов'язків між різними групами населення, який би забезпечував їх захист чи гармонійний

розвиток відповідно до фізичних можливостей, правового статусу, соціальної ролі тощо. У сучасних умовах виразно переважає негативний вплив дискримінації, тому на порядку денному розвитку національних правових систем (як України, так і європейських країн) перебуває заборона дискримінації та системний розвиток толерантності. Через це актуальним видається дослідження проблематики теоретичного та практичного значення дискримінації та толерантності в правовому просторі суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукові напрацювання з досліджуваної тематики можна розділити на п'ять груп: 1) дослідження в галузі філософії про сутність дискримінації та толерантності, які проводили відомі філософи та правники Ф. Аквінський, Г.-В.-Ф. Гегель, Р. Ієрінг, І. Кант, Г. Кельзен, Ж.-Ж. Руссо, Р. Валітова, Н. Захорчук, Д. Зінов'єв, В. Лекторський, П. Кінг, Т. Сагановська, О. Хоффе та ін.; 2) дослідження у сфері педагогіки, які були здійснені за такими напрямками, як «педагогіка ненасильства» (А. Козлова, В. Муралов, В. Сітаров та ін.), «педагогіка культури миру» (С. Дем'янчук, М. Кабатченко, А. Сиротинко та ін.), «виховання у душі толерантності» (О. Грива, О. Матієнко, А. Погодіна, Т. Солдатова, В. Тишков, Л. Шайгерова, О. Шарова, О. Швачко та ін.); 3) дослідження у сфері політології, які проводили В. Логвинчук, П. Рікер, О. Труш та ін.; 4) дослідження в галузі права з обраної проблематики – С. Алексєєв, А. Боннер, С. Гусарєв, В. Дудченко, А. Жалінський, В. Карташов, І. Кресіна, О. Копиленко, О. Скакун, Ю. Тихомиров, О. Уварова та ін. 5) дослідження, присвячені формуванню толерантності у світі – С. Булард, Х. Вільде, Р. Крісті, Дж. Ролз, К. Уейк та ін. Так, проблема дискримінації і толерантності має теоретичне значення та практичну цінність не лише в правовому житті, а й в інших сферах суспільного життя. Вказуючи на ґрунтовність, теоретичну і практичну значущість наукових розробок учених наголошуємо на потребі в продовженні наукових розвідок із зазначеної тематики у царині права.

Постановка завдання. Ураховуючи викладене, мета статті – дослідити теоретичне значення таких дефініцій, як «дискримінація» та «толерантність», з'ясувати вплив цих явищ на національну правову систему суспільства.

Виклад основного матеріалу. Одним із пріоритетних завдань держави щодо забезпечення сталого розвитку, відкритого громадянського суспільства, інтеграції України до світової спільноти є вдосконалення роботи основних напрямів реалізації та захисту прав людини, розвитку толерантності [1, с. 39]. У сучасних умовах дискримінація не має перешкоджати суспільній консолідації та злагоді. Активізація ролі правової доктрини, а також громадської думки у формуванні правотворчої політики та законотворчості мають підвищувати якість та ефективність законодавчих актів, вимагати посилення уваги до актуальних проблем правового забезпечення законодавчої діяльності у сфері протидії дискримінації.

Поняття «дискримінація» походить від латинського “discriminatio” – «розрізнення», тобто навмисне обмеження або позбавлення прав певних категорій громадян, засноване на характеристиках, що не є прийнятними. Отож, це поняття охоплює «виключення або обмеження можливостей для членів певної групи щодо можливостей інших груп» та має складний зміст [2].

Аналіз зарубіжного досвіду показує, що у Загальній декларації прав людини і в інших міжнародних угодах немає загального визначення поняття «дискримінація», хоча згадують її досить часто, тому для дефініції використовуються визначення з інших галузей. Міжнародним законодавством передбачається, що країни зобов'язані поважати права людини і забезпечити їх усім громадянам без будь-яких відмінностей та обмежень, як-от раса, колір шкіри, стать, мова, релігія, сексуальна орієнтація, політичні або інші погляди, національне або соціальне походження тощо.

Слід зазначити, що гарантії рівності та заборони дискримінації також стали невід'ємною частиною національного законодавства. Відповідно до Конституції України, Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» та міжнародних зобов'язань Україна зобов'язана протидіяти дискримінації в будь-якій формі.

У ст. 1 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» під дискримінацією розуміється ситуація, за якої особа та/або група осіб за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, віку, інвалідності, етнічного та соціального походження, громадянства, сімейного та майнового стану, місця проживання, мовними або іншими ознаками, які були, є та можуть бути дійсними або припущеними, зазнає/зазнають обмеження у визнанні, реалізації або користуванні правами і свободами в будь-якій формі, крім випадків, коли таке обмеження має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними [3].

Як бачимо, сфера вияву цього феномену є надто широкою та здатною виявлятися з різним ступенем інтенсивності у духовній, соціальній, економічній, політичній та іншій галузях соціального буття. Це свідчить про те, що боротьба з дискримінацією є загальноправовою проблемою. Так, М. Саєнко у праці «Теоретичні аспекти дискримінації як об'єкта правового дослідження» зазначає, що «дискримінація полягає у правовій оцінці дій, які несуть загрозу правам і законним інтересам осіб, та в удосконаленні правового регулювання з метою забезпечення юридичної рівності. Водночас залишається потреба у вжитті заходів «позитивної дії», що спрямовані на забезпечення рівних можливостей для реалізації прав та свобод людини в економічному, політичному, культурному житті, соціальній сфері, а також можливостей особистісного та професійного розвитку» [4, с. 47–48].

Ст. 5 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» визначає такі форми дискримінації, як пряма, непряма, підбурювання, пособництво та утиск [3].

Під прямою дискримінацією розуміються рішення, дії або бездіяльність, що призводять до випадку, коли до особи та/або групи осіб за їх певними ознаками ставляться менш прихильно, ніж до інших осіб в аналогічній ситуації (п. 6 ч. 1 ст. 1 Закону). Водночас під непрямою дискримінацією розуміють ситуацію, за якої (внаслідок реалізації чи застосування формально нейтральних правових норм, критеріїв оцінки, правил, вимог чи практики для особи та/або групи осіб за їх певними ознаками) виникають менш сприятливі умови або становища (порівняно з іншими особами та/або групами осіб), крім випадків, коли їх реалізація чи застосування має правомірну, об'єктивно обґрунтовану мету, способи досягнення якої є належними та необхідними (п. 3 ч. 1 ст. 1 Закону), тобто об'єктивно виправдані метою забезпечення та реалізації рівних можливостей, рівних прав і свобод, наданих їм Конституцією і законами України.

Результати проведених досліджень показують, що дискримінація загалом може мати такі дві основні форми: офіційну, закріплену в законодавстві, й неофіційну (звичаяву), закорінену в суспільних практиках. Офіційна дискримінація може бути «нейтралізована шляхом унесення змін до нормативно-правової бази», тоді як «ліквідація неофіційної дискримінації потребує розроблення та впровадження широкого спектра іноді унікальних для кожної країни політичних та соціальних механізмів протидії явищу» [5, с. 109]. У цьому аспекті дієва роль протидії дискримінації належить феномену толерантності.

Загалом, під феноменом толерантності розуміють «допустиме відхилення» [6].

На міжнародному рівні категорію «толерантність» визначено в Декларації принципів толерантності, затвердженій Резолюцією 5.61 Генеральної конференції ЮНЕСКО 16 листопада 1995 р. [7]. Так, під толерантністю розуміють єдність у різноманітті; активну позицію, що формується на основі визнання універсальних прав та основних свобод людини; обов'язок сприяти утвердженню прав людини, плюралізму, демократії та правопорядку тощо. Як бачимо, категорія «толерантність» – надзвичайно складний і багатоаспектний феномен, світоглядна основа якого полягає в єдності та різноманітті.

Формуванню толерантності особистості, її відповідної поведінки сприяють знання, відкритість, спілкування та свобода думки, совісті й переконань.

Толерантність відрізняють від пасивної добровільності, адже не можна говорити про толерантність до речей, із якими й так погоджуєшся.

Толерантність не означає прийняття всього безумовно та може відображатися у багатьох формах: релігійній, міжкласовій, політичній, віковій, етнічній тощо. Так, різні групи людей мають рівний доступ до освіти, охорони здоров'я, економічних можливостей або влади; різні групи людей повністю інтегровані в суспільство; дотримані традиції меншин; усі групи людей почуваються захищеними від упереджень або дискримінації; суспільство визнає важливість захисту меншин та вразливих груп [8].

Типологізація толерантності за соціальними сферами її буття більш багатогранна: гендерна, вікова, освітня, міжнаціональна, расова, релігійна, географічна, міжкласова, фізіологічна, політична, сексуально орієнтована та маргінальна [9, с. 6–7].

Високий рівень толерантності у суспільстві – це показник позитивних соціальних відносин що склалися, адже її відсутність може призвести до напруженості, що спричиняє насильство, конфлікти та війни. Толерантність – це також ціннісна основа поваги до людей, людська чеснота, гармонійна сумісність суспільного й індивідуального буття.

Толерантність у сенсі моралі означає терпимість до відмінностей серед людей та здатність мати права та свободи, не порушуючи прав і свобод інших.

Як і дискримінація, нетерпимість (інтолерантність) може відображатися як на офіційному, так і на суспільному рівнях. Інколи нетолерантність може бути частиною свідомої державної політики, як-от антисемітизм у нацистській Німеччині, який призвів до Голокосту.

Основний зміст концепту толерантності в правовому контексті полягає в тому, що толерантність – це спосіб та принцип юридичної поведінки у сфері функціонально-рольового спілкування та суспільних відносин.

Українське суспільство впродовж своєї історії виявляло достатній рівень толерантності та недискримінації. Та все ж, починаючи з 2006 р., українські та міжнародні організації заявляли про поширення ксенофобії, ісламофобії, расизму, шовінізму, пропаганди екстремізму та кіберненависті в нашій державі [10]. Поточні соціальні та економічні проблеми, високий рівень безробіття, нерегульовані міграційні потоки, окупація Криму, збройний конфлікт на Сході України – усе це посилює поляризацію, радикалізацію та нетерпимість українського суспільства. Українське суспільство демонструвало нетерпимість до того, щоб жити поряд із гомосексуалістами (67%) та ВІЛ-інфікованими особами (43%), з наркозалежними (94%) та алкоголіками (82%) [8, с. 26].

Найпоширенішою сферою дискримінації в Україні було визнано працевлаштування. За даними соціологічних опитувань, під час працевлаштування люди зазнавали дискримінації на підставі сексуальної орієнтації або гендерної ідентичності (60%), інвалідності (53%), віку старше 50-ти (52%), кольору шкіри (39%), мови (25%), релігії

(24%), етнічної належності (23%) та статі (20%). Респонденти також указували на дискримінацію на підставі статі (17%), місця проживання (10%) та майнового стану (7%) у взаємовідносинах із державними установами та державними службовцями [8, с. 26].

Сьогодні рівень толерантності та недискримінації в Україні зазнав значних змін. У 2020 р. Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва в співпраці з Центром прав людини “ZMINA” за підтримки Програми розвитку ООН (ПРООН) в Україні провели соціологічне дослідження на тему «Що українці знають та думають про права людини: оцінка змін (2016–2020)», результати якого засвідчили, що 61% українців вважають, що проблема дискримінації продовжує існувати в суспільстві. На думку опитуваних, основними ознаками, за якими відбувається дискримінація в Україні, є вік (40%), інвалідність (38%), сексуальна орієнтація (26%), стан здоров'я (26%), майновий стан (24%), стать (23%) та етнічне походження (21%) [11].

Критерій толерантності українського суспільства визначено стосовно потреби обмеження прав певних соціальних груп. Результати опитування показали, що рівень толерантності українського суспільства дещо зріс (порівняно з попередніми опитуваннями у 2016 і 2018 рр.). Так, 63% українців готові обмежувати права наркозалежних, 50% – олігархів, 46% – колишніх засуджених, 46% – людей зі специфічними політичними поглядами та 42% – ЛГБТ; 38% опитаних підтримали обмеження в правах ромів, 31% – безхатьків, 20% – переселенців із Криму та Донбасу, 18% – безробітних [11].

Говорячи про правові аспекти протидії дискримінації та розвитку толерантності, потрібно звернути увагу на міжнародні стандарти, зокрема й Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок [12] та Європейську конвенцію з прав людини [13], які декларують рівні права та можливості між жінками та чоловіками. Ст. 1 Європейської конвенції з прав людини гарантує права та свободи, що поширюються на кожного, хто перебуває під юрисдикцією держав-членів Ради Європи. Принцип недискримінації за ознакою статі гарантують ст. 14 і Протокол 12 Конвенції. Крім того, Європейська соціальна хартія встановлює реалізацію економічних та соціальних прав без дискримінації [14].

У перше десятиліття ХХІ ст. країни Центральної та Східної Європи почали активно затверджувати антидискримінаційне законодавство, зважаючи на інтеграцію до ЄС. Характерною особливістю низки зарубіжних країн є те, що на розвиток антидискримінаційного законодавства вплинула політика комплексного гендерного підходу. Так, О. Калмикова зазначає, що антидискримінаційне законодавство формувалося, по-перше, шляхом ухвалення комплексних антидискримінаційних актів. Так, наприклад, в Угорщині було ухвалено Закон про рівне ставлення й забезпечення рівних можливостей (2003 р.) По-друге, шляхом ухвалення спеціальних антидискримінаційних актів. Наприклад, у Румунії було ухвалено Закон про рівні можливості для жінок і чоловіків (2002 р.). У низці країн були утворені змішані моделі. Наприклад, у Болгарії – Закон про захист від дискримінації 2004 р. і Закон про рівні можливості чоловіків і жінок 2001 р., у Словенії – Закон про рівні можливості для жінок і чоловіків 2002 р. і Закон про забезпечення принципу рівного ставлення 2004 р. тощо [15, с. 92].

У країнах ЄС найбільш детально законодавчо врегульовано проблему рівних можливостей чоловіків і жінок на ринку праці. Наприклад, Закон про рівноправність 1986 р. у Фінляндії, Акт про рівноправність чоловіків і жінок на робочих місцях 1980 р. у Швеції, Закон про рівноправність статей 2005 р. в Іспанії [15, с. 92]. Західноєвропейські держави, що не входять до складу ЄС, також формують антидискримінаційне законодавство. Так, наприклад, у Швейцарії було ухвалено Федеральний закон про рівність (1995 р.)

До досягнень сучасного міжнародного права також належить створення міжнародного інституційного механізму імплементації міжнародно-правових норм у галузі захисту прав і свобод людини та спеціальних структур, покликаних забезпечити їх реалізацію. Так, на міжнародному рівні діють універсальні правозахисні механізми: Рада з прав людини при Генеральній Асамблеї ООН, Комісія з прав людини ЕКОСОП ООН, Комітет із прав людини, Верховний комісар ООН із прав людини, Верховний комісар ООН у справах біженців та ін.

Національне законодавство про запобігання та протидію дискримінації складається з Конституції України, Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» та інших антидискримінаційних законів.

Верховна Рада України не тільки ухвалює відповідні закони, зокрема і про захист прав людини та недискримінацію, а й ратифікує відповідні міжнародні конвенції з прав людини. Слід зазначити, що сьогодні Україна ратифікувала більшість міжнародних нормативно-правових актів із захисту прав людини, наприклад: Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (1996 р.), Міжнародний пакт про громадянські і політичні права (1966 р.), Міжнародну конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1965 р.), Конвенцію ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (1979 р.), Конвенцію про корінні народи, які ведуть племінний спосіб життя в незалежних країнах (1989 р.), Конвенцію про права дитини (1989 р.), Міжнародну конвенцію про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей (1990 р.), Конвенцію про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження (2005 р.), Конвенцію про права осіб з інвалідністю (2006 р.) та ін.

Виконавчі органи, Кабінет Міністрів України, Міністерство соціальної політики, Національна поліція України, обласні державні адміністрації зобов'язані забезпечувати виконання українського законодавства, зокрема й стосовно толерантності та недискримінації, тоді як суди вповноважені вирішувати відповідні спори у суспільних відносинах.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсмен) є центральним органом у сфері забезпечення прав людини та основних свобод, передбачених Конституцією України, законами України та міжнародними конвенціями з прав людини, учасником яких є Україна. Важливим є запровадження інституції омбудсмена з рівних прав і можливостей, тому в Україні вже функціонує Уповноважений Президента України з прав дитини, котрий забезпечує здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо додержання конституційних прав дитини, виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері. Освітній омбудсмен України захищає права у сфері освіти. Ми підтримуємо думку правників, що слід створити інститут гендерного омбудсмена, омбудсмена з трудових прав, муніципального омбудсмена, омбудсмена з вирішення конкретних проблем, зокрема й внутрішнього переміщення осіб, медицини, соціального захисту тощо. Водночас необхідним є створення парламентських груп для протидії дискримінації та досягнення паритету, а також залучення неурядових організацій і громадськості для розширення інформації щодо наявності відповідних прав та шляхів їх реалізації.

На національному рівні боротьба з нетерпимістю або дискримінацією вимагає ефективної співпраці між законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади. Саме за умов ефективної взаємодії між гілками влади та громадськістю в Україні зможе зменшитись рівень дискримінації та зросте рівень толерантності; ці зміни доречно було б запроваджувати з урахуванням міжнародних практик.

Висновки. З усього вищезазначеного можна зробити висновок, що дискримінація – це один із видів порушення прав людини, а основними її причинами є стереотипи та упередження, тому до дискримінації не можна ставитися толерантно.

Практична цінність толерантності у житті правого суспільства полягає в тому, що толерантність – це активне визнання прав і свобод іншого, безвідносно до його особистісних особливостей.

Україна має низку напрацювань щодо забезпечення протидії дискримінації, але водночас питання забезпечення реального балансу між недискримінацією і толерантністю не є вирішеними і потребують проведення подальшої роботи в цьому напрямі.

Список використаних джерел:

1. Батанов О.В. Конституційно-правове забезпечення експертного супроводу законодавчої діяльності у сфері протидії дискримінації. *Альманах права*. 2019. № 10. С. 34–41.
2. Дискримінація. *Права людини*. Термінологія. URL: <http://prava-lyudyny.org/terminologiya/> (дата звернення: 30.12.2020).
3. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 06.09.2012 р. № 5207-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17#Text> (дата звернення: 30.12.2020).
4. Саєнко М.І. Теоретичні аспекти дискримінації як об'єкта правового дослідження. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 3. С. 47–52.
5. Кресіна І.О. Проблеми законодавчого забезпечення антидискримінаційної політики в Україні. *Суспільно-політичні процеси*. 2016. № 2. С. 109–124.
6. Живи сам і дай жити іншим. Український інтерес. URL: <https://uain.press/blogs/zhyvy-sam-i-daj-zhyty-inshym-1110493> (дата звернення: 31.12.2020).
7. Декларація принципів толерантності ЮНЕСКО: Декларація, Міжнародний документ від 16.11.1995. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_503?lang=uk#Text (дата звернення: 30.12.2020).
8. Толерантність та як про неї говорити: посібник з миробудівництва в Україні. URL: https://www.google.com/sorry/index?continue=https://webcache.googleusercontent.com/search%3Fq%3Dcache:HEoSmJuyqxoJ:https://www.ua.undp.org/content/dam/ukraine/docs/DG/tolerancecampaign/W_tolerantnist_2017.pdf%2B%26cd%3D1%26hl%3DrU%26ct%3Dclk%26gl%3Dua&hl=ru&q=EgS8oxWyGLe_1fwFIhkA8aeDS9u4CgVPvdtKVPyg5mDET2RaFpg4MgFu (дата звернення: 17.10.2020).
9. Почути один одного: рекомендаційний покажчик / уклад. Н. Романюк, О. Іоаніді; відп. за вип. Г. Брагарник. Київ, 2019. 42 с.
10. Українські форми нетерпимості. Харківська правозахисна група. Інформаційний портал. URL: <http://khp.org/1319021937> (дата звернення: 31.12.2020).
11. Українці стали більш толерантними й активніше захищають свої права: результати опитування. Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва. URL: <https://dif.org.ua/article/ukraintsi-stali-bilsh-tolerantnimi-y-aktivnishe-zakhishchayut-svoi-prava-rezultati-opituvannya> (дата звернення: 30.12.2020).
12. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_207 (дата звернення: 17.10.2020).
13. Європейська конвенція з прав людини. URL: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_UKR.pdf (дата звернення: 17.10.2020).
14. Європейська соціальна хартія. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062 (дата звернення: 17.10.2020).
15. Калмикова О.С. Міжнародні стандарти протидії дискримінації за ознакою статі. *Право та інновації*. 2019. № 4. С. 89–94.

УДК 342.5:342.7

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.06>

РОЛЬ ІНСТИТУТУ ОМБУДСМАНА В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЗАХИСТУ ПРАВ І ЗАКОННИХ ІНТЕРЕСІВ ЗАСУДЖЕНИХ ТА УВ'ЯЗНЕНИХ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ

Петельнікова Наталія Миколаївна,
старший викладач циклу підготовки
персоналу пробації
(Білоцерківський центр підвищення
кваліфікації персоналу Державної
кримінально-виконавчої
служби України, м. Біла Церква,
Київська область, Україна)

Статтю присвячено дослідженню сутності парламентського контролю, а саме одному із суб'єктів його здійснення – Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини.

Варто зазначити, що дослідження явища «парламентський контроль» посідає важливе місце в наукових колах. Однією з причин цього є те, що в будь-якій країні світу виконавчу владу потрібно контролювати, зважаючи на велику кількість повноважень, що їй надається, адже це створює широке коло можливостей для зловживання нею. Окреме місце під час здійснення парламентського контролю відводиться інституту омбудсмана. Незважаючи на те, що його правовий статус тісно пов'язаний із діяльністю парламенту, він усе одно є незалежним та самостійним органом, на який парламент не має можливостей тиснути та втручатися в його діяльність відповідно до чинного законодавства.

Важливо розуміти, що однією зі «сприятливих» умов порушення прав та законних інтересів будь-якої людини є такий правовий статус особи, як «засуджений» та «ув'язнений», адже він накладає обмеження на реалізацію своїх прав чи обов'язків обвинувальним вироком суду чи іншим законним рішенням, що сприяє актуальності дослідження ролі інституту омбудсмана у забезпеченні прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених під час здійснення парламентського контролю.

Мета статті полягає у дослідженні сутності поняття парламентського контролю, його мети, класифікації, суб'єктів його здійснення та дослідження ролі Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини під час реалізації парламентського контролю загалом та в житті засуджених і ув'язнених зокрема.

У статті також встановлено, що роль омбудсмана під час здійснення парламентського контролю за умов дотриманням прав та законних інтересів засуджених та ув'язнених має бланкетний характер, оскільки універсальність здійснення парламентського контролю омбудсманом ми можемо побачити в Конституції України та у Законі України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», а от чіткий механізм його реалізації стосовно засуджених та ув'язнених у спеціальних нормативно-правових актах, що визначають правовий статус цих осіб, відсутній.

Що стосується ролі інституту омбудсмана у забезпеченні захисту прав і законних інтересів засуджених та ув'язнених під час здійснення парламентського контролю, то ми можемо побачити його реалізацію в щорічних та спеціальних доповідях, аналіз яких також проведений у статті.

Ключові слова: Уповноважений Верховної Ради з прав людини, інститут омбудсмана, засуджені, ув'язнені, права людини, парламентський контроль.

**THE ROLE OF OMBUDSMAN INSTITUTION IN ENSURING THE RIGHTS
AND LEGITIMATE INTERESTS OF CONVICTS AND PRISONERS
UNDER PARLIAMENTARY CONTROL**

Pietelnikova Natalia Mykolaivna,
Senior Lecturer at Training Department
for Probation Personnel
(Bila Tserkva Penitentiary Staff Training
Centre, Bila Tserkva, Kyiv region, Ukraine)

The article studies the essence of parliamentary control, namely, the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine as one of the subjects of its implementation.

It is important to note that researchers pay much attention to the phenomenon of “parliamentary control”. One of the reasons for this is that the executive branch needs to be controlled in any country of the world due to its many powers and a wide range of opportunities for their abuse.

The ombudsman institution occupies a special place in the exercise of parliamentary control. Although its legal status is closely linked to the activities of the parliament, the ombudsman institution is still an independent and autonomous body, and the parliament is not entitled to pressure it and interfere in its activities under current legislation.

Importantly, one of the “favourable” conditions for violating the rights and legitimate interests of any person is the legal status of a person as a “convict” and “prisoner”. It is so because such a status restricts the exercise of one’s rights or obligations by a court conviction or other legal decision. In turn, it becomes essential to study the role of the ombudsman institution in ensuring the rights and legitimate interests of convicts and prisoners under parliamentary control.

The article aims to study the essence of parliamentary control, its goals, classification, subjects of its implementation, as well as specify the role of the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine under parliamentary control in general and in the lives of convicts and prisoners in particular.

The article proves that the role of the ombudsman in exercising parliamentary control over the observance of convicts’ and prisoners’ rights and legitimate interests is of “the blanket nature”. Indeed, one can witness the universality of parliamentary control by the ombudsman in the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine “On the Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine”. Yet, there is no clear mechanism for its implementation concerning convicts and prisoners in special regulations determining their status.

The role of the ombudsman institution in ensuring the rights and legitimate interests of convicts and prisoners under parliamentary control is seen in its implementation in annual and special reports analyzed in the article.

Key words: Commissioner for Human Rights of the Verkhovna Rada of Ukraine, ombudsman institution, convicts, prisoners, human rights, parliamentary control.

Вивчаючи багаторічний досвід європейських країн, ми розуміємо, що роль парламенту в ефективному функціонуванні високорозвинутих держав світу не можна недооцінювати, адже саме від парламенту буде залежати не лише законотворча функція тієї чи іншої країни, а й розвиток самої держави, проведення інституційних реформ у ній та збалансована робота кожної з гілок влади. Водночас у будь-якій державі світу виконавчу владу необхідно контролювати, оскільки через велике коло повноважень,

що їй надається, є широке коло можливостей для зловживань цією владою та порушення нею законодавства. Це завдання (разом з іншими) відводиться парламенту під час здійснення ним контролю з метою реалізації однієї з головних функцій держави – запобігання порушенню прав та законних інтересів кожної людини та громадянина.

Окреме місце у здійсненні парламентського контролю відводиться інституту омбудсмана. Незважаючи на те, що його правовий статус тісно пов'язаний із діяльністю парламенту (обрання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, звітування про результати своєї діяльності перед Верховною Радою України та інші), він усе одно є незалежним та самостійним органом, на який парламент не може тиснути та втручатися в його діяльність відповідно до чинного законодавства.

Але в нашій статті ми хочемо приділити увагу окремому аспекту реалізації Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини парламентського контролю – його ролі у забезпеченні захисту прав і законних інтересів засуджених та ув'язнених, оскільки ми розуміємо, що однією зі «сприятливих» умов порушення прав та законних інтересів будь-якої людини є такий правовий статус особи, як «засуджений» та «ув'язнений», оскільки він покладає обмеження на реалізацію своїх прав чи обов'язків обвинувальним вироком суду або іншим законним рішенням, що сприяє актуальності дослідження цієї теми.

Варто зазначити, що питання парламентського контролю є досить актуальним у юридичній науці та посідає одне з провідних місць серед кола наукових інтересів багатьох вітчизняних та зарубіжних дослідників, серед яких не можна не виокремити таких, як Ю. Барабаш, Я. Куцин, Ю. Ганжуров, Т. Кадук, В. Стеффані, А. Корнілаєва, С. Ківалов, М. Орхіз, В. Журавський, В. Шаповал, О. Коврякова та ін. До того ж у своїх наукових працях вони досліджували не лише парламентський контроль, а і його реалізацію саме інститутом омбудсмана. Водночас його роль та значення стосовно засуджених і ув'язнених детально не досліджувалося.

Метою написання статті є визначення ролі інституту омбудсмана у забезпеченні захисту прав і законних інтересів засуджених та ув'язнених під час здійснення парламентського контролю. Для досягнення цієї мети були поставлені такі завдання: дослідити сутність поняття парламентського контролю; визначити його мету; розглянути класифікацію парламентського контролю; вивчити суб'єктів його здійснення та дослідити роль Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини під час реалізації парламентського контролю загалом та в житті засуджених і ув'язнених зокрема.

О. Коврякова у своїх працях надає широке визначення, відповідно до якого парламентський контроль є системою норм, яка регулює встановлений порядок проведення, спостереження і перевірки діяльності органів виконавчої влади, який здійснюється як парламентською більшістю і опозицією, так і допоміжними органами вищого законодавчого органу, і спрямований на оцінку цієї діяльності з можливим застосуванням санкцій (вотуму недовіри, резолюції осуду, імпичменту тощо) [1, с. 12].

Метою парламентського контролю, на думку Я. Куцин, є виявлення неправомірності або неефективності діяльності органів виконавчої влади і їх посадових осіб, забезпечення дотримання прав і свобод людини і громадянина, забезпечення законності і правопорядку, протидія корупції, вивчення дієвості законодавства України, аналітика інформації, спрямованої на вдосконалення законодавства та ефективності його виконання [2, с. 28].

Питанню класифікації парламентського контролю приділяло увагу багато науковців. Не можна не виділити серед них О. Коврякову, Д. Волощука, В. Маклакова, В. Волощука та ін. Оскільки питання класифікації парламентського контролю не є безпосереднім об'єктом нашого дослідження, ми хочемо навести класифікацію Ю. Барабаша,

оскільки його позиція в цьому питанні найбільше нам близька. Так, у своїх наукових роботах він сформував концепцію дволанкової системи механізму парламентського контролю [3, с. 32].

Вона становить собою дволанкову систему органів та посадових осіб, у якій першою і головною ланкою є безпосередньо парламент, а другою – сукупність органів, що складається з двох груп, що допомагають у здійсненні парламентського контролю над суб'єктами, що діють у межах парламенту (робочі органи, посадові особи, депутатські групи (фракції) та парламентарії), а також над самостійними спеціалізованими суб'єктами, що діють поза межами парламенту, але мають характер підзвітних йому структур (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата) [3, с. 34].

Аналізуючи цю інформацію, можемо зрозуміти, що суб'єкти реалізації парламентського контролю також мають дволанкову систему. До першої ланки належить парламент як орган, уповноважений притягувати до конституційно-правової відповідальності вищі органи та посадових осіб держави; до другої – внутрішньопарламентські структури і народні депутати України, з одного боку, і спеціалізовані допоміжні парламентські інституції (Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та Рахункова палата) – з іншого [3, с. 71].

Таким чином, ми розуміємо, що інститут омбудсмана під час здійснення парламентського контролю посідає одне з ключових місць, оскільки він є незалежним органом із широким колом повноважень та можливостей. Підтвердження цього ми можемо знайти в статті 101 Конституції України, де зазначено, що *«парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини»*, та у статті 1 Закону України *«Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»*, де вказано, що *«парламентський контроль за додержанням конституційних прав і свобод людини і громадянина та захист прав кожного на території України і в межах її юрисдикції на постійній основі здійснює Уповноважений Верховної Ради України з прав людини...»* [4].

Повертаючись до розгляду питання реалізації парламентського контролю інститутом омбудсмана стосовно засуджених і ув'язнених, можемо зрозуміти, що він має бланкетний характер, оскільки універсальність здійснення Уповноваженим парламентського контролю зазначена нами вище, а от його реалізація стосовно засуджених і ув'язнених у нормативно-правових актах, що регулюють питання виконання та відбування кримінальних покарань, майже не передбачена, тому ми зараз більш детально це розглянемо.

Розглядаючи правовий статус засуджених (більш детально вивчення якого було проведено нами в інших дослідженнях), ми розуміємо, що це особи, які вчинили кримінальний злочин та стосовно яких був винесений обвинувальний вирок суду (чи інше рішення), що набрав законної сили. Відповідно до статті 51 Кримінального кодексу України таких кримінальних покарань існує 12. Так, кожна особа, яка засуджена до одного з 12 видів кримінальних покарань і яка має певні обмеження в реалізації своїх прав чи законних інтересів, є засудженою особою, а також на неї покладені певні обов'язки. Особливості реалізації їх правового статусу ми можемо побачити в Кримінально-виконавчому кодексі (далі – КВК) України. Але що стосується згадки про Уповноваженого Верховної ради України з прав людини, його ролі та значення щодо засуджених під час здійснення парламентського контролю, то ці норми прописані лише щодо осіб, засуджених до обмеження волі, позбавлення волі на певний строк чи довічного позбавлення волі. Так, стаття 24 КВК України визначає перелік суб'єктів, яким дозволено відвідувати установи виконання покарань без спеціального

дозволу та в будь-який час із метою здійснення контролю чи проведення перевірок. До цих суб'єктів належить і Уповноважений Верховної Ради України з прав людини або спеціально вповноважений ним представники [5]. Із цього стає зрозумілим, що саме ця норма забезпечує реалізацію парламентського контролю інститутом омбудсмана стосовно засуджених (але лише певної категорії).

Що стосується ув'язнених, то тут також існує досить широке коло ще не врегульованих на законодавчому рівні питань. По-перше, саме розуміння та вживання терміна «ув'язнені», про яке ми також говорили в інших наших дослідженнях. Так, термін «ув'язнені» в національному законодавстві ми можемо побачити в наказі Міністерства юстиції України № 1769/5 від 14.06.2019 року «Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України». Відповідно до Розділу I цього наказу «ув'язнені – це особи, які тримаються під вартою відповідно до вмотивованого рішення суду про обрання як запобіжного заходу тримання під вартою або про застосування тимчасового чи екстрадиційного арешту, винесеного відповідно до Кримінального кодексу України та Кримінального процесуального кодексу України, та/або рішення компетентного органу іноземної держави у випадках, передбачених законом; особи, щодо яких вироком суду передбачено тримання під вартою до набрання ним законної сили» [6]. Що стосується Закону України «Про попереднє ув'язнення», то в ньому використовується термін «особи, взяті під варту» [7]. На нашу думку, хоч цей закон і має вищу юридичну силу, але він був ухвалений у 1993 році та «переживав» неодноразове внесення до нього змін, із чого можна зробити висновок, що саме використання термінології, зокрема й терміна «ув'язнені», нині є більш актуальним та доцільним. Проте ми розуміємо, що в процесі кримінального судочинства, а також під час виконання та відбування кримінальних покарань вони є синонімами, тобто поняттями, що передають однаковий зміст. Більш детально про це ми також говорили в інших наших роботах.

По-друге, крім неврегульованості на законодавчому рівні питань самого визначення правового статусу ув'язнених, існує неврегульованість такого характеру. Відповідно до статті 12 Закону України «Про попереднє ув'язнення» особам, узятим під варту, може бути надано побачення з такими суб'єктами: родичами чи іншими особами; представниками посольств та консульств (для іноземних громадян); співробітниками Управління Верховного Комісара Організації Об'єднаних Націй у справах біженців (побачення з особами, до яких застосовано тимчасовий чи екстрадиційний арешт); представниками Міжнародного Комітету Червоного Хреста; захисником; священнослужителями (капеланами) [7]. А Уповноважений Верховної Ради України чи його законний представник у цій статті непередбачені.

Аналізуючи вищезазначену інформацію, можемо зрозуміти, що перелік суб'єктів, із якими можуть контактувати ув'язнені або особи, взяті під варту, значно вужчий, ніж у засуджених. З одного боку, ми чудово розуміємо природу таких відмінностей, оскільки законодавець, на нашу думку, встановив такі обмеження з метою забезпечення проведення ефективного кримінального провадження та судових засідань (зменшення можливостей цих осіб тиснути на потерпілих чи свідків учиненого злочину; запобігання скоєнню втеч тощо), з іншого – такі відмінності у колі спілкування можуть створювати потенційну загрозу порушення прав чи законних інтересів ув'язнених.

Повертаючись до питання ролі інституту омбудсмана у забезпеченні захисту прав і законних інтересів засуджених та ув'язнених під час здійснення парламентського контролю, можемо побачити його реалізацію в щорічних та спеціальних доповідях.

Так, у щорічних доповідях Уповноваженого Верховної ради України з прав людини ми можемо побачити результати здійснення парламентського контролю інститутом

омбудсмана в Україні загалом. Так, ми хочемо проаналізувати деякі показники цієї діяльності за останні декілька років.

У 2019 році до Уповноваженого звернулось 47 393 особи. Серед них було зареєстровано 21 983 письмові звернення (68% звернень від загальної кількості), 12 673 звернення за телефоном (27% звернень від загальної кількості) та 2 368 звернень на особистому прийомі (5% звернень від загальної кількості) [8, с. 241].

У 2018 році до Уповноваженого надійшло 25 410 звернень. Серед них зареєстровано 14 308 письмових звернень (56% звернень від загальної кількості), 8 494 звернення, надіслані електронною поштою (33% звернень від загальної кількості), 2 176 звернень на особистому прийомі (майже 9% звернень від загальної кількості), 242 звернення через поштову скриньку (0,95% звернень від загальної кількості) та 186 звернень за телефоном (0,73% звернень від загальної кількості) [9, с. 122].

2017 рік став визначним у питаннях кількості звернень до Уповноваженого для захисту своїх прав. Так, 158 091 особа звернулася до омбудсмана. Загальна кількість зареєстрованих звернень складає 25 439 звернень, 8 149 звернень, надісланих електронною поштою (32% звернень від загальної кількості), 3 564 звернення за телефоном (14% звернень від загальної кількості) та 1 914 звернень на особистому прийомі (7,5% звернень від загальної кількості). Крім цього, у доповіді цього року був зазначений кількісний коефіцієнт звернення до омбудсмана з розрахунком на 10 тис. населення, що складав 5,7 [10, с. 627].

У 2016 році до Уповноваженого надійшло 23 925 звернень. Серед них зареєстровано 6 190 звернень, надісланих електронною поштою (26% звернень від загальної кількості), 4 562 звернення за телефоном (19% звернень від загальної кількості) та 1 992 звернення на особистому прийомі (8% звернень від загальної кількості). Цього року кількісний коефіцієнт звернення до омбудсмана з розрахунком на 10 тис. населення дорівнював 5,3 [11, с. 618].

У 2015 році до Уповноваженого надійшло 19 030 звернень. Серед них зареєстровано 2 043 звернень, надісланих електронною поштою (11% звернень від загальної кількості), 4 142 звернення за телефоном (22% звернень від загальної кількості) та 2 089 звернень на особистому прийомі (11% звернень від загальної кількості). Кількісний коефіцієнт звернення до омбудсмана з розрахунком на 10 тис. населення був 4,4 (порівняно з майбутніми роками) [12, с. 529].

Таким чином, проаналізувавши зазначену вище інформацію, можемо зрозуміти, що за останні роки кількість звернень для захисту своїх прав, свобод чи законних інтересів до інституту омбудсмана в нашій державі значно зросла (порівняно з іншими роками). На нашу думку, це пов'язано з багатьма змінами в нашій країні, особливо у свідомості населення. Оскільки останніми роками в Україні відбувається, крім реформувань багатьох галузей суспільства, формування громадського суспільства, що здатне захищати свої інтереси та відстоювати права та свободи. У такому суспільстві існування та діяльність інституту омбудсмана стає найбільш ефективним. Крім цього, не варто забувати і про вдосконалення функціонування самого інституту, зокрема й про популяризацію та висвітлення своїх результатів у засобах масової інформації, Інтернет-мережі та соціальних мережах.

Що стосується результатів здійснення парламентського контролю інститутом омбудсмана стосовно засуджених та ув'язнених, то, на нашу думку, в Україні найкраще вона висвітлена саме в спеціальних доповідях Уповноваженого Верховної ради України з прав людини про стан реалізації національного превентивного механізму в Україні. Вони, як і щорічні доповіді, перебувають у відкритому доступі, але (на відміну від щорічних) практика реалізації національного превентивного механізму

в Україні та складання за результатами цієї діяльності звітів існує недовго (з 2012 року), однак про це більш детально ми будемо говорити у наших майбутніх дослідженнях.

У спеціальних доповідях міститься інформація про результати відвідування місць несвободи, що засновуються на принципі превентивної діяльності, з метою стримування порушень у цих місцях, а також із потенційною можливістю покращення діяльності цих установ. Звичайно, реалізація національного превентивного механізму в Україні націлена на попередження здійснення катувань, нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження чи покарання. Із цього стає зрозумілим, що порушення прав чи законних інтересів засуджених чи ув'язнених стосується не лише порушення права на заборону такого поводження. Такі права можуть порушуватися і в інших групах прав. Також потрібно враховувати той факт, що до місць несвободи в нашій державі належать різні заклади, однак лише в деяких із них утримуються саме засуджені чи ув'язнені, що також є фактором того, що реалізація парламентського контролю інститутом омбудсмана щодо засуджених чи ув'язнених мінімізується через брак кадрів та часу.

Якщо ми повернемося до статистики, зазначеній у щорічній доповіді Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини 2018 року, то ми побачимо, що у 2017 році до інституту омбудсмана надійшло 25 439 заяв. Із них 1 765 – заяви, що надійшли від засуджених (7% від загальної кількості), 591 – від обвинувачених (2,3% від загальної кількості), 330 – від підозрюваних (1,3% від загальної кількості), 307 – від підсудних (1,2% від загальної кількості) [10, с. 640]. Таким чином, загальна кількість заяв від засуджених та обвинувачених становить 11,8%, що, на нашу думку, є досить високим показником.

Але при цьому статистика відвідування у межах національного превентивного механізму показує, що з моменту його створення відсоток відвіданих місць несвободи залишається критично низькою (5% від загальної кількості). При цьому частина візитів є повторними, тобто здійснюються в раніше відвідані установи [13, с. 6]. Також тут потрібно врахувати те, що станом на 1 січня 2019 року налічувалося 5 044 установи та інших об'єктів, які можуть належати до місць несвободи в розумінні статті 13 Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини», що перебувають у сфері правового регулювання 10 державних інституцій (Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства соціальної політики України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства оборони України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства юстиції України, Державної прикордонної служби України, Державної міграційної служби України, Служби безпеки України, Державної судової адміністрації України) [8, с. 18]. Таким чином, ми розуміємо, що відвідування засуджених та ув'язнених під час реалізації національного превентивного механізму складає навіть менше 5%.

Отже, підсумовуючи вищезазначену інформацію, визначаємо, що роль інституту омбудсмана під час здійснення парламентського контролю в питаннях захисту прав і законних інтересів засуджених та ув'язнених не можна недооцінити. Але водночас існує низка прогалин у цій сфері, а саме: відсутність ґрунтовних праць стосовно правового статусу засуджених та ув'язнених; відсутність чіткого механізму здійснення парламентського контролю інститутом омбудсмана стосовно засуджених чи ув'язнених на законодавчому рівні; відсутність будь-яких згадок про здійснення парламентського контролю Уповноваженим Верховної ради України з прав людини стосовно осіб, засуджених до альтернативних позбавленню волі покарань; застарілість Закону України «Про попереднє ув'язнення» та відсутність у статті 12 цього закону дозволу на побачення Уповноваженого Верховної Ради України з особами, взятими під варту.

Для їх вирішення ми вважаємо необхідним прийняття таких рішень на законодавчому рівні та у науковій сфері, як створення наукових праць, що детально розкривають правовий статус засуджених та ув'язнених; доповнення статті 12 Закону України «Про попереднє ув'язнення» дозволом на побачення з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини чи його законним представником; ухвалення з часом нового Закону України «Про попереднє ув'язнення».

Список використаних джерел:

1. Коврякова Е.В. Парламентский контроль: зарубежный опыт и российская практика. Москва: ОАО «Издательский дом «Городец», 2005. 192 с.
2. Куцин Я.М. Праксеологія парламентського контролю: порівняльно-аналітичне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / ДВНЗ «Ужгород. нац. ун-т». Ужгород, 2018. 262 с.
3. Барабаш Ю.Г. Парламентський контроль в Україні: проблеми теорії та практики : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 205 с.
4. Конституція України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення 12.12.2020).
5. Кримінально-виконавчий кодекс України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15#Text> (дата звернення 12.12.2020).
6. Про затвердження правил внутрішнього розпорядку слідчих ізоляторів Державної кримінально-виконавчої служби України URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0633-19> (дата звернення 12.12.2020).
7. Закон України «Про попереднє ув'язнення». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3352-12#Text> (дата звернення 12.12.2020).
8. Про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2019 рік. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Київ, 2020. 258 с.
9. Про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2018 рік. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Київ, 2019. 136 с.
10. Про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2017 рік. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Київ, 2018. 661 с.
11. Про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2016 рік. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Київ, 2017. 627 с.
12. Про стан додержання та захисту прав і свобод людини і громадянина в Україні за 2015 рік. Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Київ, 2016. 537 с.
13. Черноусов А., Кобзін Д., Щербань С., Мартиненко О. Національний превентивний механізм проти катувань та жорстокого поводження в Україні. Харків, 2018. 76 с.

ПИТАННЯ ЦИВІЛЬНОГО, ГОСПОДАРСЬКОГО ТА ТРУДОВОГО ПРАВА

УДК 346.2;346.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.07>

ЩОДО ПРИПИНЕННЯ ПОРУШЕНЬ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ГОСПОДАРЮВАННЯ У СФЕРІ КІНЕМАТОГРАФІЇ З ВИКОРИСТАННЯМ МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ

Гербич Олексій Віталійович,
аспірант кафедри господарського права
(Донецький національний університет
імені Василя Стуса, м. Вінниця, Україна)

Статтю присвячено дослідженню сучасних проблем обмеження доступу до піратського відеоконтенту в мережі Інтернет в Україні через призму міжнародного досвіду у цій сфері. Розглянуто законодавчі підходи щодо врегулювання боротьби з Інтернет-піратством у різних країнах світу (Данії, Великій Британії, Франції, Ізраїлі, Італії, США), акцентовано увагу на проблематиці піратських веб-сайтів – «дзеркал» і методів боротьби з ними. Проаналізовано найгучніші судові справи щодо встановлення заборони та блокування піратського відеоконтенту у світі, щорічний звіт Європейського союзу щодо стану захисту авторських прав у різних державах стосовно досягнень і наявної проблематики в нашій країні.

Вироблено пропозиції щодо внесення змін до законодавства України з урахуванням міжнародного досвіду, які дозволять покращити порядок притягнення порушників авторських прав, передбачений Законом України «Про авторське право та суміжні права».

Запропоновано розширити права Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, у розрізі встановлення динамічних заборон щодо порушень авторського права в мережі Інтернет і спрощення процедури звернення суб'єктами господарювання до вищевказаного державного органу, що має забезпечити синергетичну єдність і прозорість адміністративного способу захисту порушених прав.

Також запропоновано внести зміни до Закону України «Про авторське право та суміжні права» в аспекті введення поняття «копія (дзеркало) заблокованого сайту» як веб-сайту, за змістом та об'єктним складом подібного до основного сайту в мережі Інтернет, доступ до якого обмежений за рішенням суду.

Передбачено, що внесення змін до законодавства України з урахуванням аналізу міжнародної практики та сучасних технологій забезпечать більш високий рівень захисту прав суб'єктів господарювання у сфері кінематографії в мережі Інтернет від порушень. Зближення національного законодавства у розрізі приведення державного

регулювання вищевказаної проблематики до вимог Європейського союзу стане запорукою синергетичного об'єднання двох правових систем.

Ключові слова: піратство, Інтернет, кінематографія, захист, авторське право, суб'єкт господарювання, державне регулювання.

CONCERNING THE CESSATION OF VIOLATIONS OF THE RIGHTS OF BUSINESS ENTITIES IN THE FIELD OF CINEMA USING THE INTERNET

Herbych Oleksii Vitaliiovich,
Postgraduate Student at the Department
of Business Law
(Vasyl Stus Donetsk National University,
Vinnytsia, Ukraine)

The article is devoted to the study of modern problems of restricting access to pirated video content on the Internet in Ukraine, through the prism of international experience in this field. Legislative approaches to the regulation of the fight against Internet piracy in different countries of the world (Denmark, Great Britain, France, Israel, Italy, USA) are considered. The most high-profile court cases on banning and blocking pirated video content in the world are analyzed, the European Union's annual report on the state of copyright protection in different countries on achievements and current issues in our country to date is focused.

Proposals have been made to amend the legislation of Ukraine, taking into account international experience, which will improve the procedure for attracting copyright infringers provided by the Law of Ukraine "On Copyright and Related Rights".

It is proposed to expand the rights of the National Commission for State Regulation of Communications and Informatization in the context of establishing dynamic prohibitions on copyright infringement on the Internet and simplifying the procedure for business entities to apply to the above state body to ensure synergistic unity and transparency of administrative way to protect violated rights.

It is also proposed to amend the Law of Ukraine "On Copyright and Related Rights", in terms of introducing the concept of "copy (mirror) of a blocked site" as a website, the content and object composition similar to the main site on the Internet, access to which limited by court order.

It is envisaged that amendments to the legislation of Ukraine, taking into account the analysis of international practice and modern technologies, will ensure a higher level of protection of the rights of business entities in the field of cinema on the Internet from violations. Approximation of national legislation in the context of bringing state regulation of the above issues to the requirements of the European Union will be a guarantee of synergistic unification of the two legal systems.

Key words: piracy, Internet, cinematography, protection, copyright, business entity, government regulation.

Одним із найбільш важливих прав суб'єктів господарювання у сфері кінематографії є право на розповсюдження та демонстрування фільмів. Водночас із розвитком мережі Інтернет і початком розповсюдження фільмів через неї сформувалося таке негативне явище, як піратство та виникла нагальна потреба боротьби з ним. Останнім часом порушення прав суб'єктів господарювання у цій сфері набуло прояву розповсюдження чи демонстрування фільмів через сайти-«дзеркала» з піратським відеоконтентом.

Фахівці доволі песимістично налаштовані щодо розвитку таких порушень прав суб'єктів господарювання у сфері кінематографії. Так, згідно з доповіддю, опублікованою Асоціацією кіномистецтва Канади на початку 2018 р., принаймні 42 країни світу тепер зобов'язані блокувати сайти, які порушують авторські права. Тільки в Європі заблоковані 1 800 сайтів і 5 300 доменів, лідерами в цьому процесі виступають Португалія, Італія, Велика Британія та Данія.

Також за даними Міжнародної торговельної палати у 2022 р. загальна вартість контрафактної продукції у світі становитиме від 1,90 до 2,81 трлн доларів США. Цифрове піратство у 2022 р. завдасть шкоди власникам прав у розмірі від 384 до 856 млрд доларів США [1].

В Україні правову основу щодо забезпечення захисту авторського права з використанням мережі Інтернет становлять положення Господарського кодексу України, Цивільного кодексу України, Закону України «Про кінематографію», Закону України «Про авторське право і суміжні права», інших законів і підзаконних нормативно-правових актів. Проте такий адміністративний спосіб захисту, як блокування сайтів-дзеркал із піратським відеоконтентом нині не врегульовано належним чином.

Загальним питанням і проблемам забезпечення захисту авторського права з використанням мережі Інтернет приділяли увагу такі відомі науковці, як І.Ф. Коваль, О.С. Яворська, В.А. Іващенко, М.І. Баженов та багато інших, але питання блокування сайтів-дзеркал із піратським відеоконтентом і захист від негативних наслідків суб'єктів господарської діяльності у сфері кінематографії потребує самостійного дослідження.

Вищенаведене вказує на актуальність заявленої теми дослідження, метою якого є обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення способу захисту суб'єктів господарювання у сфері кінематографії, що полягає у блокуванні сайтів-дзеркал із піратським відеоконтентом як спеціальної складової частини правової основи господарської діяльності у сфері кінематографії з використанням мережі Інтернет в Україні та вироблення підходів щодо ефективного державного регулювання вищевказаної проблематики.

Відповідно до ст. 3 Закону України «Про кінематографію» фільм – аудіовізуальний твір (у т. ч. телевізійні серіали та їхні окремі серії), що складається з епізодів, поєднаних між собою творчим задумом і зображувальними засобами, та є результатом спільної діяльності його авторів, виконавців і виробників [2].

За ст. 1 Закону України «Про авторське право та суміжні права» аудіовізуальний твір – це твір, який фіксується на певному матеріальному носії (кіноплівці, магнітній плівці чи магнітному диску, компакт-диску тощо) у вигляді серії послідовних кадрів (зображень) чи аналогових або дискретних сигналів, що відображають (закодовують) рухомі зображення (як зі звуковим супроводом, так і без нього), і сприйняття якого є можливим виключно за допомогою того чи іншого виду екрана (кіноекрана, телевізійного екрана тощо), на якому рухомі зображення візуально відображаються за допомогою певних технічних засобів. Видами аудіовізуального твору є кінофільми, телефільми, відеофільми, діафільми, слайдофільми тощо, котрі можуть бути ігровими, анімаційними (мультиплікаційними), неігровими чи іншими [3].

Відповідно до п. б, ч. 1, ст. 50 Закону України «Про авторське право та суміжні права» порушенням авторського права і (або) суміжних прав, що дає підстави для захисту таких прав, у т. ч. судового, є: піратство у сфері авторського права і (або) суміжних прав – опублікування, відтворення, ввезення на митну територію України, вивезення з митної території України і розповсюдження контрафактних примірників творів (у т. ч. комп'ютерних програм і баз даних), фонограм, відеограм, незаконне оприлюднення програм організацій мовлення, камкординг, кардшейрінг, а також

Інтернет-піратство, тобто вчинення будь-яких дій, які відповідно до цієї статті визнаються порушенням авторського права і (або) суміжних прав із використанням мережі Інтернет.

Відповідно до звіту Європейської комісії щодо захисту прав інтелектуальної власності у світі за 2020 р. в Україні визначено такі найбільш проблемні моменти: крадіжку контенту в мережі Інтернет і недостатню законодавчу якість регулювання процесів у сфері онлайн-піратства. Зокрема, Україна згадується в контексті веб-сайту Seasonvar.ru, оскільки цей сайт, який має російський інтернет-домен, підозрюється в незаконному поширенні відеоконтенту, захищеного авторським правом. У звіті повідомляється, що в червні 2020 р. 33,4% відвідувачів вищевказаного сайту були з України.

Також Україна зазначається в розрізі незаконної діяльності сайту Rezka.ag, який здійснює трансляцію 22 500 фільмів, 5 500 серіалів, а також мультфільмів та аніме. Лише у червні 2020 р. сайт відвідали 46,13 млн користувачів, із них 53,27% – з України [4].

В Україні порядок припинення порушень авторського права і (або) суміжних прав із використанням мережі Інтернет регулюється ст. 52-1 Закону України «Про авторське право та суміжні права». Такий порядок за своєю сутністю є позасудовим і передбачає велику кількість розтягнутих у часі та просторі дій. Зокрема, при порушенні будь-якою особою авторського права і (або) суміжних прав, вчиненому з використанням мережі Інтернет, суб'єкт господарської діяльності у сфері кінематографії (далі – заявник) має право звернутися до власника веб-сайту та (або) веб-сторінки, на якому (якій) розміщена або в інший спосіб використана відповідна електронна (цифрова) інформація, із заявою про припинення порушення.

Заявник звертається із заявою про припинення порушення виключно за представництвом (посередництвом) адвоката. Адвокат надсилає відповідну заяву, за умови ідентифікації заявника, встановлення його контактних даних і підтвердження наданими заявником документами факту наявності у заявника прав, про припинення порушення яких висувається вимога. Заявник надсилає заяву про припинення порушень власнику веб-сайту з одночасним направленням її копії постачальнику послуг хостингу, який надає послуги і (або) ресурси для розміщення відповідного веб-сайту. Після отримання відповідної заяви власник веб-сайту невідкладно, не пізніше 48 годин із моменту отримання, зобов'язаний унеможливити доступ до електронної (цифрової) інформації, щодо якої подано заяву, та надати заявнику і постачальнику послуг хостингу інформацію про вжиті заходи.

Крім того, передбачаються випадки, у яких заявник має право звернутися безпосередньо до постачальника послуг хостингу, котрий надає послуги і (або) ресурси для розміщення відповідного веб-сайту, із заявою про припинення порушення, допущеного власником веб-сайту.

На практиці ж досить часто утворюється так звана «законодавча лакуна» і виникає ситуація, коли особи, що порушують авторські права у мережі Інтернет, досить оперативно створюють так звані «дзеркала» тих сайтів, які були заблоковані, і ставлять на них переадресацію. Як наслідок, можливість завантажувати та переглядати піратський контент зберігається, а складна та багатоетапна процедура блокування «основного» піратського сайту виявляється не дієвою.

Також за відсутності необхідної реакції у власника веб-сайту чи постачальника послуг хостингу і звернення заявника до суду з позовною заявою про захист авторських прав способи забезпечення позову, передбачені ст. 53 Закону України «Про авторське право та суміжні права», не містять можливості тимчасового блокування веб-сайту чи його копії-«дзеркала» до кінця судового розгляду та винесення рішення

по справі, що, безумовно, також порушує авторські права суб'єкта господарської діяльності у сфері кінематографії та призводить його до фінансових збитків.

Крім того, у жодному нормативно-правовому акті України не передбачено визначення терміна «копія (дзеркало) заблокованого сайту», що створює загрозову ситуацію, коли правовідносини вже склалися й існує об'єктивне порушення авторських прав шляхом піратського використання відеоконтенту, а законодавчо такі відносини недостатньо врегульовані, що наносить збитки як суб'єктам господарської діяльності у сфері кінематографії, так і суспільним відносинам загалом.

З огляду на вищенаведену проблему пропонується внести зміни до законодавства, які дозволять суб'єктам господарської діяльності у разі виявлення подібної копії сайту-«дзеркала» направляти інформацію про такі факти в Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, яка протягом доби має визначити, чи є сайт копією заблокованого ресурсу.

Для оперативної роботи, пришвидшення строків розгляду, а отже, й ефективності державного регулювання цієї проблематики пропонується розширити коло повноважень вищевказаної комісії через внесення змін до Положення, що регулює її діяльність, і створити спеціальний орган при комісії, що буде розглядати такі заяви. При експертизі необхідно використовувати спеціальну методику, що має бути розроблена та затверджена Кабінетом Міністрів України у сфері виявлення та запобігання порушень авторських прав у мережі Інтернет із використанням дзеркальних сайтів.

З огляду на українську проблематику цього питання цікавим є міжнародний досвід його державного регулювання в інших країнах світу та використання різних підходів і думок щодо вироблення пропозицій по внесенню змін до законодавства України.

Показовим прикладом блокування веб-сайтів із піратським контентом у розрізі створення його «дзеркала» є справа «Twenty Century Fox Film Corporation» проти «Newzbin» у Великій Британії, в якій суб'єкти господарської діяльності у сфері кінематографії захищали свої авторські права на створені студією кінофільми [5].

Аналізуючи обставини цієї справи, можна зробити висновок, що позивач спочатку використав найпоширеніший спосіб захисту, а саме заявив вимогу про притягнення до відповідальності власника веб-сайту шляхом постановлення заборони на порушення авторських прав і блокування веб-сайту. Суд задовільнив цю вимогу, але на цьому справа не завершилася, оскільки після блокування веб-сайту «Newzbin», через деякий час, з'явилося «дзеркало» вищевказаного сайту з назвою «Newzbin 2», яке дозволяло онлайн-піратам продовжувати порушення авторських прав кіностудії.

Враховуючи той факт, що першочергова заборона не дала бажаного ефекту, кіностудія подала інший позов до найбільшого у Великій Британії інтернет-провайдера. У цій справі суд не визнав інтернет-провайдера порушником прав інтелектуальної власності, а визнав його лише посередником, керуючись нормами директиви № 2004/48/ЄС Європейського парламенту і Ради ЄС про забезпечення прав на інтелектуальну власність [6].

Відповідно до п. 23 вищевказаної Директиви передбачено можливість протидіяти порушенням прав інтелектуальної власності через посередників, котрі надають доступ до всесвітньої мережі Інтернет, що вказує на значну продуктивність та ефективність державного регулювання цієї сфери у Європейському Союзі. Отже, суд зобов'язав інтернет-провайдера заблокувати доступ користувачів до піратського сайту, що звернуло увагу на дієвість захисту прав інтелектуальної власності в мережі Інтернет через блокування сайтів порушників.

З огляду на вищенаведене можна зробити висновок про те, що для припинення порушення прав суб'єктів господарювання в мережі Інтернет юридично та технологічно

недостатньо отримати дозвіл на блокування лише одного сайту з піратським контентом і притягти його власника до відповідальності. Необхідно залучити до цього процесу інтернет-провайдера, який зможе вирішити проблему блокування усіх піратських «дзеркал» сайту.

Інший шлях захисту прав був використаний Італією, де судова форма захисту, яка діяла раніше, була замінена на адміністративну шляхом розширення кола повноважень державного органу з питань телекомунікацій «Autorità per le Garanzie nelle Comunicazioni» (AGCOM) [7]. Цей державний орган отримав право блокування піратських веб-сайтів без рішення суду, що свідчить про дещо інший підхід державного регулювання проблеми.

Незважаючи на безумовні плюси цього підходу, що полягають у пришвидшенні процесу розгляду та блокування веб-сайтів, які використовують піратський контент, а також чітко регламентовану процедуру такого блокування, загрозою для порушення прав суб'єктів господарської діяльності у сфері кінематографії є можливість зловживання державним органом і винесення неправомірних рішень, що призводить до порушення балансу приватного та публічного інтересу в державі.

У Франції з цього приводу було ухвалено досить суперечливий закон, що має назву: «Haute Autorité pour la Diffusion des Œuvres et la Protection des droits d'auteur sur Internet» (HADOPI), який є гібридом перших двох підходів до захисту порушених прав. Цим законом передбачено введення двох рівнів блокування при порушенні авторських прав у мережі Інтернет. Перший – класичне блокування веб-сайту, на якому розміщено незаконний контент, внаслідок судового рішення. Другий – блокування доступу до мережі Інтернет на один місяць фізичній особі, котра продовжує порушувати авторські права після декількох попереджень [8].

Конституційна Рада Франції цілком передбачувано визнала закон таким, що порушує норми французької Конституції, та заблокувала його. У своєму рішенні Конституційна Рада відзначила, що вільний доступ до засобів комунікації та Інтернету зокрема є невід'ємним правом людини. Тільки в індивідуальних випадках суд може винести рішення заборонити людині доступ до всесвітньої мережі Інтернет (а не як пропонувалося в першому варіанті Закону – без судового рішення, лише за зверненням правовласника).

Після тривалих дебатів 22 жовтня 2009 р. Конституційна Рада Франції схвалила переглянута версія закону HADOPI, з поправкою про можливість судового розгляду справи до позбавлення людини доступу в Інтернет, що вказує на доповнення закону етапом, на якому рішення про блокування Інтернету для окремого порушника все ж таки також візувалося судовою гілкою влади, а отже, про значну увагу законодавця й урегульованість цього питання [9].

Подібний імперативний підхід у розрізі державного регулювання було використано й у королівстві Данія. З початку утворення ринку аудіовізуальних творів у мережі Інтернет у цій державі намагалися заблокувати веб-сайти з піратським контентом і притягнути до відповідальності власників. Зрозумівши, що такий підхід не виправдовує себе через створення «дзеркал» веб-сайтів, правовласники змінили стратегію та подібно до досвіду Великої Британії почали подавати позови до інтернет-провайдерів. Одним із найгучніших процесів у цій сфері стала справа IFPI Denmark проти DMGT A/S, яка стосувалася блокування одного з найбільш відомих у Данії піратських ресурсів «thepiratebay» [10].

Важливою рисою у рішенні данського суду, яке було підтримано усіма інстанціями, став той факт, що інтернет-провайдера зобов'язали не лише заблокувати основний сайт із піратським відеоконтентом, але й «дзеркальні» побічні сайти та домени, тим

самим захистивши суб'єкта господарської діяльності та запобігши ситуації, коли останній змушений звертатися щодо блокування кожного сайту окремо та втрачати час і кошти.

У 2016 р. Держава Ізраїль в особі міністра юстиції країни ініціювала винесення на публічне обговорення нового законопроекту у сфері захисту від порушення авторського права в мережі Інтернет. Згідно із цим законопроектом пропонується встановити норму, яка зобов'язує інтернет-провайдерів розкрити особисті дані користувачів мережі Інтернет, які закачують піратський контент. Після цього суб'єкт господарської діяльності зможе подати позов щодо дій даних осіб до суду.

Також на рівні ідей у 2013 р. комісія з питань інтелектуальної власності США представила 84-сторінковий звіт для уряду щодо піратства в мережі Інтернет, де, зокрема, пропонувалося створити спеціальне програмне забезпечення, яке могло би збирати інформацію про те, з яких джерел користувач копіює або споживає незаконний контент. Після збору такої інформації комісія могла би дистанційно блокувати доступ до окремих файлів або навіть і всього комп'ютера доти, поки порушник не буде притягнений до відповідальності, що свідчить про досить жорсткий підхід та імперативне регулювання цього питання у США [11].

Водночас із огляду на глобалізацію сьогоденного світу та всеоб'ємність мережі Інтернет важливо вказати на досвід асоціації кіностудій Сполучених Штатів Америки на території держави Сінгапур у 2018 р. Зокрема, асоціація кіностудій Сполучених штатів Америки (МРАА) у квітні 2018 р. записала на свій рахунок досить визначну перемогу у сфері захисту авторського права. Сінгапурський суд задовольнив заяву МРАА як власника авторських прав на кінофільми про блокування доступу до 53 сайтів на 154 інтернет-доменах, включно з веб-сайтами The Pirate Bay і KickassTorrents. Таке рішення суду втілили в життя багато сінгапурських інтернет-провайдерів, такі як Singtel, StarHub, M1, MyRepublic і View Qwest [12].

Цікавим у цьому судовому рішенні є той факт, що суд виніс так звану «динамічну судову заборону». Вона дозволить голлівудським студіям блокувати будь-які спроби зазначених у рішенні 53 сайтів і їхніх «дзеркал» знову демонструвати аудіовізуальні твори піратським шляхом на інших доменних адресах.

Незважаючи на масштаб вищевказаної проблеми, аналіз практики вказує на неординарний підхід різних країн світу до державного регулювання, через встановлення методів припинення порушень авторського права з використанням мережі Інтернет, видів і розмірів санкцій щодо правопорушень у цій сфері. Зокрема, в Україні недосконалість таких механізмів і правової основи призводить до фактичної відсутності блокування сайтів-дзеркал із піратським відеоконтентом.

Проаналізувавши вищевказані підходи різних держав, можна зробити висновок про те, що найбільш дієвими способами державного регулювання порушень авторських прав у мережі Інтернет і формування правової основи під цей процес є адміністративний і судовий порядок у розрізі блокування таких веб-сайтів і їхніх «дзеркал» із погляду як строків, так і охоплення.

У різних країнах по-різному підходять до державного регулювання цієї проблеми. Наприклад, Англія пішла шляхом зобов'язання блокувати піратські веб-сайти найбільших інтернет-провайдерів країни. У Данії така проблема вирішилася шляхом укладення між інтернет-провайдерами країни меморандуму про співпрацю в боротьбі з інтернет-піратством, де останні взяли на себе зобов'язання блокувати піратський сайт за наявності судового рішення, навіть якщо таке рішення їх не стосується.

В Україні ж, з огляду на приписи ст. 52-1 Закону України «Про авторське право та суміжні права», встановлено позасудовий порядок такого блокування, який налічує

багато етапів і дій, а головне – не вирішує проблеми існування веб-сайтів – «дзеркал», оскільки презюмує блокування лише основного веб-сайту, на якому розміщено піратський відеоконтент, а отже, не дозволяє захистити права суб'єктів господарювання у сфері кінематографії.

Таким чином, в аспекті покращення спеціальної частини правової основи у сфері кінематографії пропонуємо:

- внести зміни до ст. 1 Закону України «Про авторське право та суміжні права», а саме ввести поняття «копія (дзеркало) заблокованого сайту» з таким визначенням: «сайт, за змістом та об'єктивним складом подібний до основного сайту в мережі Інтернет, доступ до якого обмежений за рішенням суду»;

- запропонувати Кабінету Міністрів України розробити спеціальну методичку із критеріями, використання яких дозволить суду у своїй правозастосовній діяльності співвіднести «дзеркальний» піратський сайт та основний заблокований.

В аспекті покращення державного регулювання та діяльності державних органів у сфері кінематографії пропонується:

- внести зміни до «Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації», де передбачити розширення кола її повноважень у сфері розгляду заяв і блокування піратських веб-сайтів – «дзеркал», а також створення спеціального органу при комісії, що буде розглядати такі заяви;

- внести зміни до ст. 53 Закону України «Про авторське право та суміжні права» шляхом додавання норми щодо можливості тимчасового блокування судом піратського веб-сайту чи його копії-«дзеркала», щодо якого/яких подано позов про захист авторських прав, до кінця судового розгляду та винесення рішення по суті, що дозволить захистити права суб'єктів господарювання у сфері кінематографії.

Список використаних джерел:

1. Боротьба з онлайн-піратами: блокувати чи помилувати? URL: <https://juscutum.com/borotba-z-onlayn-piratami-blokuvati/> (дата звернення: 25.04.2020).
2. Про державну підтримку кінематографії : Закон України від 23 березня 2017 р. № 1977-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 20. Ст. 5.
3. Про авторське право та суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3792-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 13. Ст. 64.
4. Піратство й підробки: Україна потрапила до списку Єврокомісії. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3156405-piratstvo-j-pidrobki-ukraina-potrapila-do-spisku-evrokomisii.html> (дата звернення – 28.04.2020)
5. Twentieth Century Fox Film Corporation and others v Newzbin Limited. 2010. EWHC. URL: <https://www.twobirds.com/en/news/articles/2012/twentieth-century-fox> (дата звернення: 27.04.2020)
6. Про забезпечення прав на інтелектуальну власність : Директива № 2004/48/ЄС Європейського парламенту і Ради Європейського союзу від 29 квітня 2004 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b39 (дата звернення: 28.04.2020)
7. Огляд прецедентного права Суду Європейського Союзу у сферах, що регулюються Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. URL: <https://eu-ua.org/sites/default/files/imce/ohliad-pretседentnoho-prava-sudu-yevropeiskogo-soiuzu-sferi-shcho-rehuliuutsia-uhodoiu-pro-asotsiatsiiu.pdf> (дата звернення: 01.05.2020).
8. Закон республіки Франція, що сприяє поширенню та захисту творіння в мережі Інтернет. URL: <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl07-405.html> (дата звернення: 02.05.2020).

9. Франція схвалила широкі заходи щодо інтернет піратства: стаття від 22 жовтня 2009 р. The new york times. URL: <https://www.nytimes.com/2009/10/23/technology/23net.html> (дата звернення: 02.05.2020)
10. Переклад датської справи («thepiratebay.org»): ІФПІ Данія проти DMT2 A / S (Frederiksberg Fogedrets Kendelse FS 14324/2007, 5 лютого 2008. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1093246 (дата звернення: 03.05.2020)
11. Світові практики боротьби з піратством в Інтернеті: огляд ГУРТА. URL: <https://gurt.org.ua/articles/34377/> (дата звернення: 04.05.2020)
12. Актуальні проблеми інтелектуальної власності в інформаційній сфері. URL: <http://legalcontentua.com/archives/2547> (дата звернення: 05.05.2020)

УДК 347.633

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.08>

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ УСИНОВЛЕННЯ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ ТА ДЕЯКИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Калааянов Д. П.,

доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри державно-правових
дисциплін

(Одеський державний університет
внутрішніх справ, м. Одеса, Україна)

Іванова М. М.,

аспірант

(Одеський державний університет
внутрішніх справ, м. Одеса, Україна)

У статті наголошується, що інститут усиновлення дітей є найбільш вдалою та життєво необхідною можливістю влаштування дітей, які втратили батьків через невідомі, а інколи й досить складні життєві обставини. Констатується, що загальна картина усиновлень, а також влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, у сімейні форми виховання останні кілька років постійно знижується. Визначено, що серед причин такого явища є також і недосконалий механізм його правового регулювання. Розглянуто правові й організаційні засади усиновлення в Україні. Визначено особливості процедури усиновлення. Докладно проаналізовано підстави та порядок зміни особистих і майнових прав та обов'язків при усиновленні. Визначено, що в українському законодавстві норма, яка встановлює вік дитини, з якого вона може дати згоду на її усиновлення, досить розмита і потребує вдосконалення. Описано випадки, коли усиновлення провадиться без згоди дитини. Досліджено правові аспекти усиновлення і його правове регулювання за законодавством зарубіжних країн. На підставі вивчення порівняльно-правових аспектів законодавства зарубіжних країн та України зроблено висновок про те, що кожна країна розробляє власні правові норми щодо усиновлення, важливі та необхідні для українського законодавства. Проведеним порівняльним аналізом доведено необхідність запровадження позитивного досвіду зарубіжних країн із метою вдосконалення національного законодавства. Зокрема, пропонується запозичити норму німецького права про підвищення вікового цензу для усиновлювачів до 30 років. Позитивно оцінюється норма законодавства Італії щодо права усиновленої дитини після досягнення двадцятип'ятирічного віку отримати інформацію щодо її походження і відомостей про своїх біологічних батьків. Обґрунтовується необхідність внесення змін до ст. 211 та ст. 212 СК України щодо визначення осіб, котрі не можуть бути усиновлювачами.

Ключові слова: захист прав дітей, правове регулювання, усиновлення, усиновлювач, порівняльно-правовий аналіз.

**LEGAL REGULATION OF ADOPTION
UNDER THE LAW OF UKRAINE AND CERTAIN FOREIGN COUNTRIES**

Kalaianov D. P.,

Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Head of the Department of State
and Legal Subjects
(Odessa State University of Internal
Affairs, Odesa, Ukraine)

Ivanova M. M.,

Postgraduate Student
(Odessa State University of Internal
Affairs, Odesa, Ukraine)

The article notes that the institution of child adoption is currently a good opportunity to place children who have lost their parents. The overall picture of adoptions, as well as the placement of orphans in family forms of upbringing, has been steadily declining over the past few years. Among the reasons for this phenomenon is the imperfect mechanism of its legal regulation. The legal and organizational foundations of adoption in Ukraine are considered. The features of the adoption procedure are determined. The grounds and procedure for changing personal and property rights and obligations during adoption are analyzed in detail. The Ukrainian legislation needs to be improved by the norm that establishes the age of the child from which she can consent to his adoption. Cases are described when adoption is carried out without the consent of the child. The legal aspects of adoption and its legal regulation under the legislation of foreign countries have been investigated. The comparative legal aspects of the legislation of foreign countries and Ukraine have been studied. A comparative analysis was carried out, the necessity of introducing the positive experience of foreign countries in order to improve national legislation was proved. It is proposed to borrow the norm of German law on raising the age limit for adoptive parents up to 30 years. The norm of Italian legislation on the right of an adopted child upon reaching the age of twenty-five to receive information about his origin and information about his biological parents is positively assessed. The necessity to amend Art. 211 and Art. 212 of the Family Code of Ukraine regarding the definition of persons who cannot be adoptive parents.

Key words: protection of children's rights, legal regulation, adoption, adoptive parent, comparative legal analysis.

Постановка проблеми. Захист прав та інтересів дитини є одним із найважливіших завдань нашої держави, адже ставлення до дітей, їхніх прав і свобод, повага до їхньої гідності відображають рівень цивілізованості суспільства. Одним із правових інститутів, який гарантує дотримання прав дітей, є інститут усиновлення як пріоритетна форма влаштування дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, що допускається виключно в інтересах дитини. Законодавством України та інших країн передбачаються різні форми влаштування таких дітей. Це і опіка та піклування, патронат над дітьми, прийомна сім'я, дитячий будинок сімейного типу тощо, але, безумовно, до найбільш поширених і ефективних форм влаштування дітей без батьківського піклування належить усиновлення (удочеріння).

Протягом останніх 10 років в Україні всиновлені 23 814 дітей. Майже 18 тис. – громадянами України, ще трохи більше 6 тис. – іноземцями. Протягом 2020 р. в Україні всиновили 694 дитини, українцями всиновлені у 4 рази більше дітей, ніж

іноземцями – 558 і 136 дітей відповідно, ще понад 17 тис. дітей різного віку, здебільшого із братами та сестрами, перебувають на обліку з усиновлення. Водночас загальна картина усиновлень, а також влаштувань дітей-сиріт і позбавлених батьківського піклування в сімейні форми виховання останні кілька років постійно знижується, у т. ч. і через недосконалий механізм його правового регулювання.

Результати аналізу наукових публікацій. Різні аспекти інституту усиновлення досліджували з своїх праць вчені: К.В. Буянова, О.В. Гладківська, Ю.В. Деркаченко, О.А. Дюжева, Н.В. Погорецька та ін.

Мета статті полягає в дослідженні правового регулювання усиновлення в Україні та зарубіжних країнах, обґрунтуванні запровадження практичного досвіду зарубіжних країн із метою удосконалення національного законодавства у сфері усиновлення.

Виклад основного матеріалу. Усиновлення є одним із найдавніших традиційних інститутів сімейного права. Правове регулювання цього соціального явища було відоме ще у Стародавньому Римі, але умови такого прийняття дітей у сім'ю, його процедура та правові наслідки змінювалися з історією розвитку людства, сучасними викликами та недосконалими реформами.

Сьогодні правові й організаційні засади усиновлення в нашій державі визначають: Сімейний кодекс України [1], Закони України «Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування» [2], «Про охорону дитинства» [3], Постанова Кабінету Міністрів України від 8 жовтня 2008 р. № 905 «Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей» [4].

В Україні усиновлювачем дитини може бути дієздатна особа віком не молодша 21 року, за винятком, коли усиновлювач є родичем дитини. Усиновлювачем може бути особа, старша за дитину, яку вона бажає усиновити, не менш як на 15 років. Усиновлювачами можуть бути подружжя, а також особи, котрі не перебувають у шлюбі, якщо вони проживають однією сім'єю [1, ст. 211].

Не можуть бути усиновлювачами особи, які обмежені у дієздатності; визнані недієздатними; позбавлені батьківських прав, якщо ці права не були поновлені; були усиновлювачами (опікунами, піклувальниками, прийомними батьками, батьками-вихователями) іншої дитини, але усиновлення було скасовано або визнано недійсним (було припинено опіку, піклування чи діяльність прийомної сім'ї або дитячого будинку сімейного типу) з їхньої вини; перебувають на обліку або на лікуванні у психоневрологічному чи наркологічному диспансері; зловживають спиртними напоями або наркотичними засобами; не мають постійного місця проживання та постійного заробітку (доходу); страждають на хвороби, перелік яких затверджений центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері охорони здоров'я; були засуджені за злочини проти життя і здоров'я, волі, честі та гідності, статевої свободи та статевої недоторканості особи, проти громадської безпеки, громадського порядку та моральності, у сфері обігу наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів, а також за злочини, передбачені ст. 148, 150, 150-1, 164, 166, 167, 169, 181, 187, 324, 442 Кримінального кодексу України, або мають непогашену чи не зняту в установленому законом порядку судимість за вчинення інших злочинів; за станом здоров'я потребують постійного стороннього догляду; є особами без громадянства; перебувають у шлюбі з особою, котра відповідно до п. 3–6, 8, 9 цієї статті не може бути усиновлювачем.

Крім вищевказаних осіб не можуть бути усиновлювачами особи однієї статі, а також інші особи, інтереси яких суперечать інтересам дітей [1, ст. 212]. Необхідно звернути

увагу, що ця заборонна норма міститься у ст. 211 СК України, що визначає перелік осіб, котрі можуть бути усиновлювачами.

Після визначення осіб, які можуть бути усиновлювачами, визначається процедура усиновлення, а саме: громадяни країни, котрі бажають усиновити дитину, звертаються з письмовою заявою про взяття їх на облік кандидатів в усиновлювачі до служби у справах дітей за місцем проживання, що протягом 10 робочих днів після надходження заяви та всіх документів розглядає питання про можливість заявників бути усиновлювачами та готує відповідний висновок і в разі надання позитивного висновку ставить заявників на облік кандидатів в усиновлювачі із занесенням даних про них до Книги обліку кандидатів в усиновлювачі. Заява може бути написана у присутності працівника служби у справах дітей і засвідчена ним.

У разі, коли один із подружжя не може особисто з'явитися до служби у справах дітей для написання заяви, його заяву, засвідчену нотаріально, може подати дружина (чоловік). Заява вважається поданою, якщо до неї додані всі документи, визначені законодавством.

До заяви про взяття їх на облік кандидатів в усиновлювачі додаються такі документи: копія паспорта або іншого документа, що посвідчує особу; довідка про заробітну плату за останні шість місяців або копія декларації про доходи за попередній календарний рік, засвідчена органами державної податкової служби; копія свідоцтва про шлюб, укладений в органах реєстрації актів цивільного стану, якщо заявники перебувають у шлюбі; висновок про стан здоров'я кожного заявника, складений за встановленою формою; засвідчена нотаріально письмова згода другого із подружжя на усиновлення дитини (у разі усиновлення дитини одним з подружжя), якщо інше не передбачено законодавством; довідка про наявність чи відсутність судимості для кожного заявника, видана органами внутрішніх справ за місцем проживання заявника; копія документа, що підтверджує право власності або користування житловим приміщенням. Копії документів, зазначених у п. 1, 3 і 7 засвідчуються працівником служби у справах дітей, який здійснює приймання документів [4].

У разі усиновлення дитини одним із подружжя висновок про стан здоров'я та довідка про наявність чи відсутність судимості подаються кожним із подружжя. Заява вважається поданою, якщо до неї додані всі документи, зазначені в цьому пункті. Витребування у заявників документів, не зазначених у цьому пункті, не допускається. Строк дії документів становить один рік із дня їх видачі, якщо інше не передбачено законодавством.

Необхідно зазначити, що заявники не беруться на облік кандидатів в усиновлювачі, якщо: подано не всі документи; у поданих документах є виправлення або дописки, не завірені в установленому порядку; заявники (один із них) не можуть бути усиновлювачами відповідно до законодавства; різниця у віці між дитиною, яку бажають усиновити, та заявниками становить менш як п'ятнадцять років; житлове приміщення заявників перебуває в незадовільному санітарно-гігієнічному стані; у житловому приміщенні заявників неможливо влаштувати місце для занять і окреме спальне місце для дитини; під час обстеження житлово-побутових умов заявників і бесіди з ними або при вивченні їх документів виявлені обставини чи умови, які можуть мати негативні наслідки для виховання і розвитку дитини; вони відмовилися від підписання акта про те, що їм роз'яснено порядок та умови усиновлення, права й обов'язки кандидатів в усиновлювачі, усиновлювачів, правові наслідки усиновлення, порядок здійснення контролю за умовами проживання і виховання усиновлених дітей. Про відмову у взятті на облік кандидатів в усиновлювачі заявникам надається обґрунтована відповідь у письмовій формі.

Кандидатам в усиновлювачі, котрі виявили намір особисто познайомитися з дитиною, видається направлення до служби у справах дітей за місцем проживання (перебування) дитини для організації знайомства з нею. Не допускається видача кандидатам в усиновлювачі направлення для одночасного знайомства із двома та більше дітьми, які не є між собою братами і сестрами, крім випадків, коли всиновлюються діти-інваліди, котрі виховуються в одному закладі або сім'ї. Строк дії направлення становить 10 робочих днів від дати видачі. У разі потреби строк дії направлення може бути продовжений органом, який його видав, але не більш як на 10 робочих днів.

Кандидати в усиновлювачі знайомляться з дитиною за місцем її проживання (перебування) у присутності представника служби у справах дітей, працівників дитячого або іншого закладу, в якому проживає (перебуває) дитина; прийомних батьків; батьків-вихователів; опікунів; піклувальників. За бажанням прийомних батьків, батьків-вихователів, опікунів, піклувальників знайомство кандидатів в усиновлювачі з дитиною може здійснюватися у приміщенні служби у справах дітей або на іншій території за погодженням із зазначеною службою [4].

Під час перебування кандидатів в усиновлювачі в дитячому або іншому закладі за направленням не допускається їх знайомство з іншими дітьми, котрі проживають (перебувають) у цьому закладі, отримання інформації про них, здійснення їх відео-та фотозйомок. У разі, коли до закінчення строку дії направлення кандидати в усиновлювачі не подали до служби у справах дітей за місцем проживання (перебування) дитини заяву про бажання усиновити дитину, вважається, що вони відмовилися від усиновлення.

Кандидати в усиновлювачі мають право ознайомитися з особовою справою, медичною карткою дитини; провести додаткове медичне обстеження дитини виключно в державному або комунальному закладі охорони здоров'я у присутності представника служби у справах дітей і дитячого або іншого закладу, в якому проживає (перебуває) дитина, чи прийомних батьків, батьків-вихователів, опікуна, піклувальника; кандидати в усиновлювачі мають право щодня протягом строку дії направлення відвідувати дитину за місцем її проживання (перебування) та спілкуватися з нею у час, визначений керівником закладу, прийомними батьками, батьками-вихователями, опікунами, піклувальниками, але не менш як три години на день. Після встановлення контакту з дитиною та подання до служби у справах дітей заяви про бажання її усиновити кандидати в усиновлювачі мають право продовжувати щоденне спілкування з дитиною до набрання чинності рішенням суду про усиновлення.

Усиновлювачі зобов'язані: особисто забрати дитину із закладу чи сім'ї, в якій вона виховується, у присутності представника служби у справах дітей після пред'явлення копії рішення суду про усиновлення; надавати можливість представникам служби у справах дітей за місцем свого проживання, спілкуватися з дитиною та здійснювати нагляд за умовами її проживання і виховання; повідомляти про зміну місця проживання усиновленої дитини службу у справах дітей, які здійснюють нагляд за умовами проживання і виховання усиновленої дитини. Рішення про усиновлення дитини приймається судом за заявою кандидатів в усиновлювачі.

Особа, котра бажає усиновити дитину, подає до суду заяву про усиновлення. Подання такої заяви через представника не допускається. Заява про усиновлення може бути відкликана до набрання чинності рішенням суду про усиновлення. Заява про усиновлення дитини повинна містити: найменування суду, до якого подається заява, ім'я, місце проживання заявника, а також прізвище, ім'я, по батькові, вік усиновленої дитини, її місце проживання, відомості про стан здоров'я дитини. Заява про усиновлення дитини може також містити клопотання про зміну прізвища, імені,

по батькові, дати, місця народження дитини, про запис заявника матір'ю або батьком дитини. До заяви про усиновлення дитини додаються документи кандидатів в усиновлювачі, які подавалися до служби у справах дітей для постановки на облік кандидатів в усиновлювачі, висновок органу опіки та піклування про доцільність усиновлення та відповідність його інтересам дитини.

Особа, котра подала заяву про усиновлення, може виявити бажання: бути записаною у Книзі реєстрації народжень матір'ю, батьком дитини або повнолітньої особи. Якщо всиновлюється дитина, яка досягла семи років, то для запису всиновлювача матір'ю, батьком потрібна згода дитини, крім випадку, коли дитина проживає в сім'ї усиновлювачів і вважає їх своїми батьками; змінити відомості про місце народження та дату народження дитини. Дата народження дитини може бути змінена не більш як на шість місяців. Якщо усиновлювачами є одночасно жінка та чоловік і якщо вони записуються батьками дитини, відповідно змінюються прізвище та по батькові дитини. За заявою усиновлювачів може бути змінено ім'я дитини. Для такої зміни потрібна згода дитини. Така згода не вимагається, якщо дитина живе в сім'ї усиновлювачів і звикла до нового імені. Якщо усиновлювач записується батьком дитини, відповідно змінюється по батькові дитини [4].

Із моменту здійснення усиновлення припиняються особисті та майнові права й обов'язки між батьками й особою, котра усиновлена, а також між нею та іншими її родичами за походженням. З моменту усиновлення виникають взаємні особисті немайнові та майнові права й обов'язки між особою, яка усиновлена (а в майбутньому – між її дітьми, внуками), й усиновлювачем і його родичами за походженням, а саме необхідно розуміти, що усиновлена дитина має право на одержання в установленому законом порядку в спадщину майна і грошових коштів батьків чи одного з них у разі їх смерті або визнання їх за рішенням суду померлими незалежно від місця проживання.

Надзвичайним є і те, що для усиновлення дитини потрібна її згода, якщо вона досягла такого віку та рівня розвитку, що може її висловити. Згода дитини на її усиновлення дається у формі, яка відповідає її вікові та стану здоров'я. Усиновлення проводиться без згоди дитини, якщо вона у зв'язку з віком або станом здоров'я не усвідомлює факту всиновлення, водночас згода дитини на усиновлення не потрібна, якщо вона проживає у сім'ї усиновлювачів і вважає їх своїми батьками.

У Німеччині шлюб і сім'я також перебувають під особливою опікою держави, а догляд і опіка дітей є прямими обов'язками батьків. Правове регулювання усиновлення в цій країні заслуговує на увагу та дослідження.

Відповідно до нормативно-правових актів Німеччини усиновлення насамперед має слугувати для блага дитини, між усиновленим та усиновлювачами мають скластися такі відносини, як між батьками та дітьми. Усиновити має право подружжя пара, а також таке право зберігається тоді, коли один із подружжя є недієздатним. Варто розглянути і вимоги, які ставить німецька держава до усиновлювачів. Передусім це вік кожного з подружжя. Ст. 1743 вказує на те, що один із подружжя на момент усиновлення має досягти 25-річного віку, а інший – 21 року, а якщо дитину бажає усиновити неодружена особа, то її вік має становити 25 років [5].

Слушно у цьому плані зауважує дослідниця Е.В. Буянова, що «порівняно з іншими європейськими країнами у Німеччині не існує вимог до верхньої вікової межі усиновлювачів, але судова практика виходить із того, що немовлята і малолітні діти не мають передаватися у сім'ї, в яких батьки значно старші віку 35–40 років...» [6, с. 45].

Як бачимо, порівняно з українським законодавством вимоги у Німеччині до кандидатів у батьки дитини суворіші, оскільки Сімейний кодекс України, а саме

ст. 211 ставить вимогу до усиновлювачів – досягнення 21 року [6, с. 55]. Відповідно до вказаних нормативно-правових актів дитина має інтегруватися у нову сім'ю як рідна. Згідно з німецьким законодавством це означає, що при факті усиновлення дитина повністю розриває будь-які зв'язки зі своїми біологічними батьками. Про це нам свідчить ст. 1775, яка зазначає, що розриваються будь-які взаємні права й обов'язки [5].

Для здійснення факту усиновлення в німецькому законодавстві має бути згода дитини. Зокрема, для того, аби висловити свою волю, дитина має досягти 14 років. До досягнення такого віку за дитину згоду на усиновлення надає законний представник. Для порівняння, в українському законодавстві не надається пояснення, з якого віку дитина може висловити власну згоду: «для усиновлення потрібна згода дитини, якщо це їй дозволяє зробити вік і рівень розвитку» [1].

У Німеччині згода біологічних батьків є основною умовою усиновлення дитини, а якщо дитина є позашлюбною, то для її усиновлення потрібна згода матері. Деякі норми є співзвучними з українським законодавством про усиновлення. Наприклад, щоб дитина могла бути усиновлена, їй має виповнитися 8 тижнів, або 2 місяці. У німецькому законодавстві немає роз'яснення, чи потрібна згода неповнолітніх батьків (особи, яким не виповнилося 18 років) на усиновлення їхньої дитини, адже за СК України: «Якщо батьки дитини є неповнолітніми, то на усиновлення їхньої дитини потрібна і згода батьків неповнолітніх».

Також цікавим для аналізу та порівняння є законодавство про усиновлення Франції. На основі опрацьованої нами літератури ми можемо зауважити, що французьке законодавство про усиновлення є суворішим порівняно з німецьким. Норми усиновлення регулюються Цивільним кодексом Франції – фундаментальним законодавчим актом, який було створено у 1804 р. і поступово піддано реорганізації. Держава встановлює необхідні вимоги для усиновлювачів. Якщо усиновити дитину бажає подружжя пара, то вони мають п'ять останніх років перебувати у шлюбі, а якщо це неодружена особа, то її вік має становити не менше 30 років. Необхідно зауважити, що навіть такий віковий ценз порівняно з українським і німецьким законодавством більш суворий. Існує норма, яка є аналогічною українському законодавству – це те, що «усиновлювачі мають бути старші на 15 років за дітей, яких вони хочуть усиновити», таку саму норму ми знаходимо у ч.1 ст. 211 СК України [1].

Важливою відмінністю простого усиновлення від повного та і загалом від усиновлення в Німеччині чи в Україні є норма, яка залишає належність усиновленого до його біологічної родини. Усиновлений у біологічній родині зберігає та залишає всі свої права, включаючи спадкові [7]. Прізвище дитини обирають за заявою усиновлювача. Відповідно, просте усиновлення може бути скасоване, коли дитині виповнилося 15 років.

Не можна також не відзначити законодавство Австрії, позаяк воно надає особам, котрі бажають усиновити дитину, самостійно обрати вид усиновлення. Загалом в Австрії є декілька видів усиновлення:

- таємне – усиновлені біологічні батьки про долю усиновленої дитини й усиновителів не мають уявлення;
- відкрите – біологічні батьки знають, хто є усиновителем, а також можуть установити контакти зі своєю дитиною;
- напіввідкрите – біологічні батьки знають, хто усиновителі їхньої дитини, але намагаються утримуватися від контакту [8, с. 400].

Законодавство Італії зазначає про те, що усиновлена неповнолітня дитина у зрозумілій і належній формі має бути повідомлена про такий факт. Крім цього, після досягнення двадцятип'ятирічного віку усиновлені мають право отримати інформацію

щодо їхнього походження і відомостей про своїх біологічних батьків. Доступ до цієї інформації може бути дозволений також і після досягнення повноліття у разі існування доведених причин, що це може вплинути на психологічно-фізичний стан молододі людини [8, с. 399].

Висновки. Розглянувши порівняльно-правові аспекти законодавства зарубіжних країн та України, можемо зробити висновок про те, що кожна країна розробляє власні правові норми щодо усиновлення, які є важливими та необхідними для українського законодавства. Наприклад, на нашу думку, можна запозичити норму німецького права про підвищення вікового цензу для усиновлювачів до 30 років (якщо це неодружена особа). Із німецького законодавства ми можемо запозичити норму, яка встановлює вік дитини, з якого вона може дати згоду на її усиновлення, оскільки вказана норма в українському законодавстві досить розмита і потребує вдосконалення. Позитивним, на нашу думку, є і норма законодавства Італії щодо права усиновленої дитини після досягнення двадцятип'ятирічного отримати інформацію щодо їх походження і відомостей про своїх біологічних батьків. Нині законодавцю необхідно привести у відповідність ст. 211 та 212 СК України щодо визначення осіб, які не можуть бути усиновлювачами.

Список використаних джерел:

1. Сімейний кодекс України : Закон України № 2947-III від 10.01.2002. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 21–22. Ст. 135.
2. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України № 2342-IV від 13.01.2005. *Відомості Верховної Ради України* 2005. № 6. Ст. 147.
3. Про охорону дитинства : Закон України № 2402-III від 26.04.2001. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 30. Ст. 142.
4. Про затвердження Порядку провадження діяльності з усиновлення та здійснення нагляду за дотриманням прав усиновлених дітей : Постанова КМУ від 8 жовтня 2008 р. № 905.
5. Германское гражданское уложение. URL: <http://www.twirpx.com/file/250517/>.
6. Буянова Е.В. Процедура усыновления по законодательству зарубежных стран : монография. Оренбург : ООО ИПК «Университет», 2013. 247 с.
7. Гражданский кодекс Франции. URL: <http://www.twirpx.com/file/820082/>.
8. Деркаченко Ю.В. Особливості застосування універсальних механізмів та процедур з міждержавного усиновлення дітей у законодавстві деяких європейських країн. *Матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. студентів та аспірантів «Закарпатські наук. читання»* (28–30 квітня 2009 р.). Ужгород, 2009. С. 399–400.

УДК 347.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.09>

ЦИВІЛІСТИЧНИЙ ПРОЦЕС ЯК ФОРМА ПОЄДНАННЯ ПОЗАСУДОВИХ І СУДОВИХ ПРОЦЕДУР ОХОРОНИ ТА ЗАХИСТУ ЦИВІЛЬНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН, ЯКІ ПРОЖИВАЮТЬ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНІЙ ТЕРИТОРІЇ УКРАЇНИ

Луцька Галина Василівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії та історії
держави і права
(Університет Короля Данила,
м. Івано-Франківськ, Україна)

У статті звертається увага на труднощі у здійсненні мешканцями тимчасово окупованих територій їхніх цивільних прав. Наголошується на перешкодах в реалізації судової та нотаріальної (а за необхідності й виконавчої процесуальної) форм охорони і захисту цивільних прав громадян на тимчасово окупованих територіях. На прикладі здійснення права на спадкування обґрунтовується, що судова та нотаріальна форми охорони і захисту цивільних прав зазвичай поєднуються, адже, наприклад, для оформлення спадщини першочерговим є встановлення судом факту смерті громадянина на тимчасово окупованій території, на підставі рішення якого буде видано свідоцтво про смерть, яке буде передумовою відкриття нотаріусом спадкової справи. У статті таке об'єднання самостійних процесів називається правовою категорією «цивілістичний процес», дається теоретико-правовий аналіз зазначеній категорії та формулюється авторське доктринальне розуміння цивілістичного процесу як форми поєднання позасудових і судових процедур охорони і захисту цивільних прав громадян, які проживають на тимчасово окупованій території України. На підставі проаналізованих наукових підходів автором встановлено, що наукова категорія «цивілістичний процес» розкривається через «спільну» діяльність судів, нотаріусів, виконавців, об'єднану єдиною метою як цілісну систему цивілістичної юрисдикції. При характеристиці цивілістичного процесу автором пропонується на перше місце поставити громадян – мешканців тимчасово окупованої території України, адже саме у зв'язку із їхньою участю в процесуальних відносинах останні набувають особливого змісту та зазнають спеціального (особливого) регулюючого впливу, зумовленого особливостями цивільних правовідносин, в яких один з елементів має місце на тимчасово окупованій території. Обґрунтовується, що держава повинна в межах єдиної цивілістичної процесуальної системи посилити публічно-правові елементи, зокрема в частині забезпечення доступності (наприклад, в дистанційному режимі при використанні відеозв'язку та штучного інтелекту, з використанням електронних документів тощо) до судів, нотаріусів, виконавців на підконтрольній території, створити механізм взаємодії між цими суб'єктами.

Ключові слова: цивілістичний процес, форма захисту, цивільні права, охорона, захист, забезпечення, суд, нотаріус, виконавець, тимчасово окупована територія, жителі тимчасово окупованої території.

**CIVILISTIC PROCESS AS A FORM OF CONNECTION OF JUDICIAL
AND EXTRAJUDICIAL PROCEDURES PROTECTION AND DEFENCE
OF CIVIL RIGHTS OF THE CITIZENS LIVING
IN THE TEMPORARILY OCCUPIED TERRITORIES OF UKRAINE**

Lutska Halyna Vasylivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Senior Lecturer at the Department
of Theory and History of State and Law
(King Danylo University,
Ivano-Frankivsk, Ukraine)

The article draws attention to the difficulties in exercising their civil rights by the residents of the temporarily occupied territories. Emphasis is placed on obstacles to the implementation of judicial and notarial (and, if necessary, executive procedural) forms of protection and defense of civil rights of citizens in the temporarily occupied territories. The example of exercising the right to inherit substantiates that judicial and notarial forms of protection and protection of civil rights are usually combined, because, for example, for registration of inheritance the priority is to establish the death of a citizen in the temporarily occupied territory, based on which a death certificate will be issued, which will be a prerequisite for the opening of a notary inheritance case. In the article such association of independent processes is called a legal category "civil process", the theoretical and legal analysis of the specified category is given and the author's doctrinal understanding of civil process as forms of combination of extrajudicial and judicial procedures of protection and protection of civil rights of citizens living in temporarily occupied territory is formulated. Of Ukraine. Based on the analyzed scientific approaches, the author found that the scientific category of «civil process» is revealed through the "joint" activities of courts, notaries, executors, united by a single goal as a holistic system of civil jurisdiction. In characterizing the civil process, the author proposes to put in the first place citizens – residents of the temporarily occupied territory of Ukraine, because it is in connection with their participation in procedural relations that the latter acquire special meaning and experience special (special) regulatory influence due to civil relations. one of the elements takes place in the temporarily occupied territory. It is substantiated that the state should within the framework of a single civil procedural system strengthen public law elements, in particular in terms of ensuring accessibility (for example, remotely using video and artificial intelligence, using electronic documents, etc.) to courts, notaries, executors on controlled territory, to create a mechanism of interaction between these entities.

Key words: civil process, form of protection, civil rights, protection, defense, security, court, notary, executor, temporarily occupied territory, inhabitants of the temporarily occupied territory.

У своїх попередніх публікаціях ми неодноразово торкалися проблем охорони і захисту цивільних прав громадян, які проживають на тимчасово окупованих територіях України. Така підвищена увага до цих питань об'єктивно зумовлена тим, що на підставі Законів України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 р. № 1207-VII та «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 р. № 2268-VIII на тимчасово окупованих територіях України запроваджено «особливий правовий режим», що знаходить свій прояв, зокрема, у встановлених

особливостях здійснення права власності на нерухоме майно та права на спадкування, а також права на судовий захист цивільних прав. Припинення на тимчасово окупованих територіях діяльності органів державної влади України внесло свої корективи (особливості) в механізми забезпечення (здійснення, охорони і захисту) цивільних прав громадян на зазначених територіях. Зокрема це стосується реалізації судової і нотаріальної (а за необхідності й виконавчої процесуальної) форм охорони і захисту цивільних прав громадян – мешканців тимчасово окупованих територій. Так, для жителів тимчасово окупованих територій, зокрема при здійсненні ними права на спадкування, судова та нотаріальна форми охорони і захисту цивільних прав зазвичай поєднуються, адже, наприклад, для оформлення спадщини першочерговим є встановлення судом факту смерті громадянина на тимчасово окупованій території, на підставі рішення якого буде видано свідоцтво про смерть, яке буде передумовою відкриття нотаріусом спадкової справи. У наведеному нами прикладі судова форма «переходить» в нотаріальну, і хоча ці форми є різними (самостійними) і врегульовані самостійними законодавчими актами, проте вони охоплені єдиною «цивілістичною» метою та спрямовані на забезпечення здійснення особою права на спадкування (від моменту відкриття спадщини і до моменту одержання свідоцтва про право на спадщину), ґрунтуючись на єдиних принципах процесуальної діяльності. Таке об'єднання самостійних процесів (зокрема нотаріального і судового) в юридичній літературі називають правовою категорією «цивілістичний процес» [1, с. 151].

Цивілістичний процес як наукову категорію та правове явище досліджувало небагато науковців, в основному це були вчені-процесуалісти (зокрема, І. Бондар, А. Дика, О. Ісаєнкова, О. Кармаза, М. Курило, Т. Кучер, О. Нікітюк, Т. Федоренко, С. Фурса, С. Щербак, В. Ярков та ін.), у працях яких вживається зазначений термін. Проте вони давали характеристику цивілістичному процесу в основному через спільні ознаки цивілістичних форм захисту, які об'єднували в зазначену категорію. Для нас же науковий інтерес цивілістичний процес представляє як комплексний порядок, який поєднує судові і нотаріальні процедури в їх взаємозв'язку як форм охорони і захисту цивільних прав громадян на тимчасово окупованих територіях України.

З огляду на це метою нашої статті є теоретико-правовий аналіз категорії цивілістичного процесу та формулювання авторського доктринального розуміння зазначеної процесуальної категорії як форми поєднання позасудових і судових процедур охорони і захисту цивільних прав громадян, які проживають на тимчасово окупованій території України.

Як зауважував Є. Таликін, процесуальна наука на сучасному етапі розвивається в напрямку синтезу наукового знання в єдину доктрину цивілістичного процесу, що має тенденцію до реалізації в уніфікованому законодавстві. Першочергового значення, на його думку, набуває визначення парадигми цивілістичного процесу, яка передбачає встановлення змісту, обсягу і структури цього елемента правової системи. Автор вважає, що саме цивілістична процесуальна форма є тим сутнісним критерієм, що дозволяє кваліфікувати те чи інше процесуальне явище як цивілістичне. Поєднання в змісті цивілістичного процесу цивільного та арбітражного судочинства не викликає сумнівів, проте обґрунтованість розширення обсягу цього поняття за рахунок інших сфер передбачає варіанти вибору [2].

Вчені-процесуалісти визнають, що саме В. Ярковим запропоновано ввести в теорію процесуальних наук таке поняття, як «цивілістичний процес», під яким вчений розуміє наукову категорію, що охоплює два класичних судових процеси – цивільний та арбітражний, а також діяльність несудових цивільних юрисдикцій – виконавче і нотаріальне провадження, третейський (арбітражний) розгляд [3, с. 4–5].

У межах цивілістичного процесу науковці в основному розглядають нотаріальні, цивільні процесуальні, виконавчі процесуальні правовідносини [4, с. 68]. Включивши до складу цивілістичного процесу нотаріальний, цивільний і виконавчий процеси, Т. Кучер, наприклад, виокремлює критерії об'єднання зазначених процесів під однією назвою – це спільність ознак нотаріального, цивільного, виконавчого процесу щодо змісту матеріальних правовідносин, що виникають між їх учасниками, рівністю їх процесуального статусу під час розгляду цивільної справи, вчинення нотаріального, виконавчого провадження, наявності диспозитивних і змагальних засад, принаймні їх окремих елементів, імперативно-диспозитивного методу правового регулювання, їх кореляційних взаємозв'язків, взаємозумовленістю і взаємодією [5].

О.О. Кармаза запропонувала використовувати поняття «цивілістичний процес» як узагальнюючу правову категорію, що об'єднує самостійні приватні юридичні процеси (нотаріальний, цивільний, господарський, виконавчий), а також альтернативні недержавні форми захисту осіб, що мають процесуальний характер (медіаційний процес, третейський процес), і які пов'язані спільною метою – забезпечення охорони, захисту та відновлення прав громадян та юридичних осіб. Теоретична модель цивілістичного процесу в контексті забезпечення прав на сьогодні, на думку автора, обґрунтовується його процесуально-правовою природою, структурою, взаємозв'язком та взаємодією самостійних приватних юридичних процесів, особливим місцем нотаріального процесу як саморегулятивного механізму забезпечення безспірних прав осіб, забезпечувальним змістом цивільного, господарського та виконавчого процесів щодо захисту та відновлення прав осіб [1, с. 151].

На думку С. Фурси та Є. Фурси, передумовою поєднання в термін «цивілістичний процес» судових і несудових юрисдикцій є характер матеріальних правовідносин, в основу яких покладено права й обов'язки, зокрема на майно, що дозволяє розглядати матеріальні правовідносини комплексно: від їх оформлення в належній формі, вирішення спірних відносин і випадків правопорушень, до ліквідації правопорушень і поновлення прав [6].

У цивілістичному процесі, як обґрунтовує С. Щербак, реалізується не лише право на судовий захист, яке втілюється в отриманому позивачем на свою користь судовому рішенні, але й право на захист у несудових юрисдикціях – як у нотаріальному, так і виконавчому процесах. У кожному самостійному юридичному процесі (нотаріальному, цивільному чи виконавчому) йдеться про суб'єктивне матеріальне право та вирішення конфлікту, пов'язаного з його реалізацією. Автор зауважує, що виконавчим процесуальним правовідносинам також властива конфліктність, і, насамперед, вони характеризуються конфліктом інтересів стягувача та боржника, який не зникає з винесенням судового рішення чи вчиненням виконавчого напису нотаріусом [7, с. 77]. До речі, на зв'язаність виконавчого провадження з попередніми стадіями цивілістичних процесів, звертає увагу й Л. Талан, наголошуючи на єдності цілей, зазначених в цивільному процесуальному і господарському процесуальному кодексах для всього судочинства, що полягають у захисті порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод або інтересів фізичних осіб, прав і інтересів юридичних осіб, інтересів держави [8, с. 101].

Майже всі науковці звертають увагу на мету (завдання) цивілістичного процесу. Так, наприклад, одні науковці визначають цивілістичний процес як систему процесуальних дій, які здійснюються судами та іншими учасниками судочинства, при розгляді некримінальних спорів та має на меті захист прав, свобод та інтересів у сфері майнового обороту [9, с. 49]. Інші науковці визначають цивілістичний процес як єдність досудових, судових і постсудових процедур, зокрема нотаріального, цивільного (судового)

та виконавчого процесу, завданням яких є належна та своєчасна охорона, захист і відновлення прав, свобод та інтересів фізичних, юридичних осіб і держави, вважаючи, що лише взаємодія певних юрисдикційних органів, які діють у межах самостійних юридичних процесів, що є складовими частинами цивілістичного процесу, взаємопов'язаність законодавчих норм, що регулюють їх діяльність, створить оптимальні процедури охорони, захисту та відновлення прав суб'єктів цивільних відносин та зробить їх ефективними й своєчасними [10, с. 220].

Призначення цивілістичного процесу – гармонізація суспільних правовідносин у сфері приватного права, сприяння реформуванню процесуального законодавства у сфері приватних відносин з урахуванням принципу свободи вибору форми захисту прав і спрощення процедури розгляду справ у позасудових формах захисту прав громадян і юридичних осіб, зокрема, введення електронного розгляду справи. Цивілістичний процес, об'єднуючи різні самостійні форми захисту прав фізичних та юридичних осіб, спонукає приватне право та процес працювати як єдина злагоджена система, знімаючи та попереджуючи конфлікти, та яка перебуває у постійному раціональному розвитку [1, с. 148].

Водночас науковці, говорячи про єдність забезпечення прав у самостійних юридичних процесах у сфері приватного права, наголошують, що це досягається через реалізацію уповноваженими законом органами чи особами законодавчо-визначеної взаємодії, яка ґрунтується на розмежуванні повноважень та функцій між цими органами та особами, а також дотриманні вимог Конституції та законів України при досягненні спільної мети – охороні та захисті права громадян [1, с. 149].

Цілісність цивілістичного процесу, як обґрунтовується в юридичній літературі, має досягатися його цивілістичними характеристиками та властивостями – характером юрисдикції, матеріальних правовідносин, в основу яких покладено права її обов'язки їх носіїв, спільною правовою метою – охороною, захистом і відновленням порушеного суб'єктивного права, наявністю спільних інститутів, приватним характером інтересу особи тощо [7, с. 77].

Проаналізовані нами вище наукові підходи свідчать, що вчені-процесуалісти наукову категорію «цивілістичний процес» розкривають через «спільну» діяльність судів, нотаріусів, виконавців, об'єднану єдиною метою як цілісну систему цивілістичної юрисдикції.

Водночас раніше, в своїх попередніх публікаціях, ми вже звертали увагу, що тимчасова окупація частини території України і визнання її на рівні закону юридичним фактом зумовила появу в законодавчому регулюванні такого суб'єкта, як громадяни України, які проживають на тимчасово окупованій території України. Факт тимчасової окупації спричинив зміни в цивільно-правовому статусі таких суб'єктів та наділив їх властивостями самостійних учасників цивільних відносин при реалізації (здійсненні, охороні і захисті) цивільних прав і обов'язків, зокрема права власності на нерухоме майно та спадкових прав. Це дало нам підстави визнати за такими суб'єктами особливий правовий статус, який визначається спеціальною правосуб'єктністю як здатністю мешканців тимчасово окупованої території України бути учасниками цивільних правовідносин, в яких цивільні права «забезпечуються», «додержуються та захищаються» в особливому порядку, встановленому законом.

Виділення на рівні закону таких суб'єктів процесуальних правовідносин (нотаріальних, судових, виконавчих) змушує нас по-новому поглянути на категорію цивілістичного процесу не з погляду уповноважених суб'єктів (суддів, нотаріусів, виконавців) і єдиної процесуальної мети їх діяльності, а з погляду носіїв зазначених цивільних прав – тобто громадян, які мешкають на тимчасово окупованій території України.

У зв'язку з цим, характеризуючи цивілістичний процес, вважаємо за доцільне на перше місце поставити громадян – мешканців тимчасово окупованої території України, адже саме у зв'язку з їхньою участю у процесуальних відносинах останні набувають особливого змісту та зазнають спеціального (особливого) регулюючого впливу, зумовленого особливостями цивільних правовідносин, у яких один з елементів має місце на тимчасово окупованій території. І, як було акцентовано нами на початку нашого дослідження, цивільні правовідносини за участю громадян з тимчасово окупованих територій зазвичай проходять одночасно (послідовно) кілька форм охорони і захисту їхніх цивільних прав (від судової до нотаріальної або навпаки).

Взявши за основу обґрунтований В. Бобриком підхід щодо розмежування процесуальних категорій «порядок» і «правила» [11, с. 15–16], робимо висновок, що цивілістичний процес поєднує в собі різні «порядки» (нотаріальний, судовий, виконавчий), кожен з яких включає в себе спеціальні «правила» або «провадження», зумовлені матеріально-правовою природою справ і процедурними особливостями їх розгляду (наприклад, окреме судове провадження, або нотаріальне провадження з видачі свідоцтва про право на спадщину, або виконавче провадження з виконання ухвали суду про накладення арешту на нерухоме майно). Але в нашому випадку особливості проваджень визначаються саме статусом учасників процесуальних правовідносин, які є мешканцями тимчасово окупованих територій і які повинні здійснювати свої матеріальні і процесуальні права з певними особливостями (навіть можна сказати – обмеженнями), зокрема за межами тимчасово окупованої території та в чітко визначених органах (наприклад, в місцевих загальних судах міста Києва чи в чітко визначених судах в Донецькій і Луганській областях; у відділі примусового виконання рішень управління державної виконавчої служби Головного територіального управління юстиції у Херсонській області чи відповідних відділах державної виконавчої служби в Донецькій і Луганській областях; у нотаріуса на місцем подання першої заяви про прийняття спадщини).

У цьому випадку, враховуючи, що мешканці тимчасово окупованих територій фізично обмежені в доступі до нотаріусів, виконавців, судів на підконтрольній території, тому цивілістичний процес за участю таких громадян не повинен бути обтяжений приватними елементами, під якими, зокрема Ю.Д. Притика розуміє можливість учасників процесу самотійно, автономно, на свій розсуд та незалежно визначати юридично значимі умови здійснення процесуальних прав, а також можливість безперешкодно вступати в цивільні процесуальні відносини як вертикального, так і горизонтального характеру [12, с. 11], адже у громадян з тимчасово окупованої території такої безперешкодної можливості немає. Тому держава повинна в межах єдиної цивілістичної процесуальної системи посилити публічно-правові елементи, зокрема в частині забезпечення доступності (наприклад, в дистанційному режимі при використанні відеозв'язку та штучного інтелекту, з використанням електронних документів тощо) до судів, нотаріусів, виконавців на підконтрольній території, створити механізм взаємодії між цими суб'єктами (наприклад, рішення суду про встановлення факту смерті суд може одразу направляти нотаріусу для відкриття спадкової справи, або ж рішення суду про стягнення коштів суд може одразу надсилати до виконавчої служби, забезпечуючи таким чином цілісність і безперервність процесуальних правовідносин, які переходять від однієї форми до іншої з метою забезпечення охорони та захисту цивільних прав мешканців тимчасово окупованих територій. Іншим прикладом може бути передача нотаріусом, на прохання заявника, матеріалів до суду для розгляду в порядку окремого провадження справи про встановлення факту смерті особи на тимчасово окупованій території або родинних зв'язків із заявником,

необхідних для підтвердження права на спадкування, якщо заявник подав нотаріусу на підтвердження цих фактів документи, видані окупаційною владою, які не визнаються Україною).

Таким чином, наведені вище аргументи та приклади поєднання позасудових і судових процедур, на наше переконання, найбільш повно характеризують таку категорію, як «цивілістичний процес», який в механізмі забезпечення охорони і захисту цивільних прав громадян, які проживають на тимчасово окупованих територіях, шляхом пом'якшення процесуальних формальностей повинен забезпечувати досягнення єдиної мети з розумною економією сил і засобів.

Список використаних джерел:

1. Кармаза О.О. Поняття та зміст цивілістичного юридичного процесу. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія Право*. 2017. № 3 (15). С. 146–152.
2. Талькин Е.А. Цивилистический процесс как категория перспективного развития правовой системы. *Современное право*. 2016. № 4. С. 49–53. URL: <https://www.sovremennoepravo.ru/m/articles>.
3. Ярков В.В. Юридические факты в цивилистическом процессе. Москва : Инфотропик Медия, 2012. 608 с.
4. Бондар І.В. Окремі особисті немайнові права та їх правове регулювання в цивілістичному процесі. *Право і суспільство*. 2018. № 5. С. 64–69.
5. Кучер Т.М. Теорія доведення в цивілістичному процесі : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2017. 490 с.
6. Фурса С.Я., Фурса Е.И. Цивилистический процесс в Украине: основные проблемы становления и тенденции развития. *Сборник материалов международной научно-практической конференции, посвященной 90-летию со дня рождения доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки РФ Маргариты Андреевны Вукот. Цивилистический процесс: основные проблемы и тенденции развития*. Саратов : Издательский центр Наука, 2012. С. 382–387.
7. Щербак С.В. Виконавчий процес у теорії цивілістичного процесу. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 1. С. 75–78.
8. Талан Л. Виконавче провадження в структурі цивілістичного процесу. *Вісник Академії правових наук України*. 2009. № 2 (57). С. 96–102.
9. Скуратовский М.Л. Гражданское право и арбитражный процесс. *Вестник Федерального арбитражного суда Уральского округа*. 2013. № 1. С. 49–53.
10. Дика А.О. Сутність цивілістичного процесу та його значення для розробки оптимальних процедур, спрямованих на охорону та захист цивільних прав. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 4. С. 217–220.
11. Бобрик В.І. Теоретичні засади диференціації структури цивілістичного судочинства в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2015. Вип. 1. С. 13–17.
12. Пригика Ю.Д. Поєднання публічних та приватних засад в цивільному процесі. 2015. С. 9–15.

УДК 329.232

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.10>

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВ ПРАЦІВНИКІВ НА СПРАВЕДЛИВУ ОПЛАТУ ПРАЦІ

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 висвітлено деякі проблеми реалізації прав працівників на справедливую оплату праці. Досліджено питання співвідношення державного і локального регулювання оплати праці. Зазначено, що втручання держави в інститут оплати праці має бути зумовлене об'єктивними і достатніми причинами. Висвітлено завдання державної політики у сфері заробітної плати. Зосереджено увагу на тому, що держава у своєму впливі на рівень оплати праці і конструювання моделей заробітної плати продовжує орієнтуватися на працю бюджетників, на оплату праці працівників державних і муніципальних установ, тоді як основна частина населення країни давно працює в приватному секторі. Частково охарактеризовано Генеральну угоду про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2019–2021 роки.

Указується, що центральною проблемою реалізації прав працівників на справедливую оплату праці є те, що в нашій країні відсутні норми, які гарантують сталість заробітної плати, зокрема й основної. Зазначено, що на практиці роботодавці застосовують ситуацію, коли в трудовому договорі вказується лише посадовий оклад, а працівник отримує також премії та інші стимулювальні надбавки. У висновку запропоновано внести зміни до підходу формулювання системи оплати праці. Наводиться така конструкція норми: «Система оплати праці визначається трудовим договором, колективним договором та локальними актами. Заробітна плата встановлюється трудовим договором відповідно до чинної системи оплати праці на конкретному підприємстві, установі, організації. Система оплати праці має забезпечити частку основної заробітної плати (у вигляді тарифної ставки або окладу (посадового окладу)) не менше 70 відсотків у заробітній платі без урахування одноразових стимулювальних виплат та компенсацій».

Ключові слова: оплата праці, заробітна плата основна і додаткова, державна політика у сфері оплати праці, стабільність заробітної плати, договірне регулювання оплати праці.

SOME PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF WORKERS RIGHTS TO FAIR WAGES

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

The article highlights some problems in the realization of workers' rights to fair pay. The question of the ratio of state and local regulation of wages is studied. It is noted that state intervention in the institution of remuneration must be due to objective and sufficient reasons. The tasks of the state policy in the sphere of wages are covered. It is noted that the state in its influence on the level of wages and the design of wage models continues to focus on the work of state employees, the remuneration of employees of state and municipal institutions, while the majority of the country's population has long worked in the private sector. The General Agreement on the Regulation of Basic Principles and Norms of Implementation of Socio-Economic Policy and Labor Relations in Ukraine for 2019–2021 is partially described. It is pointed out that the central problem in the implementation of workers' rights to fair pay is that in our country there are no rules that guarantee the sustainability of wages, including basic wages. It is noted that in practice, employers use a situation where the employment contract specifies only the salary, and in fact the employee also receives bonuses and other incentive bonuses. In conclusion, it is proposed to make changes to the approach to the formulation of the remuneration system. The following construction of the norm is given: "The system of remuneration is determined by the employment contract, collective agreement and local acts. Wages are set by the employment contract in accordance with the current system of remuneration at a particular enterprise, institution, organization. The wage system must provide a share of the basic salary (in the form of a tariff rate or salary (salary)) of at least 70 percent of wages without taking into account one-time incentive payments and compensations".

Key words: wages, basic and additional wages, state policy in the field of wages, wage stability, contractual regulation of wages.

З огляду на дослідження проблем реалізації прав працівників на справедливу оплату праці, маємо намір дослідити питання співвідношення державного і локального регулювання оплати праці. Втручання держави в питання оплати праці має бути зумовлене об'єктивними і достатніми причинами. Одним із принципів трудового права є поєднання державного і договірної регулювання трудових відносин.

Державна політика у сфері заробітної плати – це система принципів, підходів та практичних заходів держави, спрямованих на забезпечення своєчасної, справедливої та гідної оплати праці. Вона передбачає: 1) одержання працівником заробітної плати в установлені законом терміни; 2) виплату заробітної плати в повному обсязі; 3) одержання працівником заробітної плати, яка є не нижчою, ніж установлений державою мінімальний розмір оплати праці; 4) одержання працівником заробітної плати, що забезпечує існування самого працівника та членів його родини [1, с. 133].

Слушно також навести узагальнювальний висновок із дискусії, що відбулась наприкінці ХХ ст. в багатьох європейських державах, щодо проблем глобалізації та ролі держави в умовах відкритості економіки: «З посиленням конкуренції та нестабільності

робочих місць працівники у майбутньому більше покладатимуться на державні ресурси у формі допомоги з безробіття, отримання освітніх послуг, професійного навчання тощо. У разі відсутності відповідної державної політики та програм політична підтримка глобалізації буде підірвана» [2].

Державна політика оплати праці реалізується через механізм її регулювання. Головною метою державного регулювання оплати праці є створення необхідних умов для реалізації заробітною платою властивих їй основних функцій (відтворювальна, стимулювальна, формування платоспроможного попиту населення тощо), а також стримування необґрунтованого зростання заробітної плати, не пов'язаного з обсягами виробництва та реалізацією продукції (робіт, послуг) [3, с. 109].

Водночас, на жаль, маємо погодитися з В.Г. Соїфером і О.Б. Желтовим, які зазначають, що законодавець механічно переніс структуру заробітної плати, режим обліку, порядок грошових виплат і компенсацій, характерних для організацій із державною власністю, які функціонували в умовах планового господарства, в надра ринкової приватної економіки, ігноруючи зміни соціально-економічної природи трудових відносин. Держава у своєму впливі на рівень оплати праці і конструювання моделей заробітної плати продовжує орієнтуватися на працю бюджетників, на оплату праці працівників державних і муніципальних установ, тоді як основна маса населення країни давно працює в приватному секторі. На думку вчених, український підприємець як реальний власник грошових коштів, на відміну від керівника бюджетної організації, повинен бути звільнений від обов'язку встановлення меж доплат, надбавок та інших елементів заробітної плати, що виплачуються за ті чи інші фактори виробництва, умови праці, особливості робочого місця тощо. Форми і системи заробітної плати, заохочувальні виплати для підприємців носять здебільшого декларативний і рекомендаційний характер.

Ми погоджуємося з О.І. Ковтуном у тому, що основними цілями державного регулювання оплати праці є:

- забезпечення кожному працівникові життєво необхідного рівня споживання;
- збереження реального рівня заробітної плати;
- встановлення взаємозв'язку заробітної плати з продуктивністю праці;
- досягнення відповідності між різними рівнями заробітної плати різних категорій працівників відповідно до ринкових принципів ціноутворення [4, с. 346].

Тому вбачається логічність у позиції В.Г. Соїфера і О.Б. Желтова, які обґрунтовують необхідність лібералізації систем оплати праці, в основі якої лежить принцип поєднання державного і договірної регулювання трудових відносин. «Держава забезпечує лише мінімальні стандарти заробітної плати, проголошені у вигляді основних державних гарантій з оплати праці працівників». На думку Р.З. Лівшиця, «правильним вирішенням питання про розмежування централізованого і локального регулювання могло б стати вичерпне визначення компетенції вищих господарських органів у царині праці і заробітної плати із залишенням усіх інших питань у компетенції підприємства» [5].

Аналізуючи соціально-економічну систему в нашій країні, ми розуміємо, що, зважаючи на зміни економічних відносин, акцент у трудовому законодавстві повинен бути перенесений із понадцентралізованої множинної імперативності на децентралізацію і диспозитивність, тобто на певну зміну ролі держави в регулюванні трудових відносин та посилення його охоронної діяльності на основі визнання відповідних прав у сфері праці, зокрема й гарантій справедливої оплати праці.

Відповідно до статті 8 Закону України «Про оплату праці» держава здійснює регулювання оплати праці працівників підприємств усіх форм власності шляхом:

1) установлення розміру мінімальної заробітної плати та інших державних норм і гарантій;

2) установлення умов і розмірів оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності, працівників підприємств, установ та організацій, що фінансуються чи дотуються з бюджету;

3) оподаткування доходів працівників.

Відповідно до статті 14 Закону України «Про оплату праці» договірне регулювання оплати праці працівників підприємств здійснюється на основі системи угод, що укладаються на національному (генеральна угода), галузевому (галузева (міжгалузева) угода), територіальному (територіальна угода) та локальному (колективний договір) рівнях [6]. Колективно-договірне регулювання оплати праці в Україні здійснюється на базі Генеральних угод між Кабінетом Міністрів України й організаціями, що представляють інтереси працедавців і найнятих працівників. 14 травня 2019 року була укладена Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2019–2021 роки (далі – Генеральна угода) [7].

У зазначеній Генеральній угоді були сформувані важливі положення щодо реалізації прав працівників на справедливу оплату праці, а саме:

1) на підприємствах, в організаціях небюджетної сфери (незалежно від форми власності) тарифна ставка робітника I розряду встановлюється відповідною галузевою (міжгалузевою), територіальною угодою та на їх основі колективним договором. Для галузей підприємств, у яких не укладено галузевих угод або положень укладених угод (згідно з реєстром, розміщеним на сайті Мінсоцполітики), не регулюється розмір тарифної ставки робітника I розряду, її розмір встановлюється на рівні, що не менше ніж на 10 відсотків вище встановленого на законодавчому рівні розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб;

2) починаючи з 2020 року, забезпечити (з урахуванням законодавства України, зокрема й бюджетного) щорічне і поетапне скорочення розриву між розмірами посадового окладу (тарифної ставки) працівника I тарифного розряду єдиної тарифної сітки та фактичним розміром прожиткового мінімуму для працездатних осіб, визначеного відповідно до законодавства;

3) консолідувати зусилля для забезпечення співвідношення мінімальної заробітної плати до середньомісячної заробітної плати на рівні 50 відсотків на кінець року;

4) розмір основної заробітної плати (окладу) некваліфікованого робітника (працівника) на підприємствах, в установах, організаціях (незалежно від форми власності за повністю виконану норму робочого часу), який працює в нормальних умовах, повинен становити не менше ніж 85 відсотків тарифної ставки (посадового окладу) робітника (працівника) I розряду;

5) під час застосування на підприємствах, в організаціях небюджетної сфери (незалежно від форми власності інших систем оплати праці, ніж тарифна) встановлювати нижню межу оплати за кваліфіковану працю не нижче розміру тарифної ставки робітника I розряду в небюджетній сфері.

Однак, на жаль, важливі положення, зазначені в цій Генеральній угоді, поки залишаються лише задекларованими.

На наш погляд, зважаючи на вищезазначене, центральною проблемою реалізації прав працівників на справедливу оплату праці є те, що в нашій країні відсутні норми, які гарантують сталість заробітної плати, зокрема й основної. На практиці роботодавці використовують ситуацію, коли в трудовому договорі вказується лише посадовий оклад, а працівник, окрім нього, отримує також премії та інші стимулювальні

надбавки. Іноді розмір надтарифних виплат зростає до 90–100% оплати праці. Найчастіше в умовах економічних труднощів чи через інші причини роботодавець знижує ці понадтарифні виплати або зовсім скасовує їх. Наразі роботодавець, використовуючи норми трудового законодавства, має можливість знижувати розмір заробітної плати працівників. І виходить так, що локальний спосіб регулювання оплати праці часто створює можливості для легального ухилення роботодавцями від установлення і виплати справедливої заробітної плати працівникам. Крім того, під час збільшення частки понадтарифних виплат стимулювальна функція заробітної плати починає превалювати над відтворювальною, що суперечить природі заробітної плати (основним призначенням і основною частиною якої є винагорода за працю).

Прикладом установлення такої гарантії в трудовому законодавстві є Республіка Казахстан. Відповідно до частини 4 статті 107 Трудового кодексу Республіки Казахстан (далі – ТК РК) система оплати праці повинна забезпечити частку основної заробітної плати не менше 75 відсотків у заробітній платі працівників без урахування одноразових стимулювальних виплат [8]. Треба вказати на особливість термінологічної визначеності у трудовому законодавстві Республіки Казахстан. Так, у пункті 59 частини 1 статті 1 ТК РК основна заробітна плата – порівняно постійна частина заробітної плати, яка включає оплату за тарифними ставками, посадовими окладами, відрядними розцінками і передбачені трудовим законодавством Республіки Казахстан, галузевою угодою, колективним і (або) трудовим договорами виплати постійного характеру. Тобто трудовим законодавством РК у структурі заробітної плати виділяється основна та додаткова частини заробітної плати. До додаткової («перемінної») частини (яка повинна складати не більше 25% від середньомісячної зарплати) належить премія за результатами роботи за місяць або квартал, що виплачується залежно від виконаних показників, визначених умовами колективного чи трудового договору. При цьому одноразові стимулювальні виплати не вживаються під час визначення співвідношення основної та додаткової заробітних плат. Таким чином, роботодавець не обмежений у можливості заохочення працівників одноразовими виплатами. До одноразових стимулювальних виплат належать: разові премії; винагорода за результатами роботи за півріччя, рік; разові грошові винагороди (до ювілейних дат, свят та ін.); премії за результатами виконання робіт нового характеру.

Забезпечення стабільності заробітної плати та встановлення фіксованого відсотку заробітної плати не тільки позитивно вплине на ефективне регулювання оплати праці, а й вирішить питання необґрунтовано високих заробітних плат окремих осіб. Тому, на наш погляд, у національному законодавстві необхідно встановити норму, яка б забезпечувала стабільність заробітної плати та не допускала б зниження відтворювальної функції заробітної плати (при цьому за змістом зазначеної гарантії основна частина заробітної плати не може бути знижена роботодавцем в односторонньому порядку, тому що виплати, що входять в основну заробітну плату, мають устанавлюватися не актом роботодавця, а трудовим законодавством, галузевою угодою, колективним і (або) трудовим договором). Водночас доцільно, якщо фіксована відсоткова частина буде встановлена не «щодо постійної частини заробітної плати», а для винагороди за працю (яке встановлюється «у вигляді тарифної ставки або окладу»).

Компенсаційні та стимулювальні виплати доцільно обмежити максимальним розміром (30%) у структурі заробітної плати (цей розмір може бути скоректований з урахуванням соціально-економічних досліджень), тоді частка винагороди за працю, яка буде гарантована працівникові, складе 70% у структурі заробітної плати.

Тому можемо запропонувати таку конструкцію норми: «Система оплати праці визначається трудовим договором, колективним договором та локальними актами.

Заробітна плата встановлюється трудовим договором відповідно до чинної системи оплати праці на конкретному підприємстві, установі, організації. Система оплати праці має забезпечити частку основної заробітної плати (у вигляді тарифної ставки або окладу (посадового окладу)) не менше 70 відсотків у заробітній платі без урахування одноразових стимулювальних виплат та компенсацій». Крім того, обов'язково необхідна норма-дефініція, що визначає те, яка заробітна плата є основною, а яка – додатковою. Ми розуміємо, що запропонована нами норма-гарантія змінює підхід до регулювання інституту оплати праці, однак такі зміни об'єктивно необхідні нашій державі.

Список використаних джерел:

1. Ярош Н.П. Державна політика у сфері заробітної плати. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ: НАДУ, 2011. Т. 4. 648 с.
2. Теліщук Л. О. Проблеми регулювання оплати праці. *Наукові записки. Серія «Економіка»*. Випуск 10. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/132275744.pdf>.
3. Валецька О.В. Правове регулювання оплати праці : монографія. Миколаїв : УДУ, 2012. 220 с.
4. Ковтун О.І. Державне регулювання економіки : навч. посібник. Львів : Новий світ – 2000, 2010. 429 с.
5. Лившиц Р.З. Заработная плата в СССР. Правовое исследование. Москва, 1972. С. 265.
6. Про оплату праці : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/108/95-%D0%B2%D1%80#n19>.
7. Генеральна угода про регулювання основних принципів і норм реалізації соціально-економічної політики і трудових відносин в Україні на 2019–2021 роки. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-19#Text>.
8. Трудовой кодекс Республики Казахстан. URL: <https://zakon.uchet.kz/rus/docs/K1500000414#z107>.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 342.951.02:342.5(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.11>

КОНТРОЛЬ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ТА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

Бараненко Дмитро Володимирович,
кандидат юридичних наук

У статті досліджені напрями вдосконалення контролю за діяльністю та відповідальністю центральних органів виконавчої влади. Встановлено, що для організації діяльності центральних органів виконавчої влади важливе значення має категорія політичної відповідальності як вид соціальної відповідальності спеціальних суб'єктів перед населенням. Сучасною тенденцією організації діяльності центральних органів влади в Україні визначено розширення меж і вдосконалення громадського контролю стосовно діяльності центральних органів виконавчої влади, провідну роль у цьому процесі відіграє розвиток засобів втілення принципів відкритості, прозорості, доступності інформації про діяльність органів виконавчої влади. Наголошено, що державний контроль залишається важливим для належного і повного виконання центральними органами виконавчої влади поставлених перед ними завдань, попередження фактів зловживань владою, перевищення владних повноважень та інших порушень норм законодавства України. Серед сфер його вдосконалення вказані необхідні зміни законодавства у сфері боротьби з корупцією, механізму декларування доходів і видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави, роботи системи подання й оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави, тощо.

Наголошено, що підвищення ефективності контролю і рівня відповідальності є одними із перспективних шляхів впливу на забезпечення ефективності функціонування центральних органів виконавчої влади. Встановлено, що контроль дозволяє виявити відхилення в розвитку системи від заздалегідь визначених показників, а відповідальність забезпечує ефективність контролю, надаючи можливість покарати осіб, винних у настанні таких відхилень, за умови доведення вини та наявності складу правопорушення, а також здійснюючи превентивний вплив на інших суб'єктів. Доведено, що удосконалення механізмів контролю без удосконалення механізмів відповідальності значно знижує ефективність проведених заходів, охорона муніципальної влади від тиску з боку центральних органів виконавчої влади через контроль і відсутність відповідальності сприяє невиконанню делегованих повноважень.

Ключові слова: адміністративно-правові аспекти, вдосконалення, відповідальність, виконавча влада, взаємодія, контроль, повноваження, публічне управління, центральний орган виконавчої влади.

MONITORING ACTIVITY AND LIABILITY OF CENTRAL EXECUTIVE AUTHORITIES: AREAS FOR IMPROVEMENT

Baranenko Dmytro Volodymyrovych,
Candidate of Juridical Sciences

The article explores the areas of improving control over the activities and responsibilities of central executive bodies. It is established that the category of political responsibility as a type of social responsibility of special subjects to the population is of paramount importance for the organization of the activity of central executive bodies. It is noted that the current trend of organizing the activities of central authorities in Ukraine is the expansion of borders and improvement of public control over the activities of central executive bodies, for which further development of means of implementing the principles of openness, transparency, accessibility of information on executive bodies, including through the use of web resources. It was emphasized that state control remains important for the proper and full implementation of the tasks set before them by the central executive bodies, prevention in stopping the facts of abuse of power, abuse of power and other violations of Ukrainian legislation. Among the areas of its improvement are the necessary changes in anti-corruption legislation, the mechanism for declaring income and expenditure of persons authorized to perform state functions, the system of submission and publication of declarations of persons authorized to perform state functions, etc.

It is emphasized that improving the effectiveness of control and the level of responsibility are one of the promising ways to influence the effectiveness of the central executive bodies. It is established that control allows to detect deviations in the development of the system from predetermined indicators, and responsibility ensures the effectiveness of control, providing an opportunity to punish those guilty of such deviations, provided guilt and the presence of the offense, as well as exercising preventive influence on other actors. It is determined that the category of political responsibility as a type of social responsibility of special subjects (bearers of power that make political decisions) to the population is of paramount importance for the organization of the activity of central executive bodies. It is proved that the improvement of control mechanisms without the improvement of responsibility mechanisms significantly reduces the effectiveness of the measures taken, the protection of municipal authorities from pressure from central executive bodies through control and lack of responsibility contributes to non-delegated powers.

Key words: administrative and legal aspects, improvement, responsibility, executive power, interaction, control, powers, public administration, central executive body.

Постановка проблеми. Зосередивши увагу на розвитку України як суверенної, демократичної, соціальної та правової держави, можна дійти висновку про те, що за роки незалежності система органів виконавчої влади України формувалася та змінювалася залежно від конкретно-історичних умов розвитку суспільства. Більше того, і сьогодні демократичні перетворення в Україні вимагають проведення системних змін у вітчизняній системі органів виконавчої влади з урахуванням досвіду європейських країн. У чинній Конституції України втілено концепцію здійснення публічної влади відповідно до низки нових для національного конституціоналізму принципів, зокрема принципів відповідальності, децентралізації у поєднанні із принципами безперервності та повсюдності. Насамперед ідеться про необхідність застосування такого важливого принципу, як відповідальність центральних органів виконавчої влади та контроль за їхньою діяльністю, що є одним із провідних в організації діяльності органів виконавчої влади у країнах Європейського Союзу (далі – ЄС). Тобто

державний контроль залишається важливим для належного і повного виконання органами виконавчої влади поставлених перед ними завдань, попередження і зупинення фактів зловживань владою, перевищення владних повноважень та інших порушень норм законодавства України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У правовій доктрині питання контролю за діяльністю та відповідальності органів публічної адміністрації розглянуті у працях значної кількості вчених як на монографічному, так і на дисертаційному рівнях. Ідеться про роботи таких вітчизняних науковців, як К.В. Басін, О.М. Балсунова, І.А. Безклубий, Ю.Ю. Бисага, С.В. Бобровник, Л.Є. Виноградова, В.К. Грищук, О.В. Зайчук, Ю.С. Мигаль, Ю.І. Миколаєнко, Н.О. М'ясникова, І.М. Лукіна, Н.М. Оніщенко, О.Г. Осадча, А.О. Осауленко, В.В. Середюк та ін. Проте відображені у них підходи розкривають пострадянський і радянський досвід становлення інституту юридичної відповідальності, який сьогодні потребує змістовного перегляду. Такий перегляд зумовлений не тільки трансформацією функцій держави в суспільстві, але й появою нових видів суб'єктів правовідносин, самостійних видів стягнень, що застосовуються до них.

Формування цілей. Метою статті є аналіз сучасних проблем контролю за діяльністю та відповідальності центральних органів виконавчої влади України та визначення шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Суб'єктів контролю центральних органів виконавчої влади в Україні достатньо, як і його різновидів. Ідеться про загальний (суцільний) і спеціальний (вибірковий), зовнішній і внутрішній (відомчий, галузевий) контроль, гласний і негласний. Контроль також може бути попереднім, поточним і наступним, постійним і тимчасовим. Відповідно до класифікації за суб'єктами це може бути контроль державний (наприклад, голови держави, парламенту, інших органів виконавчої влади, судовий контроль) і громадський. Це не повний перелік видів контролю, що здійснюється стосовно органів виконавчої влади України. Сучасною тенденцією у досліджуваній сфері є розширення меж громадського контролю і вдосконалення саме цього виду контролю стосовно діяльності центральних органів виконавчої влади в Україні.

Відповідно до ст. 113 Конституції України Кабінет Міністрів України відповідальний перед Президентом України та Верховною Радою України, підконтрольний і підзвітний Верховній Раді України у межах, передбачених цією Конституцією. Згідно із п. 15 ст. 106 Основного Закону Президент України зупиняє дію актів Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Конституції з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності.

Верховна Рада України здійснює контроль за діяльністю уряду і має повноваження на припинення його повноважень. Щодо судового контролю, то він обмежується лише судовим розглядом справ у разі, якщо є порушена справа за позовом, подаючи який, особа бажає відновити або визнати своє право. Якщо особа цього не бажає, то суд не має жодних повноважень по захисту порушених прав. Отже, судовий контроль реалізується у сфері виконавчої влади виключно у формі здійснення правосуддя.

Функціонування системи адміністративної юстиції спеціалізується на контролі саме владної діяльності органів держави, в т. ч. й органів виконавчої влади, адже адміністративні суди розглядають і вирішують адміністративні справи, тобто публічно-правові спори, в яких хоча б однією стороною виступає орган публічного управління [1, с. 159]. О.В. Шаповалова та Р.О. Белоусов вважають, що складність захисту у сфері таких відносин пояснюється підпорядкованістю, підлеглистю осіб у цих відносинах органам і посадовцям, котрі здійснюють управлінські функції та мають право

приймати обов'язкові рішення. Це вимагає забезпечення надійності контролю через розгляд адміністративних спорів незалежним авторитетним органом – судом, перед яким особа та суб'єкт владних повноважень є рівними [2, с. 305]. Адміністративні суди мають перевагу порівняно з іншими судами, оскільки адміністративна юстиція характеризується спеціалізацією, відділенням таких судів від загальних судів цивільної та кримінальної юрисдикції, а також особливими процедурами розгляду скарг на неправомірні адміністративні акти та дії (бездіяльність). Мета адміністративної юстиції – захист «суб'єктивних публічних прав громадян», «самого об'єктивного порядку», тобто правопорядку, «забезпечення законності управління», гарантування самостійності й незалежності виконавчої, адміністративної влади. Головна характерна особливість адміністративної юстиції полягає в тому, що вона є правосуддям, тобто уособлює судову, а не виконавчу гілку влади. Адміністративну юстицію характеризує незалежність від адміністративних органів [3, с. 73], що дозволяє суду виконувати своє основне призначення щодо відправлення незалежного, професійного та справедливого правосуддя на засадах верховенства права [4, с. 166].

З огляду на викладене в рамках аналізу проблеми вдосконалення контролю діяльності центральних органів виконавчої влади можна стверджувати про доцільність функціонування системи адміністративної юстиції в Україні, хоча у процесі активного обговорення цього питання лунають пропозиції стосовно відмови від окремої системи адміністративної юстиції у зв'язку з тим, що судова система України є найскладнішою в Європі. І.І. Ємельянова із цього приводу зазначає: «В Україні створено заплутану систему адміністративних судів. Є 27 обласних адміністративних судів, які зазвичай розглядають адміністративні справи в першій інстанції, 9 апеляційних адміністративних судів і Вищий адміністративний суд України. Верховний Суд також наділений повноваженнями в окремих інстанціях розглядати адміністративні справи <...> необхідність подальшої реформи адміністративної юстиції у напрямку міжнародних стандартів є очевидною...» [5, с. 62].

У жовтні 2014 р. в Україні прийнято пакет антикорупційних законів, спрямованих на протидію злочинності та корупції, серед них Закони України «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 рр.», «Про Національне антикорупційне бюро України», «Про запобігання корупції», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів», однак доцільними для прийняття, на думку Т.В. Хабарової, були би комплексні реформаторські програми за такими напрямками: подолання корупції в роботі органів публічної влади, реформування судової системи, подолання політичної корупції та децентралізації влади [6, с. 74].

Стратегією сталого розвитку «Україна-2020» від 12 січня 2015 р. передбачено реалізацію 62 реформ і програм розвитку держави, серед яких пріоритетними визначено оновлення влади й антикорупційну реформу [7].

Удосконалюється механізм декларування доходів і видатків осіб, уповноважених на виконання функцій держави. За твердженням В. Франчука: «Декларування видатків є одним із засобів, що має запобігти використанню посадовцями службових можливостей в особистих цілях, в інтересах бізнес структур чи будь-яких інших зацікавлених суб'єктів. Від ефективності цього механізму значною мірою залежать і ефективність самої влади, і довіра суспільства до неї, і ствердження у державі соціальної справедливості, моральності та верховенства права. Декларування видатків – необхідний елемент публічності влади, який забезпечує прозорість, чесність і відповідність заявленим морально-етичним принципам, сприяє недопущенню проявів

корупції та зловживання службовим становищем, конфлікту службових та особистих інтересів» [8, с. 85–86].

Почала роботу система подання й оприлюднення декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування [9, с. 249]. Відкритий доступ до такої й іншої інформації про результати контролю, доведення її до відома громадськості або правоохоронних органів, інших осіб, зацікавлених у результатах контролю [10], сприяє підвищенню ефективності діяльності як суб'єктів, так і об'єктів контролю через дисципліну поведінки публічних службовців [11], коригування такого в разі виявлення відхилень від визначених параметрів [12], прийняття заходів для приведення управління у стан відповідності до визначених параметрів [13, с. 29–30].

З метою реалізації конституційної норми про відповідальність органів публічної влади за прийняті рішення, які порушують права громадян, можливо, на думку О.Г. Ткаченка та П.Г. Гетти, проаналізувати досвід Франції щодо застосування відповідальності до публічних службовців апарату й осіб, уповноважених здійснювати функції органів державної влади. Доцільно ставити питання про відповідальність органу державної влади з урахуванням коштів, що йдуть із його бюджету на відшкодування шкоди, яка завдається прийнятими ним рішеннями. Досвід зарубіжних країн свідчить про важливість гласності у цій царині. Можна запропонувати щорічні доповіді керівників органів державної влади про оскаржені рішення нормативного та індивідуального характеру з урахуванням витрат із бюджету органу на відшкодування шкоди фізичним і юридичним особам. Щодо сучасного стану відповідальності органів виконавчої влади в Україні, то, як вказують автори, юридична відповідальність, як інститут загальноправовий і включений у всі галузі права та законодавства, реалізується з урахуванням специфіки методів різних галузей права і предметних сфер, у яких виникають конфліктні протиправні ситуації. У сфері діяльності органів виконавчої влади інститут відповідальності реалізується як багатогалузевий і не обмежується тільки відповідальністю адміністративною [14, с. 122–123].

Зрозуміло, що в Кодексі України про адміністративні правопорушення низка статей стосується саме такої специфічної діяльності, як управління, а суб'єктом правопорушення в таких статтях виступає зазвичай державний службовець або ж зайняття особою політичної посади та відповідний статус. У цьому контексті акцентуємо увагу на зміні назви глави 13-А Кодексу України про адміністративні правопорушення «Адміністративні правопорушення, пов'язані з корупцією» [15], а також змісту окремих статей цієї глави впродовж 2014–2016 рр. Зусилля були спрямовані на вдосконалення системи запобігання корупції. Зміни, внесені до вказаного Кодексу, підтверджують зв'язок контролю та відповідальності: комплексність змін у цьому аспекті сприяє досягненню завдань запобігання корупції в Україні, застосуванню превентивних антикорупційних механізмів, усуненню наслідків корупційних правопорушень.

Стосовно інших різновидів юридичної відповідальності центральних органів виконавчої влади, то до них належать і кримінальна, і дисциплінарна, й інші її види. Вважаємо за необхідне акцентувати увагу на політичній відповідальності органів виконавчої влади. Державні службовці апарату Прем'єр-міністра повинні бути політично неупередженими, як це і передбачено чинним законодавством України з питань регулювання державної служби. Згідно з п. 1 ч. 2 ст. 3 Закону України «Про державну службу» дія цього Закону поширюється на державних службовців Секретаріату Кабінету Міністрів України. Відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 4 цього ж Закону державна служба в Україні здійснюється з дотриманням принципу політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних

політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків. У ч. 7 ст. 47 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» закріплено вимогу стосовно звільнення державних службовців, інших працівників апарату Прем'єр-міністра України, патронатних служб Першого віце-прем'єр-міністра України, віце-прем'єр-міністрів України та міністрів, які не очолюють міністерство, у разі припинення повноважень Кабінету Міністрів України.

Отже, службовці патронатних служб несуть політичну відповідальність. На наш погляд, виділення політичної й адміністративної складових частин управління та чітке розуміння підстав притягнення до політичної відповідальності для суб'єктів, котрі обіймають політичні посади, стане ключем для вирішення цього проблемного питання. Зрозуміло, що саме цей різновид відповідальності пов'язаний із відмежуванням адміністративного та політичного складників державного управління, що є одним із першочергових завдань сьогодення, на чому ми не раз зупинялися. Вид та обсяг правової відповідальності може бути необхідною і достатньою умовою для визначення виду робіт, а отже, і посад, які підпадають під дію законодавства з питань публічної служби, а відповідні громадяни мають статус публічних службовців.

Основою для вирішення питання упорядкування та вдосконалення підстав і порядку притягнення до політичної відповідальності стане аналіз відповідних питань із позиції теорії адміністративного права. Ураховуючи особливу значимість системи державного управління, покликаної спрямовувати вектори суспільного розвитку, не можна заперечувати, що проблема політичної відповідальності еліт виступає як найважливіший фактор, який визначає тип життєдіяльності, характер і динаміку розвитку суспільства. Особливої актуальності означена проблема набуває у зв'язку з тим, що органічний дефіцит відповідальності (притаманний не тільки правлячим суб'єктам, але й майже всім політичним гравцям), котра б забезпечувала не лише дотримання зобов'язань, але й відплату за їх порушення та неправомірні вчинки, є доволі типовою рисою сучасної української політики [16, с. 580].

Рівень політичної відповідальності суб'єктів влади й управління виступає чи не найголовнішим критерієм і виміром ступеня демократичності політичної системи та рівня розвитку громадянського суспільства. Значимість політичної відповідальності полягає ще й у тому, що вона спонукає до розвитку й усіх інших якостей відповідно до найвищих ціннісних критеріїв демократії. Сутність політичної відповідальності визначається відповідальністю органів державної влади та посадових осіб перед народом, населенням певної території за невідповідність їхньої діяльності мандату довіри, а суб'єктами політичної відповідальності виступають ті носії влади й управління, які реально визначають зміст державно-управлінських рішень і діяльності [17, с. 189].

У законодавстві України передбачено колективну й індивідуальну відповідальність уряду. Відповідно до положень ст. 3 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» діяльність уряду ґрунтується на принципі солідарної відповідальності, що означає усунення з посад всього складу Кабінету за його політику та рішення, навіть якщо окремі міністри формально не брали участі у прийнятті того чи іншого рішення або виступали проти нього. В Україні функціонує така модель уряду, як коаліційний уряд, коли жодна партія не має підтримки парламентської більшості. Це уповільнює дію механізму політичної, а тим більше конституційної відповідальності уряду [18, с. 63].

Відповідно до ст. 87, ч. 3 ст. 115 Конституції України Верховна Рада України наділена повноваженнями прийняття резолюції недовіри Кабінету Міністрів України, що має наслідком відставку всього його складу. У цих випадках Верховна Рада України здійснює формування нового складу Кабінету Міністрів України у строки та в порядку,

визначені Основним Законом. Реалізація вказаного повноваження здійснюється за пропозицією Президента України або не менш як однієї третини народних депутатів України від конституційного складу Верховної Ради України. Рішення приймається більшістю від конституційного складу Верховної Ради України.

Аналізуючи питання відповідальності уряду, К.С. Білоус акцентує увагу на тому, що вотум недовіри – результат парламентської ініціативи. Тому в інтересах стабільності функціонування уряду Конституція ускладнює процедуру цієї ініціативи, вимагаючи, щоб вона виходила від значної групи парламентарів, а також зумовлює вираз недовіри необхідністю подачі за резолюцією недовіри (осуду) абсолютної або кваліфікованої більшості голосів у палаті [19, с. 8]. У ч. 2 ст. 87 Основного Закону уточнено, що питання про відповідальність Кабінету Міністрів України не може розглядатися Верховною Радою України більше одного разу протягом однієї чергової сесії, а також протягом року після схвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів України або протягом останньої сесії Верховної Ради України.

Висновки. Таким чином, контроль і відповідальність належать до факторів впливу на функціонування системи органів виконавчої влади як в аспекті коригування, так і в аспекті виправлення та покарання винних. Удосконалення механізмів контролю без удосконалення механізмів відповідальності значно знижує ефективність проведених заходів. Якщо контроль дозволяє виявити відхилення в розвитку системи від задалегідь визначених показників і визначити шляхи їх ліквідації, то відповідальність забезпечує ефективність контролю, надаючи можливість покарати осіб, які винні у настанні таких відхилень, за умови доведення вини та наявності складу правопорушення. Для організації діяльності центральних органів виконавчої влади важливе значення має категорія політичної відповідальності як вид соціальної відповідальності спеціальних суб'єктів перед населенням, але за відсутності чіткого розмежування політичних і адміністративних посад у державному механізмі виділення підстав і регулювання порядку притягнення до політичної відповідальності має складнощі. Тому розробка цілісної концепції публічної служби, прийняття базових законів щодо організації діяльності центральних органів виконавчої влади України та визначення місця кожного центрального органу виконавчої влади в такій системі з одночасним врегулюванням статусу кожного стосовно характеру повноважень може стати шляхом вдосконалення практичної реалізації відповідальності центральних органів виконавчої влади.

Список використаних джерел:

1. Поплавський В.Ю. Застосування скороченого провадження при вирішенні публічно-правових спорів у сфері державної служби. *Право і суспільство*. 2015. № 4 (3). С. 157–162.
2. Шаповалова О.В., Белоусов Р.О. Правові проблеми судового контролю у спрах із державно-приватного партнерства. *Вісник господарського судочинства*. 2013. № 2. С. 303–308.
3. Гончарук С.Т., Текеджанова К.Б. Адміністративна юстиція, адміністративне судочинство і адміністративний процес: понятійно-категоріальний вимір та співвідношення. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2020. № 1. С. 70–77.
4. Сокурєнко О. Сучасна адміністративна юстиція в Україні. *Наукові записки Кіровоградського державного університету імені Володимира Винниченка. Серія : Право*. 2017. Вип. 1. С. 165–168.
5. Ємельянова І.І. Деякі історико-правові аспекти розвитку адміністративної юстиції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2017. № 1. С. 61–65.

6. Хабарова Т.В. Зарубіжний досвід запобігання корупції. *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія : Право.* 2019. Вип. 27. С. 71–77.
7. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/5/2015>.
8. Франчук В. Наукові концепції розуміння корупції та їх реалізація в законі України «Про запобігання корупції». *Вісник Львівського університету. Серія юридична.* 2020. Вип. 71. С. 100–107.
9. Коваленко В. Віктимологічні заходи запобігання корупційним злочинам в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2020. Т. 7. № 2. С. 247–252.
10. Васильєва О.І., Васильєва Н.В. Корупція – одна з найактуальніших проблем сучасності. *Державне управління : удосконалення та розвиток.* 2019. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2019_6_3.
11. Волощенко А.В. Системна корупція: державні регуляторні імперативи протидії. *Ефективна економіка.* 2018. № 6. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efek_2018_6_20.
12. Нелезенко Н.П. Корупція в постіндустріальному суспільстві. *Державне управління: удосконалення та розвиток.* 2013. № 10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_10_7.
13. Грищук М.О. Передумови виникнення та протидії корупції: історико-правові аспекти. *Актуальні проблеми правознавства.* 2020. Вип. 2. С. 28–35.
14. Ткаченко О.Г., Гетта П.Г. Порівняльний аналіз організації діяльності органів протидії корупції зарубіжних країн. *Кримінально-виконавча система : Вчора. Сьогодні. Завтра.* 2019. № 2. С. 117–125.
15. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-Х. URL.: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/80731-10>.
16. Коломієць А.Є. Моральні аспекти політичної відповідальності. *Молодий вчений.* 2016. № 3. С. 577–582.
17. Черленяк І.І., Волошин О.В. Особливості публічної політичної відповідальності суб'єктів владно-політичних відносин. *Публічне урядування.* 2016. № 4. С. 186–195.
18. Печерський П.М. Соціальна довіра як основа політичної відповідальності публічної влади. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 22 : Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін.* 2018. Вип. 23. С. 61–67.
19. Білоус К.С. Політична відповідальність парламентарів за невиконання основного обов'язку як засіб забезпечення ефективності публічного управління. *Економіка та держава. Серія : Державне управління.* 2019. № 3. С. 7–9.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.12>

ПРАВИЛА УКЛАДЕННЯ, ЗМІНИ ТА ПРИПИНЕННЯ ДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ ДОГОВОРІВ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ ДЕЯКИХ ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Бойко Олександр Михайлович,

суддя

(Дніпропетровський районний суд

Дніпропетровської області, м. Дніпро,

Україна)

Дослідивши правила укладення, зміни та припинення дії адміністративних договорів за адміністративним законодавством окремих зарубіжних країн, автор обґрунтовує, що адміністративний договір прийнято визнавати укладеним і дійсним за умови, що він: 1) відповідає загальним вимогам законодавства до адміністративних актів і вимогам цивільного законодавства до правочинів з урахуванням особливостей природи адміністративного договору; 2) не зачіпає прав, обов'язків і законних інтересів третіх приватних осіб і не потребує погодження інших адміністративних органів або третя приватна особа дала згоду бути пов'язаною адміністративним договором, а заінтересований адміністративний орган погодив адміністративний договір; 4) є підставою для стягнення із приватних осіб пропорційних сум коштів, для яких встановлюється цільове призначення бути спрямованими на виконання конкретних завдань відповідного адміністративного органу, пов'язаних із предметом договору (Німеччина, Іспанія, Тайвань). Адміністративний договір може бути змінений або розірваний адміністративним органом в односторонньому порядку з виплатою на користь приватних осіб справедливих компенсаційних платежів, передбачених адміністративним договором, якщо це є вкрай необхідним для значно більш ефективного виконання адміністративним органом покладених на нього завдань або для відвернення тяжких наслідків для інтересів суспільства. Оскарження приватними особами розірвання адміністративного договору з ними та порушення питання про поновлення договірних відносин допускається лише через непропорційність рішення про його розірвання суспільним інтересам, якими воно виправдовується (Франція).

Адміністративний договір прийнято вважати виконавчим документом, який підлягає безпосередньому примусовому виконанню за умови його порушення будь-якою зі сторін за загальними правилами примусового виконання адміністративних актів (з можливістю встановлення строків для виконання виконавчого документа, після спливу якого накладається штраф, тощо) з урахуванням особливостей адміністративного договору (Німеччина, Тайвань).

Ключові слова: адміністративний договір, вимоги до змісту адміністративного договору, зміна та припинення адміністративного договору, примусове виконання адміністративних договорів, укладення адміністративного договору.

**RULES OF CONCLUDING, CHANGING AND TERMINATING
ADMINISTRATIVE CONTRACTS UNDER THE LAW
OF CERTAIN FOREIGN COUNTRIES**

Boiko Oleksandr Mykhailovych,
Judge
(Dnipropetrovsk District Court
of Dnipropetrovsk region, Dnipro, Ukraine)

Having conducted some research into the rules for concluding, amending and terminating administrative agreements under the administrative legislation of certain foreign countries, the author substantiates that the administrative agreement is considered concluded and valid provided that it: 1) meets the general requirements for administrative acts and civil law requirements for transactions with due regard to peculiarities of the nature of the administrative agreement; 2) does not affect the rights, obligations and legitimate interests of third parties and does not require the consent of other administrative authorities, or a third party has agreed to be bound by an administrative agreement, and the administrative authority concerned has approved the administrative agreement; 4) is the basis for recovery from private individuals of proportional amounts of funds for which the intended purpose is to be directed to perform specific tasks of the relevant administrative authority related to the subject of the contract (Germany, Spain, Taiwan). An administrative agreement may be amended or terminated unilaterally by an administrative authority on condition of fair compensation to private individuals prescribed in administrative agreement, if this is essential for the administrative authority to perform its tasks much more effectively or to prevent serious harm for general interest. Private persons may appeal against the termination of an administrative agreement and raise the issue of resumption of contractual relations only in view of the disproportionality of decision to terminate it to the public interest which justifies it (France).

An administrative agreement is considered to be an executive document, which is subject to direct enforcement if it is violated by either party under the general rules of enforcement of administrative acts (with the possibility of setting deadlines for enforcement of an executive document after which a fine is imposed, etc.) taking into account the particular terms of an administrative agreement (Germany, Taiwan).

Key words: administrative agreement, amending and terminating administrative agreement, concluding administrative agreement, enforcement of administrative agreements, requirements to the content of an administrative agreement.

Постановка проблеми та завдання дослідження. Використання адміністративних договорів є інноваційною технологією управління публічними справами та сучасним і одним із найбільш перспективних напрямів розвитку українського адміністративного права. Водночас стан нормативно-правового регулювання питань використання адміністративних договорів як особливих інструментів адміністративно-правового-регулювання з найвищим ступенем гнучкості у виборі оптимальних і найбільш ефективних способів досягнення цілей законодавства зі створенням прийнятних умов для діяльності відповідних юридичних і фізичних осіб є вкрай незадовільним. За цих обставин завданням наукового співтовариства є формулювання наукових положень, висновків і рекомендацій щодо найкращих шляхів упорядкування використання адміністративних договорів, насамперед аспектів, пов'язаних з укладенням, зміною та припиненням дії адміністративних договорів. Особливо цінними у цьому зв'язку є міркування вчених, які ґрунтуються

на детальному опрацюванні відповідного зарубіжного досвіду, що й визначає напрям цього дослідження.

Аналіз публікацій і виклад основних положень дослідження. Для виконання вищевикладеного наукового завдання, окрім нормативно-правових джерел зарубіжних країн, звернемося до наукових праць А. Мьюетта (A. Mewett).

Насамперед спрямуємо увагу на закріплені національними законодавствами зарубіжних країн правила укладення та набрання чинності адміністративним договором, а також вимоги до змісту його положень, у т. ч. ті, дотримання яких є умовою дійсності адміністративного договору.

Так, визначаючи правила укладення, зміни та припинення дії адміністративних договорів, німецьке законодавство насамперед вказує на те, що публічно-правова угода має викладатися письмово за винятком випадків, передбачених законом (ст. 57 Закону Німеччини про адміністративну процедуру). Також особливе значення з погляду набрання чинності публічно-правовою угодою має її погодження усіма заінтересованими сторонами. Йдеться про те, що публічно-правова угода, яка зачіпає права й обов'язки третіх сторін, набуває чинності лише тоді, коли відповідна третя сторона надає свою згоду письмово, а якщо угода укладається замість адміністративного акта, який за законом має бути схвалений, утверджений або погоджений іншим адміністративним органом, вона набуває чинності лише після такого схвалення, утвердження або погодження (ст. 58 Закону Німеччини про адміністративну процедуру) [1].

Більше того, умова адміністративного договору, за якою приватна сторона зв'язує себе зобов'язанням надати адміністративному органу винагороду, має супроводжуватися закріпленням цільового призначення цієї компенсації, пов'язаної зі сприянням адміністративному органу у виконанні покладених на нього владних управлінських функцій. Розмір винагороди має бути пропорційним адміністративним актам, ухваленим на виконання адміністративного договору, з урахуванням усіх обставин, що мають значення (ч. 1 ст. 56 Закону Німеччини про адміністративну процедуру). Якщо адміністративним договором закріплюється право вимагати від адміністративного органу видання ним адміністративного акта, лише така винагорода погоджується, яка може бути предметом додаткового застереження відповідно до ст. 36 Закону Німеччини про адміністративну процедуру. За змістом положень цієї статті адміністративний акт, видання якого особа може вимагати, може супроводжуватися додатковим застереженням, якщо це воно не суперечить меті адміністративного акта, а також за умови, що воно передбачено законом або коли це спрямоване на забезпечення належного виконання вимог, відповідність яким є підставою для видання адміністративного акту. Зокрема, після належного вивчення обставин справи адміністративний акт може бути виданий із застереженням про те, що:

- право або обтяження започатковуються або закінчуються у певний термін або триватимуть протягом певного строку (часове обмеження);
- виникнення або припинення права чи обтяження залежатиме від майбутнього випадку, котрий є невизначеним (умова);
- адміністративний акт припиняє чинність за визначених обставин;
- необхідність для вигодонабувача за адміністративним актом вчиняти або не вчиняти певну дію (зобов'язання);
- можливість зміни або доповнення зобов'язань за адміністративним актом або введення у дію нових зобов'язань [1].

Також слід звернути увагу на те, що положення Закону Німеччини про адміністративну процедуру, які стосуються правових наслідків недодержання вимог

законодавства під час укладення публічно-правових угод, встановлюють передусім те, що ці угоди є недійсними, якщо їхня недійсність впливає із цивільно-правових підстав недійсності правочинів. Публічно-правова угода є недійсною, якщо:

- адміністративний акт з аналогічним змістом був би недійсним;
- адміністративний акт з аналогічним змістом був би протиправним не лише через недолік його форми або процедури прийняття, про що було відомо сторонам;
- умови для укладення компромісної угоди не були виконані, й адміністративний акт з аналогічним змістом був би протиправним не лише через недолік його форми або процедури прийняття, про що було відомо сторонам;
- адміністративний орган вимагає винагороди, яка є неприпустимою (ч. 2 ст. 59 Закону Німеччини про адміністративну процедуру) [1].

Якщо недійсною є лише частина угоди, вона є недійсною загалом, за винятком випадків, коли можна припустити, що вона також була б укладена без недійсної частини (ч. 3 ст. 59 Закону Німеччини про адміністративну процедуру) [1].

Звертаючись до законодавства Тайваню, зазначимо, що за його положеннями, які стосуються укладення, набрання чинності та змісту адміністративних договорів, адміністративний договір укладається у письмовій формі, якщо інше не встановлено законом (ст. 139 Закону Тайваню про адміністративну процедуру). Адміністративний договір із положеннями, котрі, будучи виконаними, можуть спричинити посягання на будь-яке право третіх сторін, не набуває чинності без письмової згоди відповідних третіх сторін. Так само адміністративний договір, укладений замість адміністративного акта, який, як вимагає закон або підзаконний нормативно-правовий акт, може бути укладений лише за погодженням чи згодою або за спільним рішенням з іншим адміністративним органом, не набуває чинності без затвердження, згоди або спільного рішення з таким адміністративним органом (ст. 140 Закону Тайваню про адміністративну процедуру) [2].

Більше того, адміністративний договір не набуває чинності, якщо він визнається нікчемним за приписами цивільного законодавства або якщо він укладений всупереч прямим заборонам, встановленим законодавством, або за умови невідповідності природі відповідних суспільних відносин (ст. 141 Закону Тайваню про адміністративну процедуру) [2]. Також адміністративний договір, який замінює адміністративний акт, є недійсним, якщо:

- адміністративний акт з аналогічним змістом за законом є нікчемним;
- адміністративний акт з подібним змістом може бути визнаний недійсним через суперечність закону, і це є відомим обом сторонам договору;
- для укладення угоди про компроміс немає обставин, за яких є можливим її укладення;
- якщо укладення договору із двосторонніми зобов'язаннями, що включають сплату коштів, не відповідає вищевикладеним вимогам до визначення суми та призначення платежів (ст. 142 Закону Тайваню про адміністративну процедуру) [2].

Адміністративний договір із недійсними окремими положеннями є недійсним повністю, крім випадків, коли сторони можуть бути визнані готовими укласти договір, не враховуючи недійсну частину – за цих умов решта частини договору є чинною (ст. 143 Закону Тайваню про адміністративну процедуру) [2].

Також привертає увагу законодавче положення про те, що, якщо однією зі сторін адміністративного договору є громадянин і згідно із законом така сторона повинна бути визначена шляхом оцінки та відбору або будь-якою іншою конкурентною процедурою, адміністративний орган заздалегідь оприлюднює кваліфікаційні вимоги та процедуру прийняття рішення. Крім того, кандидатам надається можливість

висловити свою думку до прийняття рішення (ч. 1 ст. 138 Закону Тайваню про адміністративну процедуру). Якщо однією зі сторін адміністративного договору є громадянин, адміністративний орган може надати, згідно з письмовою домовленістю, необхідні вказівки або допомогу щодо виконання договору з боку громадянина (ст. 144 Закону Тайваню про адміністративну процедуру) [2].

На доповнення до того за аналогією з німецьким законом про адміністративну процедуру законодавство Тайваню встановлює, що адміністративний договір, за яким сторони мають сплатити кошти, має відповідати таким вимогам:

- містити умову, що визначає конкретну мету, для якої будуть використані кошти від громадянина;
- платіж, здійснений громадянином, буде корисним для адміністративного органу для виконання покладених на нього завдань;
- платіж від громадянина має бути пропорційним підставі для його здійснення й обґрунтовано пов'язаним із результатом діяльності адміністративного органу (ч. 1 ст. 137 Закону Тайваню про адміністративну процедуру) [2].

Подібними до вищевикладених є вимоги до змісту адміністративного договору, передбачені законодавством Іспанії, які диктують необхідність відображати у його положеннях щонайменше ідентифікаційні дані про сторін адміністративного договору, умови про його дію за колом осіб і функціональним призначенням і територіальні межі його застосування, а також строк дії адміністративного договору та позицію про необхідність його оприлюднення з урахуванням природи адміністративних зобов'язань сторін та особливостей суб'єктів, до яких звернений адміністративний договір (ч. 2 ст. 86 Закону Іспанії про засади адміністративних процедур) [3].

Адміністративні договори у будь-якому разі потребують прямого схвалення центрального виконавчого органу або еквівалентного органу автономних громад, якщо вони зачіпають питання, що прямо належать до повноважень цих органів (ч. 3 ст. 86 Закону Іспанії про засади адміністративних процедур). Укладені адміністративні договори не мають змінювати повноваження, якими наділяються адміністративні органи, або обов'язки органів влади та їхніх посадових осіб щодо надання публічних послуг (ч. 4 ст. 86 Закону Іспанії про засади адміністративних процедур) [3].

Адміністративний договір, за яким на органи публічного адміністрування може бути покладена майнова відповідальність, мають включати розмір і спосіб компенсації згідно з актами адміністративного законодавства, щоб відповідний орган публічного адміністрування належним чином вирахував і сплатив суму коштів за договором (ч. 5 ст. 86 Закону Іспанії про засади адміністративних процедур) [3].

Підсумовуючи вищевикладене, маємо підстави констатувати, що адміністративний договір визнається укладеним і дійсним за умови, якщо він: 1) відповідає загальним вимогам законодавства до адміністративних актів з урахуванням особливостей природи адміністративного договору (спрямовується на задоволення публічних інтересів, які лежать у полі компетенції відповідного адміністративного органу, тощо); 2) узгоджується із загальними вимогами цивільного законодавства до правочинів з урахуванням особливостей природи адміністративного договору; 3) не зачіпає прав, обов'язків і законних інтересів третіх приватних осіб і не потребує погодження інших адміністративних органів або третя приватна особа дала згоду бути пов'язаною адміністративним договором, а заінтересований адміністративний орган погодив адміністративний договір; 4) є підставою для стягнення із приватних осіб пропорційних сум коштів, для яких встановлюється цільове призначення бути спрямованими на виконання конкретних завдань відповідного адміністративного органу, пов'язаних із предметом договору (Німеччина, Іспанія, Тайвань). Недотримання

вищевикладених вимог тягне за собою недійсність адміністративного договору загалом, крім випадків, у яких можна припустити, що вона також була б укладена без недійсної частини (Німеччина, Тайвань). Якщо приватна сторона адміністративного договору визначається за конкурентною процедурою, відповідний адміністративний орган має заздалегідь оприлюднити кваліфікаційні вимоги та процедуру прийняття рішення (Тайвань).

Завершальним кроком дослідження є опрацювання передбачених законодавством зарубіжних країн підстав зміни та припинення дії адміністративних договорів, а також найбільш загальних аспектів способів примусового виконання адміністративних договорів.

Насамперед зауважимо, що законодавством Німеччини передбачена можливість за виключних обставин змінити або розірвати публічно-правову угоду. Зокрема, якщо обставини, які визначали зміст угоди, змінилися з моменту укладення угоди настільки істотно, що від однієї зі сторін угоди не можна розумно очікувати дотримання первинних умов угоди, ця сторона може вимагати, щоб зміст угоди був адаптований до умов, що змінилися, або, коли така адаптація неможлива або не може розумно очікуватися від контрагента, угода може бути розірвана. Більше того, для відвернення тяжких наслідків для інтересів суспільства публічно-правова угода може бути безумовно розірвана відповідним адміністративним органом. Припинення дії угоди оформлюється документом у звичайній письмовій формі, за винятком випадків, коли закон передбачає іншу форму, яка також відображає підстави припинення дії угоди (ст. 60 Закону Німеччини про адміністративну процедуру) [1].

Так само за законодавством Тайваню адміністративний орган може змінити умови договору, наскільки це є необхідним, або розірвати його з метою запобігання або усунення істотних загроз суспільним інтересам. Рішення про це викладається письмово з обґрунтуванням відповідних підстав. Жодна зміна умов договору або припинення його дії не можуть бути здійснені без виплати іншій стороні компенсації за матеріальні збитки, спричинені внаслідок того. Якщо інша сторона не погодиться з розміром компенсації, вона може передати спір про це на розгляд адміністративного суду. Більше того, якщо приватній особі важко виконати змінені умови, вона має право розірвати договір письмовою заявою, виклавши в ній причини для цього (ст. 146 Закону Тайваню про адміністративну процедуру) [2].

Якщо після укладення адміністративного договору обставини змінилися настільки, що це неможливо було передбачити в момент укладення договору, та перетворюють вихідні положення договору на явно несправедливі, будь-яка зі сторін може вимагати від внесення змін до умов договору та має право розірвати контракт, якщо така зміна є неможливою. Водночас за зазначених обставин адміністративний орган з метою забезпечення задоволення суспільних інтересів може вимагати від особи продовження виконання її зобов'язань за первинною редакцією договору з виплатою компенсації за будь-які додаткові втрати, які вона може зазнати. Спір через незгоду з розміром компенсації за додаткові втрати вирішується адміністративним судом (ст. 147 Закону Тайваню про адміністративну процедуру) [2].

Також законодавство Тайваню встановлює, що, якщо після укладення адміністративного договору вищестоящий державний або самоврядний орган реалізує владні повноваження поза межами договірних відносин так, що це за прямим причинним зв'язком тягне за собою збільшення втрат громадянина, пов'язаних із виконанням його зобов'язань, або це заподіює йому інших несподіваних збитків, приватна особа має право вимагати від замовника компенсацію цих збитків. Адміністративний орган, котрий є замовником, приймає рішення у письмовій формі з викладенням мотивів

цього рішення за вимогою про компенсацію. Строк для пред'явлення вимоги про компенсацію становить 1 рік із моменту, коли громадянин дізнався про збитки. Спир щодо наявності підстав і розміру компенсації вирішується адміністративним судом (ст. 145 Закону Тайваню про адміністративну процедуру) [2].

Продовжуючи огляд нормативно-правових джерел зарубіжних країн із питань припинення та розірвання адміністративних договорів за надзвичайних обставин, зауважимо, що із закріпленою у положеннях німецького та тайванського адміністративного законодавства концепцією цілком узгоджується судова практика найбільш авторитетних судів Сполученого Королівства та Франції.

Зокрема, наукове опрацювання матеріалів аналітичних досліджень, присвячених питанням практики розгляду французькими адміністративними судами справ, пов'язаних із правомірністю та виконанням адміністративних договорів, дозволяє констатувати, що одним із найбільш важливих і дискусійних питань у цьому контексті є можливість адміністративних органів в односторонньому порядку вимагати розірвання адміністративних договорів із мотивів необхідності забезпечення публічних інтересів.

Приділивши належну увагу вивченню судових рішень адміністративних судів Франції, група представників французького юридичного співтовариства підсумувала, що сучасною позицією щодо вищенаведеного питання, яка користується найбільшою підтримкою, є та, згідно з якою адміністративний орган зберігає за собою право на розірвання адміністративного договору в односторонньому порядку за умови підтвердження наявності переважаючих суспільних інтересів і за умови компенсування контрагентам їхніх фінансових втрат за положеннями адміністративного договору. Водночас допускається оскарження приватними контрагентами розірвання адміністративного договору в односторонньому порядку та порушення питання про поновлення договірних відносин через непропорційність рішення про його розірвання суспільним інтересам, якими воно виправдовується, однак суди визнають за адміністративними органами широкий управлінський розсуд у питанні оцінки значення суспільного інтересу. Більше того, багато суб'єктів господарювання не мають намір домагатися поновлення договору, оскільки на комерційному рівні та на практиці може бути складно нав'язати клієнту відносини, яких він більше не хоче, через що суб'єкт господарювання обирає вимогу про компенсацію, оскільки правила її обчислення є задовільними [4].

Також привертає увагу позиція адміністративних судів Франції, за якою адміністративний орган, у т. ч. орган місцевого самоврядування, не може без посилання на нагальний суспільний інтерес розірвати адміністративний договір у зв'язку зі зміною керівництва й оновленням бачення оптимального управління публічними справами (рішення адміністративного суду Страсбурга від 13 липня 2018 р. у справі № 1603336) [4].

Суди Сполученого Королівства також дотримувалися концепції, згідно з якою завдання та дискреційні повноваження адміністративних органів, пов'язані із забезпеченням задоволення публічних інтересів, переважають над договірними зобов'язаннями, що дозволяє адміністративним органам за виняткових обставин припиняти дію адміністративних договорів із міркувань публічних інтересів і за умови виплати їхнім контрагентам справедливого відшкодування. Зокрема, у справі «Ransom and Luck v. Surbiton Borough Council» апеляційний суд, юрисдикція якого поширюється на місто Лондон, зауважив, що виконавча влада не може укладати договори, які позбавляють її повноважень, якими вона наділяється законодавчою владою для управління публічними справами. Договори з державою виконавча влада може розривати у будь-який

момент за суспільною необхідністю на справедливих для приватних сторін умовах. Так само, за матеріалами практики адміністративних судів Франції, адміністративний договір безумовно підпорядковується тим повноваженням, якими наділена адміністрація. Це означає, що незалежно від того, чи містить договір положення, які надають адміністративні повноваження, котрих зазвичай немає у звичайному цивільно-правовому договорі, адміністрація не звільняється від обов'язку захищати суспільний інтерес [5, с. 240–242].

На підтвердження однастайності судів у питанні дострокового одностороннього розірвання державою адміністративного договору звернемо увагу на справу «Стоун проти Міссісіпі», за обставинами якої штат уклав із позивачем договір про дозвіл на започаткування й умови діяльності лотереї, але через рік у конституції запровадив положення, яке забороняло діяльність лотерей. Вважаючи, що договір був анульований новим положенням конституції, Верховний суд США вказав на те, що у світлі вищевикладених обставин постало питання про те, чи законодавчий орган держави може договором із лотереєю компанією переважити авторитетно виражену волю народу щодо подальшого продовження такого бізнесу. За позицією суду жоден законодавчий орган не може вести переговори, відмовляючись від обов'язків забезпечувати громадське здоров'я й охороняти суспільну мораль. Самі люди не можуть нехтувати цими цінностями, не говорячи вже про політиків і державних службовців. Розробка та реалізація політики щодо цих питань є тривалим процесом, який має відбуватися з урахуванням особливих вимог на конкретний момент і не може бути перерваний договором, за котрим уряд позбавляє себе влади забезпечувати виконання певних завдань. З цією метою допускається найбільший законодавчий розсуд, і розсуд не може бути здійснений нічим іншим, як самою владою [5, с. 244].

Тож очевидно, що положення адміністративного законодавства зарубіжних країн відображають позицію щодо того, що адміністративний договір може бути змінений або розірваний адміністративним органом в односторонньому порядку з виплатою на користь приватних осіб справедливих компенсаційних платежів, передбачених адміністративним договором, якщо це є вкрай необхідним для значно більш ефективного виконання адміністративним органом покладених на нього завдань або для відвернення тяжких наслідків для інтересів суспільства. Також загальноприйнятим є те, що, якщо після укладення адміністративного договору обставини змінилися настільки, що це неможливо було передбачити в момент укладення договору, та перетворюють вихідні положення договору на явно несправедливі, будь-яка зі сторін може вимагати від внесення змін до умов договору та має право розірвати контракт, якщо така зміна є неможливою (Німеччина, Тайвань). Оскарження приватними особами розірвання адміністративного договору з ними та порушення питання про поновлення договірних відносин допускається лише через непропорційність рішення про його розірвання суспільним інтересам, якими воно виправдовується (Франція).

На завершення дослідження зарубіжного досвіду нормативно-правового регулювання інституту адміністративних договорів зазначимо, що за німецьким і тайванським законодавством допускається примусове виконання адміністративного договору як виконавчого документа із застосуванням усіх гарантій його належного виконання.

Так, за ст. 148 Закону Тайваню про адміністративну процедуру адміністративний договір є виконавчим документом і підлягає примусовому виконанню за умови його порушення будь-якою зі сторін за загальними правилами примусового виконання адміністративних актів з урахуванням особливостей адміністративного договору [2]. Так само німецьке законодавство визначає, що публічно-правова угода може бути

подана на примусове виконання за загальними правилами примусового виконання адміністративних актів з урахуванням особливостей, які впливають із положень угоди (ч. 1 ст. 61 Закону Німеччини про адміністративну процедуру). Якщо фізична або юридична особа чи громадське об'єднання подає на примусове виконання вимогу про стягнення коштів, то застосуванню підлягають ч. 1-3 ст. 170 Кодексу адміністративного судочинства Німеччини [1], за якими:

- якщо постає питання щодо примусового виконання грошових вимог стосовно федерації, землі, асоціації муніципальних об'єднань, муніципального об'єднання, підприємств, установ та організацій публічного права згідно з адміністративним законодавством, то суд першої інстанції санкціонує стягнення коштів на вимогу кредитора та визначає виконавчі заходи, які мають бути вжиті, та доручає компетентним органам вжити цих заходів;

- до видання наказу про виконання суд повідомляє орган влади та законних представників підприємств, установ та організацій публічного права про можливе примусове виконання, закликаючи їх для запобігання примусовому виконанню виконати рішення добровільно у строк, визначений судом, який не може перевищувати 1 місяця;

- виконання заборонено щодо предметів, які є необхідними для виконання адміністративним органами покладених на них завдань або продаж яких суперечить суспільним інтересам (з цих питань суд приймає рішення після заслуховування заперечень відповідного адміністративного органу, вищих федеральних або земельних органів влади або компетентного міністра) [6].

Якщо за поданою до примусового виконання публічно-правовою угодою вимагається від адміністративного органу прийняти рішення, вчинити або не вчинити певну дію, то застосуванню підлягає ст. 172 Кодексу адміністративного судочинства Німеччини, за якою суд першої інстанції за клопотанням може винести ухвалу, якою суд встановлює строк для виконання виконавчого документа, після спливу якого на уповноважених посадових осіб накладається штраф розміром до 10 000 євро. Після цього суд може повторно встановити строк для виконання виконавчого документа під загрозою штрафу (ст. 170 Кодексу адміністративного судочинства Німеччини) [6].

Висновки з дослідження. Підводячи підсумки дослідження правил укладення, зміни та припинення дії адміністративних договорів за адміністративним законодавством окремих зарубіжних країн, зазначимо, що адміністративний договір прийнято визнавати укладеним і дійсним за умови, що він: 1) відповідає загальним вимогам законодавства до адміністративних актів і вимогам цивільного законодавства до правочинів з урахуванням особливостей природи адміністративного договору; 2) не зачіпає прав, обов'язків і законних інтересів третіх приватних осіб і не потребує погодження інших адміністративних органів або третя приватна особа дала згоду бути пов'язаною адміністративним договором, а заінтересований адміністративний орган погодив адміністративний договір; 4) є підставою для стягнення із приватних осіб пропорційних сум коштів, для яких встановлюється цільове призначення бути спрямованими на виконання конкретних завдань відповідного адміністративного органу, пов'язаних із предметом договору (Німеччина, Іспанія, Тайвань). Адміністративний договір може бути змінений або розірваний адміністративним органом в односторонньому порядку з виплатою на користь приватних осіб справедливих компенсаційних платежів, передбачених адміністративним договором, якщо це є вкрай необхідним для значно більш ефективного виконання адміністративним органом покладених на нього завдань або для відвернення тяжких наслідків для інтересів суспільства. Оскарження приватними особами розірвання адміністративного договору з ними

та порушення питання про поновлення договірних відносин допускається лише через непропорційність рішення про його розірвання суспільним інтересам, якими воно виправдовується (Франція).

Адміністративний договір прийнято вважати виконавчим документом, котрий підлягає безпосередньому примусовому виконанню за умови його порушення будь-якою зі сторін за загальними правилами примусового виконання адміністративних актів (із можливістю встановлення строку для виконання виконавчого документа, після спливу якого накладається штраф, тощо) з урахуванням особливостей адміністративного договору (Німеччина, Тайвань).

Список використаних джерел:

1. Germany Administrative Procedure Act (Verwaltungsverfahrensgesetz) of 25 May 1976. Last updated: 11 December 2008. URL: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=289>.
2. Administrative Procedure Act of the Republic of China of 3 February 1999. Amended on 30 December 2015. URL: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawParaDetail.aspx?pcode=A0030055&bp=17>.
3. Law of Kingdom of Spain of the Common Administrative Procedure of the Public Administrations of 1 October 2015 № 39/2015. URL: <https://afyonluoglu.org/PublicWebFiles/Reports/PDP/2015%20Spain-Law%2039-2015%20Common%20Administrative%20Procedure%20of%20PA.pdf>.
4. Pamina Avocats. Control Over The General Interest Motives Justifying The Termination Of An Administrative Contract: What Are The Practical Consequences? 2020. URL: <https://www.mondaq.com/france/contracts-and-commercial-law/869718/control-over-the-general-interest-motives-justifying-the-termination-of-an-administrative-contract-what-are-the-practical-consequences>.
5. Mewett A. The theory of government contracts. *McGILL Law Journal*. 1959. Vol. 5. № 4. P. 222–246.
6. Germany Code of Administrative Court Procedure (Verwaltungsgerichtsordnung) of 19 March 1991. Last updated: 22 December 2010. URL: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/?p=292#170>.

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.13>

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО КАЗНАЧЕЙСТВА У ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ (НА ПРИКЛАДІ ФРАНЦІЇ)

Булигіна Олена Юрїївна,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

У статті здійснено аналіз особливостей адміністративно-правового регулювання внутрішнього аудиту в органах публічної влади загалом та в органах державного казначейства зарубіжних країн (на прикладі Франції).

З'ясовано адміністративно-правові засади регулювання внутрішнього аудиту в органах публічної влади провідних зарубіжних країн. Визначено особливості застосування засобів, способів і процедур внутрішнього аудиту в органах державного казначейства інших країн (на прикладі Франції); визначено можливі шляхи імплементації зарубіжного досвіду внутрішнього аудиту в системі ДКСУ.

Встановлено, що як для європейських країн, так і для України найважчим на шляху вітчизняних реформ є необхідність переконання управлінців (керівників вищої ланки і не тільки) у необхідності зміни ідеології та сталих підходів до управління державними фінансами, а законодавче підґрунтя (розробка єдиної нормативно-правової бази) внутрішнього аудиту є основою запровадження такого виду діяльності. Безсумнівно корисним для України є французький досвід у запровадженні таких видів внутрішнього аудиту: відповідності, ефективності та фінансового аудиту. Частковою моделлю запровадження такого досвіду є розширення структур і повноважень підрозділів внутрішнього аудиту органів публічної адміністрації шляхом створення департаменту внутрішнього аудиту центрального органу виконавчої влади, який має складатися з таких відділів: відділу аудиту ефективності, відділу аудиту відповідності, відділу фінансового аудиту, відділу координації діяльності підпорядкованих підрозділів внутрішнього аудиту та територіальних управлінь, які включають за аналогією відділи: аудиту ефективності, аудиту відповідності та фінансового аудиту, координації діяльності підпорядкованих підрозділів внутрішнього аудиту.

Ключові слова: внутрішній аудит органів публічної влади, внутрішній аудит у системі державного казначейства, зарубіжний досвід (на прикладі Франції), напрями імплементації зарубіжного досвіду.

**FEATURES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION
OF INTERNAL AUDIT IN STATE TREASURY BODIES OF FOREIGN COUNTRIES
(ON THE EXAMPLE OF FRANCE)**

Bulygina Olena Yuriivna,
PhD Student at the Department
of Administrative and Economic Law
(Zaporizhzhia National University,
Zaporizhzhia, Ukraine)

The article analyzes the peculiarities of the administrative and legal regulation of internal audit in public authorities in general and the state treasury of foreign countries (on the example of France).

The administrative and legal bases of internal audit regulation in public authorities of leading foreign countries have been clarified. Peculiarities of application of means, methods and procedures of internal audit in bodies of the state treasury of foreign countries (on an example of France) are defined; possible ways of implementation of foreign experience of internal audit in the system of SCSU are determined.

The study found that for both European countries and Ukraine the most difficult path of domestic reforms is the need to convince managers (senior executives and beyond) of the need to change the ideology and sustainable approaches to public finance management, and the legal basis (development of a single regulatory framework) of internal audit is a necessary basis for the introduction of this type of activity. Undoubtedly useful for Ukraine is the French experience in implementing the following types of internal audit: compliance, efficiency and financial audit. A partial model for implementing this experience is to expand the structures and powers of internal audit units of public administration by creating an internal audit department of the central executive body, which should consist of the following departments: performance audit department, compliance audit department, financial audit department, coordination unit. internal audit and territorial offices, which include by analogy departments: performance audit, compliance audit and financial audit, coordination of subordinate internal audit units.

Key words: internal audit of public authorities, internal audit in the system of state treasury, foreign experience (on the example of France), directions of implementation of foreign experience.

Постановка проблеми. Внутрішній аудит є однією із ключових форм державного внутрішнього фінансового контролю як діяльності з надання незалежних та об'єктивних рекомендацій і консультацій, спрямованою на удосконалення діяльності органу державного і комунального сектору, підвищення якості процесів управління й ефективності та законності використання публічних коштів. Він сприяє досягненню ними мети та забезпечує функціонування системи управління у спосіб, який максимально знижує ризик шахрайства, марнотратства, допущення помилок чи нерентабельності. Зі всіх органів публічної влади, у яких в обов'язковому порядку функціонують підрозділи внутрішнього аудиту, найбільше стратегічне значення та найвищий рівень відповідальності покладається на підрозділи внутрішнього аудиту Державної казначейської служби України (далі – ДКСУ) як орган публічної влади, котрий безпосередньо здійснює казначейське обслуговування бюджетних коштів і є органом, на який покладено відповідальність за законне розподілення й ефективне використання коштів всіх платників податків, що загалом забезпечує економічну спроможність і фінансову стабільність діяльності держави. Практична реалізація системи внутрішнього аудиту

базується на створенні в органах казначейства спеціальних структурних підрозділів, що повинні мати функціональну й організаційну незалежність і підпорядковуватися безпосередньо керівнику установи. Ця служба створюється з метою належної оцінки діяльності та підвищення результативності процесів управління в системі казначейства. На неї покладаються функції щодо організації та проведення внутрішніх аудитів у структурних підрозділах центрального апарату ДКСУ та його територіальних органах. Відповідно до поставлених перед цим органом завдань він наділений певним арсеналом правових та організаційних засобів здійснення внутрішнього аудиту в системі органів ДКСУ, направленим на здійснення моніторингу діяльності об'єктів перевірки за чітко визначеними напрямками її здійснення. Щоб досягнути та дослідити процедури внутрішнього аудиту в органах ДКСУ, виокремити вади її здійснення та запропонувати дієві способи покращення її ефективності в подальших наукових розробках, доцільно здійснити аналіз особливостей адміністративно-правового регулювання внутрішнього аудиту в органах публічної влади загалом та в органах державного казначейства зарубіжних країн зокрема, що й буде становити *предмет дослідження* в межах статті. Для розкриття змісту предмету необхідною є постановка та виконання низки *завдань дослідження*, зокрема: визначення адміністративно-правових засад регулювання внутрішнього аудиту в органах публічної влади провідних зарубіжних країн; з'ясування засобів, способів та особливостей процедур внутрішнього аудиту в органах державного казначейства зарубіжних країн; визначення шляхів імплементації зарубіжного досвіду внутрішнього аудиту в системі ДКСУ.

Виклад основних положень. Перш ніж здійснити аналіз правових засад і процедур внутрішнього аудиту в органах виконавчої влади загалом і державного казначейства зарубіжних країн, необхідно виокремити європейський досвід із розвитку внутрішнього аудиту, зокрема дві його моделі: централізовану і децентралізовану. Централізована модель передбачає наявність єдиного підрозділу внутрішнього аудиту, зазвичай у складі Міністерства фінансів, який здійснює внутрішній аудит у системі всіх органів виконавчої влади (властива для таких країн, як Велика Британія, Ірландія, Данія, Швеція, Фінляндія); децентралізована вимагає наявності підрозділів внутрішнього аудиту у структурі кожного органу виконавчої влади (властива для таких країн, як Німеччина, Португалія, Італія, Нідерланди, Франція, Бразилія, Бельгія, Іспанія, Румунія).

До переваг централізованого підходу відносять: координацію, методологічний і консультативний супровід внутрішніх аудиторів із боку Міністерства фінансів (або іншого координаційно-методологічного центру), забезпечення постійного професійного розвитку. Зазначені переваги надають внутрішнім аудиторам впевненості у власній діяльності, оскільки планування та виконання аудиторських завдань здійснюється під наглядом, що зменшує можливість негативних оцінок їхнього професіоналізму; забезпечення незалежності. Враховуючи те, що аудит повинен здійснюватися на засадах незалежності, централізована модель дозволяє її забезпечити: внутрішній аудитор управляється Міністерством фінансів, тобто знаходиться поза прямим контролем керівників міністерства [1, с. 67].

Водночас окремі переваги цієї моделі можуть стати її недоліками. Так, до них слід віднести незабезпечення принципу підзвітності керівництва установи. Як і в Україні, майже у всіх європейських країнах відповідальність за внутрішній контроль несе керівник установи, однак централізований варіант розділяє відповідальність між керівником установи та Міністерством фінансів. Більш того, керівник установи охоче визнаватиме відповідальність за внутрішній контроль за Міністерством фінансів. Наступним недоліком є обмежена ефективність внаслідок слабкої прозорості,

оскільки потік інформації до внутрішніх аудиторів Міністерства фінансів від об'єктів аудиту типово обмежений і несвоєчасний, що обмежує ефективність їхньої діяльності. Також як дискрецію цієї моделі слід відзначити внутрішній супротив службовців органу до зовнішніх аудиторів, у такому разі внутрішній аудитор вважається «шпигуном» Міністерства фінансів, а не посадовою особою, результати діяльності якої покликані забезпечити удосконалення системи контролю.

Переваги та недоліки децентралізованого підходу є прямо протилежними централізованому, тому при прийнятті рішення щодо їх запровадження насамперед необхідно враховувати специфіку державного управління, яка історично склалася у країні.

Водночас необхідно враховувати такі загальні ризики: по-перше, головним ризиком повністю централізованого підходу є перебирання Міністерством фінансів відповідальності за належну якість фінансового управління у бюджетних установах, що повністю нівелює принцип відповідальності та підзвітності їхніх керівників. Такий ризик притаманний багатьом країнам, особливо пострадянським. По-друге, повністю децентралізований підхід є прийнятним за умови відсутності політичного втручання у діяльність міністерств, ЦОВВ. По-третє, важливими є ризики, пов'язані з часом, необхідним на створення професійного корпусу внутрішніх аудиторів. Необхідно враховувати, що централізований підхід, на відміну від децентралізованого, з адміністративного погляду дозволяє пришвидшити процес запровадження внутрішнього аудиту.

Враховуючи вищевикладене, можна зробити проміжний висновок стосовно того, що на початковому етапі запровадження внутрішнього аудиту рекомендується поєднання централізованого з децентралізованим підходу, відповідно до якого основне навантаження щодо здійснення внутрішнього аудиту лежить на підрозділах внутрішнього аудиту у структурі кожного органу виконавчої влади, а загальний контроль над ефективністю діяльності внутрішніх аудиторів віднесено до компетенції єдиного державного органу внутрішнього аудиту, створеного в системі ЦОВВ, який здійснює державну фінансову та бюджетну політику. Україні властива саме така модель внутрішнього аудиту, за якої в кожному центральному органі виконавчої влади й органу місцевого самоврядування створені служби внутрішнього аудиту, підконтрольні керівнику цього органу, однак підзвітні Державній аудиторській службі України, котра функціонує у складі Міністерства фінансів України.

Порівнюючи нормативні, юридичні та інституційні особливості внутрішнього аудиту у різних країнах, слід наголосити на різних підходах до визначення місця підрозділів внутрішнього аудиту у системі органів державного управління [2, с. 125]. У більшості європейських країн існують два рівні структурної побудови органів внутрішнього аудиту: перший – наявність вищого органу державного контролю, який підпорядковується парламенту або президенту і на який покладено контроль за витрачанням коштів державного бюджету (в нашому випадку це Рахункова Палата України); другий – підрозділи внутрішнього аудиту міністерстві відомств, що підпорядковуються як вищому органу державного фінансового контролю (в нашому випадку це Аудиторська служба України при Міністерстві фінансів України), так і відповідному міністерству або відомству (внутрішньовідомче підпорядкування ДКСУ) [3, с. 21].

Н. Дорош здійснює градацію зарубіжної моделі органів внутрішнього аудиту та виокремлює: 1) вищий орган державного внутрішнього аудиту, котрий підпорядковується парламенту або президенту і на котрий покладено контроль за витрачанням коштів державного бюджету; 2) підрозділи внутрішнього аудиту міністерств і відомств, що підпорядковуються як вищому органу державного фінансового

контролю, так і відповідному міністерству або відомству; які у своїй сукупності здійснюють повний контроль за правильністю витрачання державних коштів [3, с. 22]. Інші дослідники виокремлюють такі рівні організації внутрішнього аудиту в зарубіжних країнах: 1) рахункові трибунали (суди) – нейтральні авторитетні колегіальні органи з експертизи фінансових операцій та адміністративних рішень (Німеччина, Португалія, Італія, Нідерланди, Франція, Бразилія, Бельгія, Іспанія, Румунія); 2) рахункові (контрольні) палати – органи, що здійснюють контроль за виконанням бюджету і дотриманням фінансово-бюджетної дисципліни від імені парламенту (Австрія, Угорщина, Польща, Болгарія, Японія); 3) національні управління аудиту (управління Генерального аудитора) – незалежні колегіальні (Чехія) та монократичні (Канада, Данія, Велика Британія, Ісландія, Австралія, Ізраїль) державні органи, уповноважені проводити фінансовий та адміністративний аудит державного сектору, проте також під протегуванням верховного виборного органу [4, с. 131; 5, с. 70].

Таким чином, організаційна схема державного контролю зарубіжних країн передбачає наявність у галузевих міністерствах власних підрозділів внутрішнього аудиту, які забезпечують внутрішній контроль за правильністю витрачання державних коштів у системі певного відомства. Зокрема, у Німеччині підрозділи внутрішнього аудиту відповідних федеральних структур виконують внутрішні ревізії за погодженням із федеральною рахунковою палатою [6, с. 143].

Нижче доцільно здійснити аналіз відомчого внутрішнього аудиту діяльності державних органів на прикладі зарубіжних країн, котрі відносно давно вибудували свої організаційно-структурні та процедурні засади здійснення внутрішньовідомчого аудиту діяльності на принципах дотримання європейських стандартів внутрішнього аудиту, приклад яких доцільно перейняти Україні, яка сьогодні віддзеркалює ті процеси, що відбувалися в цих країнах, котрі є надійними партнерами на шляху євроінтеграції. Найбільше внутрішньовідомчий аудит на європейському просторі розвинувся у Франції. Сучасна система внутрішнього контролю (аудиту) в державних органах Франції – це трирівнева модель, яка має на меті забезпечити так звану сталість бюджету, тобто впевненість (гарантію) у дотриманні кошторису – збалансованості доходів і видатків. Внутрішній аудит базується на аналізі ризиків, ідея внутрішнього аудиту полягає у допомозі керівнику реалізувати власні повноваження та відповідальність, цілі та завдання очолюваного ним органу. Водночас поступово підрозділи внутрішнього аудиту в державних органах Франції відходять від підтвердження достовірності та зосереджують свою діяльність на оцінці якості виконання адміністративних функцій і завдань органу. На центральному рівні аудит проводиться за дорученням Президента та/або Прем'єр-Міністра, Міністра. У Франції центральним органом, відповідальним за реалізацію повноважень із запровадження нової моделі державного внутрішнього фінансового контролю, визначено Генеральну інспекцію державних фінансів при Мінфіні, а в Україні – Державну аудиторську службу України (далі – ДАСУ), однак, на відміну від ДАСУ, повноваження Генеральної інспекції фінансів Франції у сфері запровадження державного внутрішнього фінансового контролю є набагато ширшими. Наприклад, якщо Уряд Франції делегував Генфінінспекції повноваження із запровадження реформ у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, то розроблені Генфінінспекцією міжвідомчі нормативно-правові акти у цій сфері затверджуються Міністром і не потребують погодження із жодним іншим державним органом. Генеральна інспекція фінансів Франції має право контролювати усіх розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Водночас, на відміну від ДАСУ, Генеральна інспекція фінансів не наділена повноваженнями щодо здійснення контролю муніципалітетів (місцевих бюджетів).

Слід повернутися до досвіду Франції щодо запровадження внутрішнього аудиту в галузевих міністерствах, інших державних органах Франції. На сучасному етапі підрозділи внутрішнього аудиту функціонують у всіх міністерствах Франції, проте фактично вони децентралізовані й кожен діє відповідно до власних регламентів. Водночас класичний (базовий) внутрішній аудит відповідно до стандартів запроваджено лише у Мінфіні та Міноборони. Цікаво, що у низці французьких органів одночасно реалізуються функції внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту й інспектування, до того ж підрозділи внутрішнього аудиту можуть здійснювати не лише аудит ефективності, а також ще декілька різновидів аудиту (аудит відповідності, фінансовий аудит, IT-аудит тощо).

Отже, незважаючи на наявні розбіжності, пов'язані з особливостями державного устрою України та Франції, шляхи їхніх реформ у сфері управління державними фінансами, бюджетній і казначейській сферах та діяльності із внутрішнього аудиту мають багато спільних рис. У Франції, як і в Україні, об'єктом внутрішнього аудиту є діяльність, пов'язана з управлінням установи та ризиками, які негативно впливають на реалізацію органом влади покладених на нього завдань і функцій. Установою, відповідальною за реалізацію повноважень із запровадження нової моделі державного внутрішнього фінансового контролю, визначено Генеральну інспекцію державних фінансів при Мінфіні, а в Україні – ДАСУ. На відміну від ДАСУ, Генеральна інспекція фінансів Франції не наділена повноваженнями щодо здійснення контролю муніципалітетів (місцевих бюджетів). У низці французьких органів одночасно реалізуються функції внутрішнього контролю, внутрішнього аудиту й інспектування. Підрозділи внутрішнього аудиту в державних органах Франції поступово відходять від підтвердження достовірності та зосереджують свою діяльність на оцінці якості.

Особливістю французької моделі побудови системи внутрішнього аудиту є те, що головний фінансовий контролер міністерства як керівник служби внутрішнього аудиту вважається одним із учасників бюджетного регулювання, проводить попередній аудит, тим самим сприяючи розумінню змісту й механізмів витрачання державних коштів [7, с. 261]. Жодні бюджетні зобов'язання не можуть виконуватися без його згоди або схвалення і, попри те, що фінансовий контролер профільного міністерства розташований на одному ступені ієрархії контролю з міністерством фінансів на етапі виконання бюджету, фінансові контролери великих міністерств (зокрема соціальних справ, внутрішніх справ, транспорту) мають більше повноважень, ніж внутрішні аудитори; останні виконують у цих міністерствах аудиторські дослідження і найчастіше спільно з Генеральною інспекцією фінансів [8, с. 45].

Висновки. Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що як для європейських країн, так і для України найважчим на шляху реформ є необхідність переконання управлінців (керівників вищої ланки і не тільки) у необхідності зміни ідеології та сталих підходів до управління державними фінансами, а законодавче підґрунтя (розробка єдиної нормативно-правової бази) внутрішнього аудиту є основою запровадження такого виду діяльності. Безсумнівно корисним для України є французький досвід у запровадженні таких видів внутрішнього аудиту: відповідності, ефективності та фінансового аудиту. Слід підтримати позицію окремих науковців, котрі вказують на доцільність розширення структур і повноважень підрозділів внутрішнього аудиту органів публічної адміністрації шляхом створення департаменту внутрішнього аудиту центрального органу виконавчої влади, який має складатися з таких відділів: відділу аудиту ефективності, відділу аудиту відповідності, відділу фінансового аудиту, відділу координації діяльності підпорядкованих підрозділів внутрішнього аудиту та територіальних управлінь, які включають за аналогією відділи: аудиту

ефективності, аудиту відповідності та фінансового аудиту, координації діяльності підпорядкованих підрозділів внутрішнього аудиту [9, с. 222]. В основу такої регламентації покладено багатовекторність одного центрального органу виконавчої влади, котрий реалізує державну політику в багатьох споріднених сферах діяльності, а також з урахуванням того, що до сфери управління цих органів віднесені державні підприємства, установи й організації, в т. ч. які надають адміністративні послуги (сервісні центри).

Список використаних джерел:

1. Державний внутрішній фінансовий контроль: Україна та Європейський досвід : навчальний посібник. Державна фінансова інспекція України. «Європейський інститут державного управління та аудиту». Київ, 2012. 182 с.
2. Дмитренко Г.В. Організація і здійснення державного контролю в Україні (фінансово-економічні аспекти) : дис. докт. наук з держ. управління : 25.00.02. Київ, 2010. 405 с.
3. Дорош Н.І. Методологічні та організаційні аспекти аудиту : автореф. дис. ... докт. економ. наук : 08.06.04. Київ, 2004. 38 с.
4. Бондар Ю.А. Внутрішній аудит в органах Пенсійного фонду України : дис. ... канд. екон. наук : 08.00.09. Кіровоград, 2011. 198 с.
5. Гавриловський О.С. Регулювання аудиту в країнах ЄС та перспективи його розвитку. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Міжнародні економічні відносини та світове господарство*. 2017. Вип. 15 (1). С. 68–71.
6. Жовніренко О.В. Фінансовий контроль діяльності сільськогосподарських підприємств : дис. ... канд. економ. наук : 08.00.09. Київ, 2011. 211 с.
7. Практика государственного управления во Франции: статус государственного служащего, ответственность администрации, аудит и контроль госсектора. *Сборник документов франко-российского сотрудничества*. Москва, 1999. № 3. 352 с.
8. Андреев П.П. Внутрішній контроль та аудит у секторі державного управління України та європейський досвід / О.О. Чечуліна, Я. ван Тайнен та ін. Київ : Кафедра, 2011. 120 с.
9. Ломаченко Т.І. Дієва система внутрішнього контролю: європейський досвід. *Проблеми теорії та методології бухгалтерського обліку, контролю і аналізу*. 2013. Вип. 2 (26). С. 214–224.

УДК 342.951:351.82

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.14>

ПРАВИЛА ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ ТА СФЕРА АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ: ГАЛУЗЕВА ОПТИМІЗАЦІЯ

Гамбург Леонід Самоїлович,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри соціальної медицини,
громадського здоров'я, медичного та
фармацевтичного права
(Запорізький державний медичний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

Надієнко Олена Іванівна,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального,
цивільного та міжнародного права
(Національний університет «Запорізька
політехніка», м. Запоріжжя, Україна)

У статті розглядається проблема активізації участі громадських формувань України у забезпеченні публічного порядку та встановлення рівноважного функціонального співвідношення інститутів громадянського суспільства та демократичної правової держави у такому забезпеченні. Матеріалізація положень української конституції про демократичну, соціальну, правову державу можлива лише на засадах рівноправного партнерства громадськості та державних органів за спільного здійснення ними публічної влади відповідно до принципів і норм публічного права. Обґрунтовано пропозиції щодо обмеження предмету адміністративного права відносинами державного (публічного) управління, здійснюваного органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також адміністративним судочинством, і відповідному обмеженні сфери адміністративно-правової відповідальності посадовими правопорушеннями (проступками) державних службовців при здійсненні ними владно-управлінських повноважень. Для встановлення рівноважної участі інститутів демократичної правової держави та громадянського суспільства у вирішенні загальних справ потрібно знайти баланс між державною компетенцією і правовим статусом громадських організацій у зв'язку з розробкою і встановленням норм публічного порядку, підтриманням дисципліни та забезпеченням безпеки соціального співжиття. Необхідним стає обмеження державної компетенції за істотного розширення соціально-юридичних прав і обов'язків (правового статусу) громадських об'єднань і формувань, організованих на засадах добровільності, самодіяльності та співпраці з органами держави та місцевого самоврядування як суб'єктів публічної влади і структурних складників її механізму. В аспектах гуманізації, людиноцентризму, декриміналізації юридичної відповідальності доцільне виокремлення правил публічного порядку в самостійну галузь права з розробленням Кодексу публічного порядку із визначенням поняття публічно-дисциплінарного проступку та публічно-дисциплінарної відповідальності.

Ключові слова: громадянське суспільство, демократична правова держава, громадське формування, адміністративне право, адміністративна відповідальність, декриміналізація, правила публічного порядку, Кодекс публічного порядку, публічно-дисциплінарний проступок, публічно-дисциплінарна відповідальність.

**RULES OF PUBLIC ORDER AND THE AREA
OF ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY: BRANCH OPTIMIZATION**

Hamburh Leonid Samoiloivych,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department
of Social Medicine, Public Health,
Medical and Pharmaceutical Law
(Zaporizhzhia State Medical University,
Zaporizhzhia, Ukraine)

Nadiienko Olena Ivanivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department
of Criminal, Civil and International Law
("Zaporizhzhia Polytechnic" National
University, Zaporizhzhia, Ukraine)

The article examines the problem of activating the participation of public formations of Ukraine in ensuring public order and establishing an equilibrium functional relationship between the institutions of civil society and a democratic constitutional state in such support. The materialization of the provisions of the Ukrainian constitution on a democratic, social, legal state is possible only on the basis of an equal partnership between the public and state bodies with the joint exercise of public power by them in accordance with the principles and norms of public law. Proposals for limiting the subject of administrative law to relations of state (public) management were carried out by executive authorities and local self-government bodies, as well as administrative proceedings, and a corresponding limitation of the scope of administrative and legal responsibility to official violations (misconduct) of civil servants in the exercise of their power and management powers are substantiated. To establish an equilibrium participation of the institutions of a democratic constitutional state and civil society in solving common affairs, it is necessary to find a balance between state competence and the legal status of public organizations in connection with the development and establishment of norms of public order, maintaining discipline and ensuring the safety of social communities. It becomes necessary to limit state competence with a significant expansion of the socio-legal rights and obligations (legal status) of public associations and formations organized on the principles of voluntariness, initiative and cooperation with state and local government bodies as subjects of public authority and structural components of its mechanism. In the aspects of humanization, human-centrism, decriminalization of legal responsibility, it is advisable to separate the rules of public order into an independent branch of law with the development of a Code of Public Order, which consolidates the concepts of public disciplinary offense and public disciplinary responsibility.

Key words: civil society, democratic constitutional state, social formation, administrative law, administrative responsibility, decriminalization, rules of public order, Code of public order, public disciplinary offense, public disciplinary responsibility.

Постановка проблеми. Конституційне положення про демократичну і правову державу орієнтує розвиток України в напрямку народовладдя і верховенства права. Народовладдя, серед іншого, супроводжується активізацією громадян, організованих

органами територіальної самоорганізації за місцем проживання, територіальними громадами (общинами), органами місцевого (локального і регіонального) самоврядування, в рішенні спільно з органами державної влади справ, що становлять публічний інтерес як обов'язкова умова відносного задоволення індивідуальних і групових потреб. Верховенство права, яке означає вираз загальної волі до свободи, рівності та соціальної справедливості у правовому законі держави, забезпечується підтримкою свідомої абсолютної більшості громадян у зв'язку з відображенням на всіх рівнях правосвідомості розуміння необхідності дотримання правил поведінки в рамках дисципліни публічного порядку для реалізації індивідуальних (приватних) і групових інтересів через загальний інтерес.

Таким чином, підсистема правових норм, що регулюють однорідні відносини у сфері підтримки громадськістю та державою публічного порядку, набуває особливої значущості для матеріалізації формально-декларативних норм про демократичну та правову державу. Тому актуальним є обґрунтування необхідності виділення правил (норм) дисципліни громадського порядку з галузі адміністративного права в окрему галузь, з віднесенням до неї публічно-дисциплінарної відповідальності за вчинення публічно-дисциплінарних проступків. Вибудовування відносин між громадянським суспільством і демократичною правовою державою здійснюється на рівноправній партнерській основі, що вимагає обмежити предмет адміністративного права відносинами державного управління, здійснюваного органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, за відповідного обмеження сфери адміністративно-правової відповідальності правопорушеннями державних службовців, наділених владно-управлінськими повноваженнями.

Сучасний стан розробки теми дослідження. Питання уточнення предмета охоронних галузей права в аспектах гуманізації, людиноцентризму, декриміналізації юридичної відповідальності; переосмислення поняття і критеріїв класифікації правопорушень, їхніх ознак і складів розглядали В.Б. Авер'янов, Г.А. Аліпанова, Є.А. Гетьман, А.П. Закалюк, І.Є. Іванов, А.М. Колодій, С.А. Комісаров, І.М. Копотун, М.Й. Коржанський, О.М. Круглов, В.П. Пастухов, С.В. Петков, Д.В. Приймаченко, Т.А. Проценко, С.С. Тучков, Г.В. Федотова, В.М. Шкабаро та ін.

Мета статті. У зазначених аспектах уявляється насущним визначення оптимального співвідношення адміністративно-правового регулювання і громадського саморегулювання у сфері публічно-правових відносин. Обґрунтування запропонованої оптимізації, що полягає у звуженні предмета адміністративного права й адміністративної відповідальності на користь права публічного порядку і публічно-дисциплінарної відповідальності за умов розвитку інститутів громадянського суспільства, демократії й утвердження верховенства права, становить мету цієї статті.

Виклад основного змісту. У характеристиці публічно-правового простору, яке міститься у монографії А.М. Колодія «Принципи права України», вказано на вертикально-управлінські відносини в діяльності держави, що здійснюються за принципами ієрархічності, адміністрування та субординації, влади – підпорядкування, нерівного правового положення, загальної заборони, імперативності, правового захисту загального інтересу. [1, с. 61–62]. Подібні риси свідчать про приналежність публічно-правових відносин до дозвільного типу правового регулювання, за якого суб'єктам дозволено лише поведінка, прямо передбачена в законі.

Наведена характеристика публічно-правового регулювання виражає природу суспільства як складної рухомої соціальної системи взаємодії людей, пов'язаних інтересами у сфері суспільного виробництва, розподілу, обміну, споживання матеріальних і духовних благ, які визначаються потребами індивідів і сімей у процесі здійснення

групових, станових, класових, національних відносин, і встановлюють межі поведінки в таких спільних інтересах за допомогою соціальних (неюрідичних і юридичних) норм. Кожному історичному типу суспільства притаманні специфічні учасники соціального спілкування, представлені індивідуальними та груповими суб'єктами – особами, сім'ями, станами, класами, соціальними групами, верствами, прошарками, національностями, народом, нацією, державою та ін. Основними елементами, що визначають тип і характер суспільства, як справедливо зазначає О.Ф. Скакун, є власність, праця та сім'я [2, с. 78–79].

Досягнутий в історичному розвитку тип громадянського суспільства відрізняється системою взаємодії у правових межах вільних і рівноправних індивідів (громадян) і їхніх добровільно сформованих об'єднань, які перебувають у відносинах конкуренції та солідарності, поза прямим втручанням держави, орієнтованої на створення реальних можливостей використання належних їм прав і свобод [2, с. 79]. Громадянське суспільство і правова держава взаємодіють на засадах рівноправного партнерства, а значить – взаємної відповідальності за виконання свого комплексу соціальних (у т. ч. юридичних) обов'язків, включаючи забезпечення та підтримання спільно вироблених і встановлених правил публічного порядку.

Для встановлення рівноважної участі інститутів демократичної правової держави та громадянського суспільства у вирішенні загальних справ потрібно знайти баланс між державною компетенцією і правовим статусом громадських організацій у зв'язку з розробкою і встановленням норм публічного порядку, підтриманням дисципліни та забезпеченням безпеки соціального співжиття. Очевидно, необхідним стає обмеження державної компетенції за істотного розширення соціально-юридичних прав і обов'язків (правового статусу) громадських об'єднань і формувань, організованих на засадах добровільності, самодіяльності та співпраці з органами держави і місцевого самоврядування, як суб'єктів публічної влади та структурних складників її механізму.

Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. № 1835-III [3] закріплює спеціальний правовий статус громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону. У ст. 1 цього Закону визначено основи участі громадян у такій охороні: право створювати в установленому Законом порядку відповідні громадські об'єднання; сприяння органам місцевого самоврядування [4], правоохоронним органам, Державній прикордонній службі України [5] й органам виконавчої влади [6], а також посадовим особам у запобіганні та припиненні адміністративних і кримінальних правопорушень, захисті життя та здоров'я громадян, інтересів суспільства та держави від протиправних посягань, а також у рятуванні людей і майна під час стихійного лиха та інших надзвичайних обставин.

Громадські формування з охорони громадського порядку і державного кордону можуть створюватися на основі громадської самодіяльності як зведені загони громадських формувань, спеціалізовані загони (групи) сприяння Національній поліції [7] та Державній прикордонній службі України, асоціації громадських формувань тощо.

Серед викладених в ч. 1 ст. 3 Закону принципів створення і діяльності громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону особливе місце займають добровільність і рівноправність членів цих формувань, що принципово відрізняє їх від державних структур апарату виконавчої влади, заснованого на згадуваній ієрархічній вертикалі владно-управлінських відносин – влади та підпорядкування, адміністрування та субординації.

Встановлений ст. 4. Порядок створення громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону передбачає їх створення на добровільних засадах

за місцем роботи, навчання або проживання громадян, а рішення про таке створення приймається ними на відповідних зборах (конференціях). На збори можуть бути запрошені представники трудових колективів, навчальних закладів, правоохоронних органів, підрозділів Державної прикордонної служби України та громадськості.

У статусі суб'єкта правовідносин громадське формування з охорони громадського порядку і державного кордону є юридичною особою приватного права. Сферу приватного права А.М. Колодій визначає як сукупність горизонтальних відносин, що передбачають рівне положення відносно самостійних суб'єктів. Вони регулюються за принципами автономії, добровільності, юридичної рівності, координації, правового захисту приватного інтересу, а також диспозитивності, за яким суб'єкти самі, в рамках закону, встановлюють свої права й обов'язки [1, с. 61–62]. Приватно-правові відносини належать до дозвільного типу правового регулювання (звільнення від загальної заборони), за якого дозволяється все, що прямо не заборонено законом. Цивільним кодексом України від 16 січня 2003 р. в ст. 81 визначаються відмінності між юридичними особами приватного і публічного права. Останні створюються розпорядчими актами органів державної влади та місцевого самоврядування, а перші – на підставі установчих документів, якими, серед інших, ст. 87 Кодексу передбачено статuti. У статуті відповідно до ч. 1 ст. 88 Кодексу зазначаються найменування юридичної особи, її органи управління та їх компетенція, порядок вступу в юридичну особу і виходу з неї [8].

Закон України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» в ст. 5 «Положення (статут) громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону» передбачає дію подібного формування на основі положення (статуту) про нього. Обов'язковими складниками його змісту закріплено: 1) назву, мету, завдання громадського формування та його юридичну адресу; 2) відомості про структуру формування і територіальні межі його діяльності; 3) визначення порядку створення та діяльності керівних і виконавчих органів (штабів, координаційних рад, правлінь), їхніх повноважень; 4) умови та порядок прийому громадян у громадське формування і вибуття з нього; 5) статутні права й обов'язки членів громадського формування; 6) джерела надходження, порядок використання коштів та іншого майна громадського формування; 7) порядок відшкодування витрат на використання приватного автотранспорту або в разі нанесення шкоди майну члена громадського формування під час виконання ним своїх обов'язків; 8) порядок внесення змін і доповнень до положення (статут); 9) порядок припинення діяльності громадського формування і вирішення питань, пов'язаних із його ліквідацією.

У положенні (статуті) можуть бути передбачені інші норми, що стосуються особливостей створення та діяльності громадського формування.

Діяльність громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону відповідно до ст. 8 Закону може бути припинена як примусово рішенням суду за заявою реєструючого органу, так і саморозпуском.

Серед перерахованих у ст. 10 Закону прав розглянутих формувань п. 3 містить право представляти і захищати інтереси своїх членів у державних органах і підприємствах, установах, організаціях, навчальних закладах, а п. 5 – вносити в органи державної влади та місцевого самоврядування, підприємства, установи й організації незалежно від форм власності пропозиції щодо запобігання адміністративних і кримінальних правопорушень, а також виникнення причин і умов, що сприяють їх вчиненню. Добровільність вступу громадян у формування і виконання своїх статутних обов'язків у ньому підтверджуються ч. 1 ст. 12 Закону. При виконанні обов'язків членом громадського формування можливе використання свого власного автотранспорту, а відшкодування відповідних витрат може проводитися за рахунок коштів

формування в порядку, визначеному його положенням (статутом), про що йдеться в п. 9 ч. 3 ст. 13 Закону. Це ж стосується придбання ним власних спеціальних засобів, що використовуються при виконанні своїх обов'язків спільно з поліцейськими або прикордонниками відповідно до ч. 7 ст. 14 Закону.

Діяльність громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону має некомерційну (непідприємницьку) спрямованість, що впливає з ч. 4 ст. 3 Закону, яка прямо забороняє їм займатися підприємницькою або іншою діяльністю з метою отримання прибутку.

На учасників формування поширюються санкції в порядку дисциплінарної відповідальності, аналогічні санкціям норм трудового права, що впливає з ч. 4 ст. 18 Закону: до членів громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, які несумлінно ставляться до виконання своїх обов'язків, можуть застосовуватися передбачені за рішенням загальних зборів або керівного виконавчого органу цього об'єднання стягнення у вигляді попередження, догани, виключення з членів громадського формування.

Основні завдання громадських формувань з охорони громадського порядку поставлені в п. 1 ст. 9 Закону: надання допомоги органам Національної поліції в забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки, запобігання адміністративним і кримінальним правопорушенням; інформування органів Національної поліції про вчинені або підготовлювані кримінальні правопорушення, місця концентрації злочинних угруповань; сприяння органам Національної поліції у виявленні та розкритті кримінальних правопорушень, розшуку осіб, які їх вчинили, захисті інтересів держави, підприємств, установ, організацій, громадян від кримінально-протиправних посягань; участь у забезпеченні безпеки дорожнього руху та боротьбі з дитячою бездоглядністю і правопорушеннями неповнолітніх.

Права членів громадських формувань, надані їм відповідно до ст. 10 Закону, включають (п. 1) участь у забезпеченні охорони громадського порядку як спільно з поліцейськими, так і самостійно. Останнє – за умов сільської місцевості при виконанні конкретних доручень керівника відповідного органу Національної поліції. Положення п. 4 ст. 10 – про взаємодію з іншими органами громадської самодіяльності, котрі беруть участь в індивідуально-профілактичній роботі з особами, схильними до скоєння адміністративних і кримінальних правопорушень; наданні допомоги в боротьбі з кримінальними правопорушеннями у сфері економіки, податкового законодавства, а також пияцтвом, наркоманією, порушеннями правил торгівлі й у сфері благоустрою території міст та інших населених пунктів; охорони природи та пам'яток історії та культури; забезпеченні безпеки дорожнього руху – служить одним із підтверджень наявності законодавчих основ для активізації ролі, розширення та посилення функціональності погоджено взаємодіючих об'єднань громадян України при забезпеченні громадського порядку. Його логічним продовженням є надане п. 6 ст. 10 Закону право підтримувати зв'язки з відповідними громадськими організаціями інших країн з метою обміну досвідом роботи.

Як суб'єкти публічної влади в режимі демократії громадські формування з охорони громадського порядку вносять до органів державної влади та місцевого самоврядування, а також підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності пропозиції щодо запобігання адміністративним і кримінальним правопорушенням, виникнення причин і умов, що сприяють їх вчиненню (п. 6 ст. 10 Закону).

Правовий статус таких суб'єктів необхідно включає компетентні повноваження, надані ч. 3 ст. 13 Закону, яка містить «права в обов'язках» членів таких громадських формувань: вимагати від громадян дотримання правопорядку, припиняти

адміністративні та кримінальні правопорушення; в разі підозри у вчиненні адміністративних і кримінальних правопорушень перевіряти у громадян документи, що посвідчують їхню особу; спільно з поліцейськими затримувати і доставляти до органу Національної поліції, штабу громадського формування з охорони громадського порядку або громадського пункту охорони порядку осіб, які виявили злісну непокору законним вимогам члена громадського формування з охорони громадського порядку про припинення адміністративного правопорушення; скласти протоколи про адміністративні правопорушення; входити у громадські місця і приміщення за згодою власника або уповноваженого ним органу для переслідування правопорушника чи припинення адміністративних або кримінальних правопорушень; у невідкладних випадках використовувати транспортні засоби, що належать підприємствам, установам, організаціям або громадянам, за їхньою згодою для доставки до лікувальних установ осіб, що перебувають у безпорадному стані, а також осіб, які постраждали від нещасних випадків або правопорушень і потребують термінової медичної допомоги; в разі порушення водіями Правил дорожнього руху, створення реальної загрози життю або здоров'ю громадян вживати заходів до припинення цього правопорушення, здійснювати перевірку документів у водіїв на право користування і керування транспортними засобами, а також не допускати осіб, які не мають документів або перебувають у стані сп'яніння, до подальшого керування транспортними засобами; застосовувати в установленому порядку заходи фізичного впливу, спеціальні засоби індивідуального захисту та самооборони [3].

Розглянуті положення Закону про участь громадських формувань, об'єднань, організацій у забезпеченні громадського (публічного) порядку вимагають подальшого законодавчого розширення і вдосконалення в рамках людиноцентристського підходу, що орієнтує на зниження рівня криміналізації законодавства [9] й обмеження малоефективних жорстких страхітливих покарань (позбавлення волі) на користь майнових штрафних санкцій [10, с. 34–35], зменшення карального й адміністративного впливу держави на користь правозахисної функції, на ослаблення адміністративного тиску на користь публічно-сервісних функцій [11, с. 229–264; 12, с. 10]. Рух до людиноцентризму та гуманізації правового регулювання за умов громадянського суспільства і демократичної правової держави неможливий без переосмислення понять адміністративного правопорушення (проступку) й адміністративної відповідальності, її предмета і меж [13], а також галузевого розмежування адміністративного права та права публічного порядку.

У радянській правовій науці ще в 1940 р Г.І. Петров предметом адміністративного права визначив відносини державного управління, розділивши їх у 1959 р. на горизонтальні та вертикальні. У 1949 р. С.С. Студеникін уточнив їх як відносини влади та підпорядкування, в яких однією зі сторін виступає панівний орган держави. У 60–80 рр. ХХ ст. І.М. Пахомов, А.П. Ключниченко, Р.С. Павловський та ін. бачили у предметі адміністративного права суспільні відносини між носіями прав і обов'язків у сфері державного управління у зв'язку з виконавчо-розпорядчою діяльністю.

Перехід до ринкової економіки та конституційне проголошення будівництва демократичної, соціальної, правової держави зумовили появу нових наукових уявлень про предмет адміністративного права. Від початку 1990-х рр. дотепер Л.В. Коваль, А.С. Васильєв, В.К. Колпаков, В.Б. Авер'янов та ін. включають у предмет адміністративного права відносини як державного, так і недержавного управління, охорони громадського порядку, забезпечення державним апаратом реалізації прав та інтересів громадян, публічного управління, діяльності органів виконавчої влади й адміністративних судів, застосування заходів адміністративного примусу, внутрішньої

організації та діяльності апаратів державних органів; відносини адміністративних зобов'язань, що включають: відносини публічного управління, відносини адміністративних послуг, відносини відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність; відносини суб'єктів суспільства (індивідуальних і колективних) за порушення встановленого публічною адміністрацією порядку і правил. У 2008 р. В.К. Колпаков обмежив предмет адміністративного права відносинами адміністративних зобов'язань [14].

Автори підручника під редакцією Ю.П. Битяка у межах предмету адміністративного права розглядають відносини, пов'язані: з діяльністю органів виконавчої влади; внутрішньоорганізаційною діяльністю державних органів, підприємств, установ, організацій; управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування, здійсненням недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади, здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства [15, с. 19–21].

Однак партнерська співпраця рівноправних і взаємовідповідальних суб'єктів – громадянського суспільства і демократичної правової держави – об'єктивує нову системно-функціональну реальність, у якій забезпечення громадського порядку виключно компетенцією органів державної влади вже неможливо. Тому предмет адміністративного права необхідно обмежити відносинами державного управління в рамках виконавчої влади та місцевого самоврядування, включаючи внутрішньоорганізаційну діяльність їхніх органів, а також адміністративним судочинством [11, с. 28–29, 206–207, 284–324, 363–387; 16, 17]. Юридичними підставами адміністративної відповідальності стають тільки правопорушення осіб, які перебувають на державній службі в органах державної влади та місцевого самоврядування при реалізації ними своїх повноважень, передбачені відповідним адміністративним кодексом (кодексом про адміністративні правопорушення) [18, с. 201–206].

Інші правові норми соціального співжиття, іменовані зараз адміністративними правилами, доцільно розмістити в Кодексі публічного порядку. Суспільно шкідливі наслідки їх порушень дозволяють доповнити правову термінологію поняттями публічно-дисциплінарного проступку і публічно-дисциплінарної відповідальності. Запропоновані новації вимагають чіткого галузевого розмежування дисциплінарних проступків і дисциплінарної відповідальності, що належать до предмету трудового права [19], із зазначеними правопорушеннями та юридичною відповідальністю у праві громадського порядку, виділеному в самостійну галузь. Пропозиції аналогічної спрямованості висловлені С.В. Петковим, який вважає за можливе упорядкування адміністративного права шляхом видання повноцінних кодексів в окремих сферах та інститутах адміністративно-правового регулювання: медичного, соціального, інформаційного, дорожньо-транспортного і т. п. Адміністративний кодекс України як джерело матеріального права регулюватиме компетенцію і діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, включаючи адміністративну відповідальність їхніх службовців за вчинення посадових (службових) проступків [12, с. 14–15]. Схожою є думка О.Г. Алексєєва і М.А. Аніщенко про важливість «вдосконалення юридичної техніки законодавства, що регулює <...> інститут правових обмежень медичних працівників <...> більш ніж десятьма нормативно-правовими актами, що створює незручності у його вивченні не тільки для медичних працівників, але також і для професійних юристів» [20, с. 291].

Запропоноване виокремлення галузі права публічного порядку й утворення Кодексу публічного порядку потребує уточнень у співвідношенні термінів «публічний порядок» і «громадський порядок», які одночасно присутні в адміністративному законодавстві України (зокрема в Кодексі України про адміністративні правопорушення

від 07 грудня 1984 р. та Законі України «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» від 22 червня 2000 р. зберігається термін «громадський порядок» [13; 3], тоді як у Законі України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 р. вперше були закріплені терміни «публічний порядок» і «публічна безпека» [7]). Останні імплементовані з норм Європейського Союзу у процесі уніфікації законодавства України із законодавством ЄС. Слушною є думка С.А. Комісарова про те, що «відбулася не проста заміна понять – «громадський порядок» на «публічний порядок», оскільки «дефініція «публічний» є ширшою за своїм змістом і значенням і більш точно відображає сферу як охорони, так і вчинення проступків» [21, с. 116], але у порівняльному аналізі поглядів науковців чіткого дефінітивного розмежування зазначених понять не вбачається, і вони виглядають синонімічно [21, с. 117–119].

Втім, українське слово «громада» є синонімом общини, що в етимологічному сприйнятті надає громадському порядку певної локальності. Що ж до публічного порядку, то латинським словом «publicum» позначаються суспільні відносини та інтереси національного рівня, які мають загальносоціальний характер. Воно ж, відповідно, лежить в основі термінів «публічне право» та «публічна влада». Остання представлена та здійснюється саме системою інститутів держави та громадянського суспільства, що є додатковим аргументом на користь терміна «публічний порядок».

Висновки. Таким чином, становлення і розвиток громадянського суспільства, організованого в демократичну, соціальну, правову державу, відповідно до принципу народного суверенітету призводить до активізації об'єднань громадян як суб'єктів публічної влади, котрі взаємодіють у межах її системи з апаратом державної влади. Розвинений режим демократії, гарантуючи верховенство права, створює механізми здійснення публічної влади на засадах рівноважної участі громадських формувань і організацій, а також органів державної влади (особливо її виконавчої гілки) в забезпеченні правопорядку і публічного порядку. Останній заснований на соціальних нормах суспільства та законодавстві (переважно адміністративному).

Відокремлення самостійної галузі права публічного порядку шляхом включення в її інститути адміністративних правил, що регулюють цей порядок, а також санкціонування звичаїв, утворює систему норм публічної дисципліни, яка включає дефініцію публічно-дисциплінарних проступків, а також визначення та встановлення публічно-дисциплінарної відповідальності. Обмеження адміністративної репресії держави правопорушеннями службовців у системі державного управління сприятиме гуманізації юридичної відповідальності, поширенню застосування психолого-виховних заходів соціальної (моральної) відповідальності, зміцненню публічної дисципліни добровільними самодіяльними цивільними об'єднаннями, вихованню самодисципліни громадян як складової частини індивідуальної правосвідомості.

Список використаних джерел:

1. Колодій А.М. Принципи права України : монографія. Київ : Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
2. Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Киев : Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2010. 520 с.
3. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону: Закон України від 22 червня 2000 р. № 1835-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 40. Ст. 338. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1835-14#Text>.
4. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 березня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

5. Про Державну прикордонну службу України : Закон України від 3 квітня 2003 р. № 661-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 27. Ст. 208. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/661-15#Text>.
6. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 20–21. Ст. 190. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text>.
7. Про Національну поліцію: Закон України від 2 липня 2015 р. № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text>.
8. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
9. Кримінальний кодекс України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
10. Кримінальне право і законодавство України. Частина Загальна. Курс лекцій / за ред. М.Й. Коржанського. Київ : Атіка, 2001. 432 с.
11. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
12. Деліктологія : монографія / під заг. ред. С.В. Петкова, І.М. Копотуна. Прага : Європейський інститут післядипломної освіти, 2020. 340 с.
13. Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 1–212²⁴) (ст. 213–330). Вводиться в дію Постановою Верховної Ради Української РСР № 8074-10 від 07 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1123. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984 Додаток до № 51. Ст. 1122. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text>.
14. Кузьменко О.В., Пастух І.Д., Плугатир М.В., Співак М.В., Підвисоцький В.В. Адміністративне право. Загальна частина : мультимедійний навчальний посібник. Київ : Національна академія внутрішніх справ. 2017. 232 с. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/index.html.
15. Адміністративне право України : підручник. Затверджено Міністерством освіти і науки України / за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2013. 656 с.
16. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
17. Про судоустрій та статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
18. Круглов О.М. Юридичне співвідношення термінів «посадова особа» і «службова особа» в Україні. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 201–206.
19. Кодекс законів про працю України. Затверджується Законом № 322-VIII від 10 грудня 1971 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>.
20. Aleksieiev O.H., Anishchenko M.A. Legal professional restrictions of medical professionals under the legislation of Ukraine: problems and prospects. *Патологія*. 2019. Т. 16. № 2 (46). С. 288–292.
21. Комісаров С. Структура та основні елементи дефініції «публічний порядок». *Адміністративне право і процес*. 2019. № 9. С. 116–120.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.15>

ПРИНЦИПИ ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ

Гебеш Сергій Антонійович,
суддя
(Закарпатський окружний
адміністративний суд, м. Ужгород,
Україна)

Стаття присвячена визначенню та розкриттю принципів відкриття провадження в адміністративній справі як стадії адміністративного судочинства, адже правильно встановлений зміст і обсяг принципів всіх стадій процесу дає широкі можливості для розвитку адміністративно-процесуальних правовідносин.

Автор, аналізуючи наукову літературу та законодавство України з адміністративного судочинства, дійшов висновку про те, що раніше не проводилося дослідження щодо визначення принципів окремих стадій адміністративного процесу.

У статті комплексно розкриваються загальноправові принципи, на яких заснований весь адміністративний судовий процес (верховенство права, законність, гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами, обов'язковість судового рішення, забезпечення права на апеляційний перегляд справи, забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом).

Доведено, що стадія відкриття провадження має притаманні тільки їй правові принципи, на підставі дотримання яких стає можливим ефективне здійснення всіх процесуальних дій судді на певній стадії. До таких спеціальних принципів автор відносить дотримання строків, встановлених для відкриття провадження, обов'язковість розгляду позовної заяви на відповідність встановленим законом вимогам і вжиття всіх необхідних дій щодо її перевірки, принцип забезпечення доступу до суду.

У висновках до статті констатується, що вирішення проблеми теоретичного дослідження принципів цієї стадії набуває особливого значення з огляду на важливість забезпечення кожного правом на справедливий судовий розгляд на всіх стадіях адміністративного судочинства.

Ключові слова: принципи, відкриття провадження, адміністративна справа, адміністративне судочинство.

PRINCIPLES OF INITIATION OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Hebesh Serhii Antoniiiovych,
Judge
(Transcarpathian District Administrative
Court, Uzhhorod, Ukraine)

The article is devoted to defining and disclosing the principles of initiating proceedings in an administrative case as a stage of administrative proceedings, because the correctly established content and scope of the principles of all stages of the process provides ample opportunities for the development of administrative procedure.

Analyzing the scientific literature and legislation of Ukraine on administrative proceedings, the author came to the conclusion that previously no study was conducted to determine the principles of individual stages of the administrative process.

The article comprehensively reveals the scientific opinion on the general legal principles on which the entire administrative judicial process is based (rule of law, legality, publicity and openness of the judicial process and its full fixation by technical means, binding court decision, ensuring the right to appeal, securing the right on cassation appeal of a court decision in cases specified by law).

It is proved that the stage of initiating proceedings has its own legal principles, on the basis of which it becomes possible to effectively carry out all procedural actions of a judge at this stage. Such special principles include the author's compliance with the deadlines set for the opening of proceedings, the obligation to consider the statement of claim for compliance with statutory requirements and take all necessary steps to verify it, the principle of access to court.

The conclusions to the article state that the solution of the problem of theoretical study of the principles of this stage is of particular importance given the importance of ensuring everyone the right to a fair trial at all stages of administrative proceedings.

Key words: principles, initiation of proceedings, administrative case, administrative proceedings.

Актуальність теми. Відображаючись у нормах права, принципи адміністративного судочинства характеризують не тільки суть, а й зміст адміністративного судочинства, характеризують не тільки його внутрішню побудову, а і весь його процес. Правильно встановлений зміст і обсяг принципів всіх стадій процесу дає широкі можливості для розвитку адміністративно-процесуальних правовідносин. Відкриття провадження в адміністративному судочинстві має власні завдання, котрі визначають характер дій і специфіку застосування на цій стадії правових засобів для забезпечення реалізації права на судовий захист. Таке застосування має ґрунтуватися на певних правових засадах, які відображають внутрішню суть стадії відкриття провадження у справі адміністративного судочинства. Саме тому вирішення проблеми теоретичного дослідження принципів цієї стадії набуває особливого значення з огляду на важливість забезпечення кожного правом на справедливий судовий розгляд на всіх стадіях адміністративного судочинства.

Постановка проблеми. Аналіз наукової літератури та законодавства України з адміністративного судочинства показав, що раніше не проводилося дослідження щодо визначення принципів окремих стадій адміністративного процесу. Панує думка, що загальноствановлені принципи судочинства пронизують весь судовий процес, а тому логічно, що його стадії мають ґрунтуватися на законодавчо встановлених засадах судової діяльності. Натомість загальноствановлені принципи, попри їхнє значення для справедливого розгляду справи по суті, не можуть бути застосовані на всіх стадіях судочинства, оскільки «стадія є порівняно самостійною частиною провадження, яка поряд із його загальними завданнями має властиві тільки їй завдання, документи та інші особливості» [1, с. 155–156]. У свою чергу, кожен принцип правосуддя виконує власну, чітко визначену роль в організації та діяльності адміністративних судів [2, с. 176]. Це яскраво підтверджує той факт, що кожна окрема стадія адміністративного судочинства базується як на принципах адміністративного судочинства взагалі, так і на принципах, які її характеризують як стадію з певними завданнями та як сукупність процесуальних дій. Слушною з цього приводу є думка С.В. Ківалова, котрий зазначає, що «принципи є тісно взаємопов'язаними і становлять у сукупності систему,

кожен із принципів відіграє самостійну роль, характеризує адміністративне судочинство загалом або ж окрему стадію адміністративного судового процесу» [3, с. 5].

Мета статті полягає в усуненні наукової прогалини щодо визначення сутності, значення та переліку принципів відкриття провадження у справі як стадії адміністративного судочинства. Задля досягнення поставленої мети в роботі передбачається: 1) визначити й охарактеризувати загальні принципи адміністративного судочинства, які одночасно є принципами відкриття провадження в адміністративній справі; 2) виокремити та розкрити спеціальні принципи відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства.

Виклад основного матеріалу. Аналіз законодавства з адміністративного судочинства й аналіз наукових теоретичних розробок дозволяє нам виділити принципи відкриття провадження у справі та поділити їх на загальні, на яких заснований весь адміністративний судовий процес, і на спеціальні, на яких заснована сукупність процесуальних дій судді безпосередньо на стадії відкриття провадження.

Розглянемо спочатку загальні принципи. Виокремимо серед усієї сукупності таких загальних принципів ті, які, на нашу думку, мають важливе теоретичне значення: 1) верховенство права; 2) законність; 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 4) обов'язковість судового рішення; 5) забезпечення права на апеляційний перегляд справи; 6) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом.

Принцип верховенства права є загальним і притаманний всім видам діяльності у сфері реалізації державної влади. Він прямо закріплений у ст. 8 Конституції України, де зазначено, що в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України та повинні відповідати їй. Норми Конституції України є нормами прямої дії. Звернення до суду для захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина безпосередньо на підставі Конституції України гарантується [4]. Отже, цей принцип визначає зміст і спрямованість діяльності судової гілки влади, однак, на думку О. Корчинського, «має особливе значення саме для адміністративного судочинства, оскільки предметом розгляду в адміністративних судах часто є правові акти, які прийняли органи влади стосовно громадян» [5, с. 153]. На важливість цього принципу для адміністративного судочинства вказує також і М.В. Ковалів. «Його правильне застосування залежить від рівня правової підготовки, правової свідомості, правової культури кожного судді адміністративних судів. Застосування принципу верховенства права під час здійснення адміністративного судочинства дозволить забезпечити належний захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень із боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових і службових осіб, інших суб'єктів у здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень» [2, с. 176].

На стадії відкриття провадження сутність верховенства права полягає у тому, що суд не повинен при перевірці позовної заяви на предмет її обґрунтованості та дотримання встановлених до неї вимог застосовувати положення правової норми, якщо її застосування суперечить конституційним принципам права або може тягнути порушення права особи на звернення до суду за захистом своїх прав. Також суд не повинен допускати тлумачення закону, яке б несправедливо обмежувало зазначене право. Отже, на стадії відкриття провадження у справі суддя зобов'язаний діяти згідно зі встановленим порядком і керуватися «вищою цінністю» демократичної, соціальної

та правової держави, тобто необхідністю забезпечити дотримання, реалізацію та захист прав людини.

Об'єктивним втіленням принципу верховенства права є принцип законності, який вимагає, щоб в адміністративному судочинстві на стадії відкриття провадження в адміністративній справі суддя керувався виключно нормами закону, в іншому разі необгрунтована відмова у відкритті провадження у справі, як і у разі залишення позову без руху або його повернення, є порушенням права особи на доступ до правосуддя.

А.А. Стародубцев пропонує при визначенні принципу законності включати «такі найбільш важливі її ознаки: по-перше, законність є принципом діяльності всіх суб'єктів, залучених у правову діяльність; по-друге, головна її суть полягає у безперечному та неухильному вживанні, виконанні й дотриманні легітимних норм права всіма суб'єктами права; по-третє, виховною і примусовою силою держави й лише в рамках компетенції повинне забезпечуватися точне, беззаперечне і неухильне здійснення лише легітимних норм права як із погляду форми, так і з погляду змісту; по-четверте, метою законності є охорона законних прав громадян, зміцнення суспільного та державного устрою» [6].

Реалізація принципу законності на стадії відкриття провадження означає те, що всі дії судді щодо прийняття та перевірки позовної заяви, а також винесення рішення повинні бути засновані на законі та з його практичної реалізації. Іншими словами, процесуальна діяльність суду на цій стадії повинна бути підпорядкована чіткій процесуальній процедурі, яка закріплена у нормах адміністративно-процесуального законодавства.

Із цього принципу випливає й наступний принцип неприпустимості зловживання процесуальними правами. З огляду на етимологію зловживання правами можна зробити висновок, що зловживати правами можуть особи, які безпосередньо наділені суб'єктивними правами, а зловживання правами виникає внаслідок неналежного їх використання [7, с. 73]. Так, відповідно до ч. 1 ст. 45 КАС України учасники судового процесу та їхні представники повинні добросовісно користуватися процесуальними правами, а зловживання процесуальними правами не допускається [8].

Якщо говорити про зловживання своїми процесуальними правами саме суддями адміністративного суду, то слід зазначити, що «таке зловживання не можна вважати судовою помилкою. З цього приводу є слушною думка О.К. Намясенко: «Зловживання, характеризується такими ознаками, як: 1) формальне здійснення (реалізація) суб'єктами їхніх юридичних прав чи обов'язків; 2) усвідомлення особою незаконності своїх дій, свідомий вихід за встановлені законом межі (наявність умислу); 3) заподіяння шкоди (збитку) інтересам суспільства чи інтересам іншої особи; 4) використання недозволених засобів і способів здійснення права та ін.» [9, с. 299–300], а отже, судді при розгляді справи по суті не повинні виходити за рамки своїх процесуальних прав, встановлених законом. В іншому разі таке зловживання є підставою для оскарження винесених суддею рішень, зокрема на стадії відкриття провадження у справі.

Кодексом адміністративного судочинства України гласність і відкритість адміністративного процесу визнано одним із основоположних принципів адміністративного судочинства. Рішення суду проголошується прилюдно, крім випадків, коли розгляд справи проводився у закритому судовому засіданні. Кожен має право на доступ до судових рішень у порядку, визначеному Законом. Судові рішення є відкритими та підлягають оприлюдненню в електронній формі не пізніше наступного дня після їх виготовлення і підписання [10]. Отже, важливим елементом стадії відкриття провадження у справі є гласність прийнятих рішень щодо подальшого руху справи. Прийняте рішення суду про відкриття провадження, відмова у відкритті провадження,

залишення позову без розгляду або її повернення повинно бути оприлюднено одразу після його виготовлення і підписання. Це гарантує право кожного отримувати інформацію про судові справи.

Варто також зазначити, що «гласність судочинства в Конституції асоціюється з повною фіксацією судового процесу технічними засобами, оскільки фіксація судового процесу технічними засобами розглядається як спосіб забезпечення гласності судочинства. Недотримання встановлених правил під час складання й оформлення суддею рішення позбавляє його процесуального значення» [11, с. 123].

Принцип обов'язковості судового рішення закріплено у ст. 129-1 Конституції України: «Суд ухвалює рішення іменем України. Судове рішення є обов'язковим до виконання» [4]. Йдеться про те, що з моменту проголошення судового рішення воно є обов'язковим. «Однак статусу загальнообов'язковості, тобто обов'язковості не тільки для суду й осіб, що брали участь у справі, а й для усіх підприємств, установ, організацій, їхніх посадових (службових) осіб, фізичних і юридичних осіб воно набуває з моменту набрання ним законної сили» [2, с. 182]. Таким чином, рішення винесене судом на стадії відкриття провадження у справі є обов'язковим і підлягає виконанню. Незалежно від того, яке рішення було прийняте суддею, його обов'язковість є безперечною.

Принцип забезпечення апеляційного та касаційного оскарження рішення адміністративного суду полягає у гарантуванні усім особам, котрі беруть участь у справі, й особам, які не брали участь у процесі розгляду справи, у разі вирішення судом питання про їхні права й обов'язки права на апеляційне та касаційне оскарження рішень адміністративного суду. Відповідно до ст. 169, 170 та 294 КАС України рішення, що можуть бути винесені на стадії відкриття провадження у справі, можуть бути оскаржено в апеляційному порядку окремо від рішення суду. У ст. 328 КАС України зазначено право учасників справи, а також осіб, які не брали участі у справі, якщо суд вирішив питання про їхні права, свободи, інтереси та (або) обов'язки, оскаржити в касаційному порядку рішення суду першої інстанції після апеляційного перегляду справи [8].

Спеціальні принципи відкриття провадження у справі як стадії адміністративного судочинства – це такі основні положення, що розкривають суть здійснення даної стадії та відображають її специфіку. До таких належать: 1) дотримання строків, встановлених для відкриття провадження; 2) обов'язковість розгляду позовної заяви на відповідність встановленим законом вимогам і вжиття всіх необхідних дій щодо її перевірки; 3) принцип забезпечення доступу до суду.

Принцип дотримання строків, встановлених для відкриття провадження, виражений у ст. 119 КАС України [8], зокрема, суд має встановлювати розумні строки для вчинення процесуальних дій. Строк є розумним, якщо він передбачає час, достатній, з урахуванням обставин справи, для вчинення процесуальної дії, та відповідає завданню адміністративного судочинства. Перебіг процесуального строку починається з наступного дня після відповідної календарної дати або настання події, з якою пов'язано його початок. Якщо закінчення строку припадає на вихідний, святковий чи інший неробочий день, останнім днем строку є перший після нього робочий день. Останній день строку триває до двадцять четвертої години, але якщо в цей строк слід було вчинити процесуальну дію в суді, де робочий час закінчується раніше, строк закінчується в момент закінчення цього часу.

На стадії відкриття провадження у справі суддя повинен неухильно керуватися встановленими вимогами щодо строків розгляду позовної заяви та строків винесення рішення. Так, законом встановлено, що позовну заяву суд зобов'язаний розглянути протягом п'яти днів із дня надходження позовної заяви та винести одне із рішень – ухвалу

про відмову у відкритті провадження у справі, про залишення позовної заяви без руху або про повернення її, однак, якщо судом надано можливість усунути недоліки позову, строк обчислюється з дня закінчення строку на усунення недоліків.

Дотримання строків розгляду позовних вимог і винесення рішення на його підставі є одним із головних завдань адміністративного судочинства – своєчасний судовий розгляд публічно-правового спору. Саме тому дотримання строків на стадії відкриття провадження у справі має таке важливе значення. Порушення строків саме на першій стадії судового процесу, по-перше, може негативно позначитися на подальшому розгляді справи по суті, по-друге, створить свідомо негативне ставлення учасників процесу до неупередженості та справедливості судочинства, по-третє, збільшить рівень недовіри до суду; й по-четверте, погано вплине на судову статистику.

Наступним принципом є обов'язковість розгляду позовної заяви на відповідність встановленим законом вимогам і вжиття всіх необхідних дій щодо її перевірки. Із процесуального погляду, на суд покладається виняткова відповідальність у частині необхідності забезпечення максимально детального аналізу позову, а тому значення дій судді на цьому етапі відкриття провадження дуже важливе. Саме з моменту, коли суддею прийнято рішення про рух справи, настають правові наслідки, що відрізняються залежно від того, яке було прийнято рішення суддею – відкриття, відмова у відкритті, залишення позову без руху, повернення позову. Так, у разі відкриття провадження у справі головним правовим наслідком слід вважати виникнення адміністративного судочинства, а отже, адміністративно-процесуальних правовідносин. Якщо судом прийнято рішення про відмову у відкритті, провадження по справі не розпочинається, а отже, не може йтися про виникнення правовідносин, однак необґрунтована відмова у відкритті провадження у справі, як і у разі залишення позову без руху або його повернення, може спричинити також настання такого правового наслідку, як оскарження рішення суду, оскільки в такому разі «можна говорити про порушення права особи на доступ до правосуддя» [12, с. 134].

Принцип забезпечення доступу до суду. «Європейський суд із прав людини трактує доступ до правосуддя як одне з фундаментальних прав людини і громадянина, яке впливає зі змісту права на справедливий, незалежний безсторонній суд, утворений на підставі закону» [13, с. 220]. Це означає, що «адміністративний суд не має права створювати перешкоди для доступу в суд або в інший спосіб позбавляти особу права на розгляд його справи» [14, с. 21], а отже, визначальним критерієм оцінки ефективності судової влади та правосуддя є доступність судового захисту прав, свобод та інтересів зацікавлених осіб.

Відмова суду у прийнятті позовних заяв, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі ст. 64 Конституції України не може бути обмежене [15]. «Позов втілює право зацікавленої особи на відкриття провадження адміністративної справи в суді та судову діяльність на захист порушеного, невизнаного чи оскаржуваного права або інтересу, що охороняється законом» [16], і є обов'язковою складовою частиною доступу до суду. У свою чергу, обов'язок національних судів обґрунтувати прийняті рішення також має принципове значення у реалізації особи права на доступ до суду. «В іншому разі вважатиметься, що було порушено право особи на доступ до суду. Так, у рішенні по справі «Проніна проти України» від 18 липня 2006 р. ЄСПЛ встановив порушення права особи на доступ до суду. Суд вказав, що п. 1 ст. 6 Конвенції зобов'язує національні суди надавати обґрунтування своїх рішень. Межі цього обов'язку можуть бути різними залежно від характеру рішення та положень законодавства, юридичних традицій викладення та формулювання рішень» [17, с. 13].

Саме тому на стадії відкриття провадження у справі так важливо дотримуватися цього принципу. При винесенні судом таких рішень, як відмова у відкритті провадження по справі, повернення заяви або залишення її без розгляду суддя повинен довести обґрунтованість своїх процесуальних дій, спираючись виключно на норми матеріального та процесуального права. Більш того, перевіряючи позовну заяву, суддя повинен надати особі можливість повною мірою реалізувати своє право на звернення шляхом усунення встановлених недоліків позову, надання додаткових документів, якщо такі не були додані до заяви, й тільки потім приймати остаточне рішення.

Ще одним засобом гарантування доступу особи до суду є право суду щодо зменшення розміру судових витрат або звільнення від їх оплати, або їх відстрочення та розстрочення. Так, відповідно до ст. 133 КАС України суд, враховуючи майновий стан сторони, може своєю ухвалою зменшити розмір належних до оплати судових витрат чи звільнити від їх оплати повністю або частково, чи відстрочити або розстрочити сплату судових витрат на визначений строк [8].

Висновки. Узагальнюючи викладене, слід зазначити, що принципи відкриття провадження в адміністративній справі є вихідними положеннями, на яких має ґрунтуватися процесуальна діяльність судді при прийнятті позовної заяви, її розгляді та винесенні рішення про рух справи. Виокремлюємо загальні та спеціальні принципи відкриття провадження. Загальними є: 1) верховенство права; 2) законність; 3) гласність і відкритість судового процесу та його повне фіксування технічними засобами; 4) обов'язковість судового рішення; 5) забезпечення права на апеляційний перегляд справи; 6) забезпечення права на касаційне оскарження судового рішення у випадках, визначених законом. Спеціальними є: 1) дотримання строків, встановлених для відкриття провадження; 2) обов'язковість розгляду позовної заяви на відповідність встановленим законом вимогам і вжиття всіх необхідних дій щодо її перевірки; 3) забезпечення доступу до суду. Визначені спеціальні принципи відрізняють цю стадію від інших елементів судового процесу. Ці принципи є визначальними, обов'язковими та непорушними приписами, які регламентують поведінку учасників стадії відкриття провадження у справі.

Список використаних джерел:

1. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник. Москва : БЕК, 1996. 355 с.
2. Ковалів М.В., Стахура І.Б. Принципи адміністративного судочинства: поняття, зміст, система. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія Юридична*. 2014. Вип. 4. С. 174–184.
3. Ківалов С.В. Принципи адміністративного судочинства України як основоположні засади формування адміністративної юстиції. *Актуальні проблеми держави і права*. 2005. Вип. 26. С. 5–18.
4. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
5. Корчинський О. Принципи адміністративного судочинства як основа захисту прав людини і громадянина. С. 151–156.
6. Стародубцев А.А. Принцип законності при здійсненні службової кар'єри в органах внутрішніх справ. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. № 4. 2011. URL: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vkhnuvs/2011_54/54/44.pdf.
7. Зелінська Я.С. Зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві: теоретичні та практичні аспекти. *Юридичний бюлетень*. 2020. № 15. С. 71–77.

8. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
9. Намясенко О.К. Деякі питання зловживання процесуальними правами у господарському судочинстві. *Правове регулювання економіки*. 2014. № 13. С. 294–305.
10. Про доступ до судових рішень : Закон України від 22 грудня 2005 р. № 3262-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 15. Ст. 128.
11. Скрипченко В. Гласність та відкритість судового процесу в системі принципів адміністративного судочинства. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. № 4 (20). С. 121–125.
12. Помазанов А.В. Здійснення права на касаційне оскарження та відкриття касаційного провадження. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут»*. *Політологія. Соціологія. Право*. 2018. № 2. С. 132–136.
13. Гнап Д.Д. Деякі аспекти реалій звернення до суду, створених новою редакцією Кодексу адміністративного судочинства України. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2018. Вип. 6. Т. 1. С. 219–223.
14. Гнап Д.Д. Право на судову заштиту в адміністративному процесі України. *Закон и жизнь (Leges si Viata)*. 2016. № 11. С. 21–23.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Р.М., Ярошенко П.П. та інших громадян щодо офіційного тлумачення ст. 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води): від 25 грудня 1997 р., № 9-зп. URL: <http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=9052>.
16. Бречко А.В. Адміністративний позов як форма захисту прав, свобод та інтересів у сфері публічно-правових відносин. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 2. С. 366–372. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2009_2_48.
17. Бойко В.Б. Забезпечення доступу до правосуддя на стадії пред'явлення позову. *Форум права*. 2016. № 2. С. 11–17. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.16>

ЗМІСТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Гнатенко Карина Валеріївна,
кандидат юридичних наук,
головний спеціаліст відділу
організаційного забезпечення
та контролю у сфері нотаріату
управління з питань нотаріату
(Головне територіальне управління
юстиції у Харківській області, м. Харків,
Україна)

Актуальність статті полягає у тому, що визначення змісту понять «державна політика», «державна соціальна політика», «державна політика у сфері соціального забезпечення» становить досить складну наукову задачу. Наведені поняття є взаємопов'язаними, а тому від розуміння змісту одного залежить усвідомлення інших аспектів цих понять. Категорія «державна політика» у різних її сферах є складним, багатокомпонентним поняттям, що потребує опрацювання різних підходів до його розуміння. Державна політика найяскравіше проявляється саме у діяльності або бездіяльності уповноважених суб'єктів публічної адміністрації у відповідних сферах суспільного життя. Слід з'ясувати, якими є суб'єкти державної політики, яка їхня роль у її реалізації, яким чином формується державна політика як цілісний механізм у контексті перетворення певних ідей і прагнень на реальні результати, якісні зміни у конкретній сфері суспільного життя. Окремого дослідження потребує і феномен державної політики у сфері соціального забезпечення, адже сьогодні проблематика змісту наведеної сфери державної політики становить предмет не одного науково-теоретичного дослідження, а у науковій доктрині не напрацьовано єдиних поглядів стосовно визначення поняття державної політики у сфері соціального забезпечення, її сутності та природи. Стаття присвячена висвітленню проблематики визначення сутності та змісту державної політики України у сфері соціального забезпечення. Автор акцентує увагу на науково-теоретичній прогалині щодо з'ясування наведеного питання, оскільки сьогодні увага вчених мало присвячується з'ясуванню саме змісту категорії державної політики у сфері соціального забезпечення. З цього приводу відсутні комплексні та спеціальні дослідження, проте розуміння змісту та формування останньої відіграє досить важливу роль в успішній реалізації державної соціальної політики та державної політики загалом, позначається на рівні життя населення. Для досягнення цілей дослідження проаналізовано позиції вчених щодо розкриття змісту державної соціальної політики та її особливостей, а також розкрито положення нормативно-правового регулювання наведеного питання. Зроблено висновок про те, що державна політика України у сфері соціального забезпечення є складовою частиною державної соціальної політики. Запропоновано авторське визначення державної політики України у сфері соціального забезпечення та розкрито особливості її змісту.

Ключові слова: соціальне забезпечення, державна політика, соціальна політика, державна політика у сфері соціального забезпечення, державне управління.

ESSENCE OF PUBLIC POLICY IN THE SOCIAL PROTECTION SPHERE

Hnatenko Karyna Valeriivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Chief Specialist at the Department
of Organizational Provision and Control
in the Notarial Sphere of the Office
of Notarial Affairs
(Main Territorial Department of Justice
in Kharkiv region, Kharkiv, Ukraine)

The relevance of the article is that the definition of the content of the concepts “state policy”, “state social policy”, “state policy in the field of social security” is a rather complex scientific task. These concepts are interrelated, and therefore the understanding of the content of one depends on the awareness of other aspects of these concepts. The category of “public policy” in its various areas is a complex, multi-component concept that requires the development of different approaches to understanding it. It becomes possible to clarify the essence of public policy by determining not only that it is most clearly manifested in the activities or inaction of authorized subjects of public administration in relevant areas of public life, but also what are the subjects of public policy, what is their role in its implementation, how public policy is formed as a holistic mechanism in the context of the transformation of certain ideas and aspirations into real results, qualitative changes in a particular area of public life, and many other issues. The phenomenon of state policy in the field of social security needs a separate study, because today the content of this area of public policy is the subject of many scientific and theoretical studies, and scientific doctrine has not developed common views on defining the concept of state policy in social security, its essence and nature. The article is devoted to the coverage of the issue of determining the essence and content of the state policy of Ukraine in the field of social security. The author draws attention to the existing scientific and theoretical gap in clarifying this issue, as today the attention of scientists is very little devoted to clarifying the content of the category of public policy in the field of social security. In this regard, there are no comprehensive and special studies. However, understanding the content and formation of the latter plays a very important role in the successful implementation of state social policy and public policy in general, affects the living standards of the population. To achieve the goals of the study, the positions of scientists on the disclosure of the content of state social policy and its features are analyzed, as well as the provisions of regulatory regulation of this issue are revealed. Based on the research, it is concluded that the state policy of Ukraine in the field of social security is a component of state social policy. The author’s definition of the state policy of Ukraine in the field of social security is offered and the peculiarities of its content are revealed.

Key words: social security, state policy, social policy, state policy in the field of social security, public administration.

Постановка проблеми. На думку вчених-теоретиків, визначення змісту понять «державна політика», «державна соціальна політика», «державна політика у сфері соціального забезпечення» є досить складною науковою задачею. Наведені поняття є взаємопов’язаними, а тому від розуміння змісту одного залежить усвідомлення інших аспектів цих понять. Категорія «державна політика» у різних її сферах є складним, багатокomпонентним поняттям, що потребує опрацювання різних підходів до його розуміння. Найяскравіше державна політика проявляється саме у діяльності або бездіяльності уповноважених суб’єктів публічної адміністрації у відповідних сферах

суспільного життя. Слід з'ясувати, якими є суб'єкти державної політики, яка їхня роль у її реалізації, яким чином формується державна політика як цілісний механізм у контексті перетворення певних ідей і прагнень на реальні результати, якісні зміни у конкретній сфері суспільного життя. Окремого дослідження потребує і феномен державної політики у сфері соціального забезпечення, адже сьогодні проблематика змісту наведеної сфери державної політики становить предмет не одного науково-теоретичного дослідження, а у науковій доктрині не напрацьовано єдиних поглядів стосовно визначення поняття державної політики у сфері соціального забезпечення, її сутності та природи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У правовій доктрині увага вчених переважно зосереджена на висвітленні поняття і сутності соціальної політики, її змісту, ролі у державному та суспільному житті. Напрацювання з наведеного питання здійснили В.П. Андрущенко, В.П. Бех, О.М. Дикова-Фаворська, К.В. Дубич, В.Г. Єременко, І.Д. Зверева, І.В. Козубовська, О.Д. Куценко, Г.С. Лопушняк, М.П. Лукашевич, М.І. Михальченко, І.І. Мигович, О.І. Омельченко, Ю.І. Саєнко, Т.В. Семигіна, Н.В. Сухицька, І.М. Попова, В.Є. Хаустова, О.О. Якуба, О.О. Яременко, А.О. Ярошенко.

Невирішені раніше проблеми. Проте сьогодні розкриття сутності та змісту державної політики України у сфері соціального забезпечення не склало предмет жодного комплексного та спеціального дослідження. Науковцями не висвітлена наведена категорія, не з'ясована специфіка її змісту та сутність державної політики саме у сфері соціального забезпечення.

Метою статті є визначення змісту державної політики України у сфері соціального забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Визначення змісту державної політики у сфері соціального забезпечення, на нашу думку, найбільш якісно сформулювати шляхом глибокого аналізу сутності та призначення соціальної політики держави, яка є більш широким за змістом та обсягом поняттям, включаючи політику у сфері соціального забезпечення, визначаючи її основні цілі та тенденції. Так, розмірковуючи над сутністю соціальної політики, А.О. Ярошенко, Т.В. Семигіна та Н.В. Сухицька відзначають, що соціальна політика будь-якої держави передбачає визначення глибинних тенденцій розвитку в усіх сферах соціально-політичного життя, що зумовлюють процес розвитку соціального буття й соціальної безпеки людини та цілеспрямований вплив на них суб'єктів регулятивної діяльності. Політика такого типу має створити необхідний економічний механізм для розв'язання суперечностей як об'єктивного, так і суб'єктивного характеру в економіці, політиці, соціальних, духовних відносинах суспільства, міжособистісних соціальних зв'язках людей, тих чи інших аспектах і тенденціях розвитку та функціонування, що впливають на соціальне буття, соціальне самопочуття та безпеку людини [1, с. 53].

Визначення соціальної політики, на думку Г.С. Лопушняк, можна згрупувати за певними аспектами, які б відображали окремі «сегменти» певної наукової дисципліни, в межах котрих і досліджується соціальна політика, а саме: 1) управлінський аспект; 2) економічний аспект; 3) політологічний аспект; 4) правовий аспект; 5) соціологічний аспект; 6) екологічний аспект [2, с. 22].

Певне згрупування підходів до визначення соціальної політики також пропонують А.О. Ярошенко, Т.В. Семигіна та Н.В. Сухицька: 1) Перший підхід характеризується ототожненням соціального та суспільного, тому за ним соціальна політика – це суспільні дії щодо вирішення загальносуспільних проблем. Її мета – досягнення цілей усього суспільства. 2) Другий підхід виходить із необхідності вирішення питань захисту соціально вразливих і потенційно небезпечних верств населення через систему

державних допомог і добродійної діяльності. Такий підхід, на думку науковців, обмежує активність державних і громадських інститутів лише частиною суспільства, тоді як переважна більшість громадян, «безпечних», залишається поза увагою державних органів, однак саме серед них відбуваються основні суспільні процеси. 3) Третій має на меті пом'якшення негативних наслідків індивідуальної та соціальної нерівності через систему перерозподільних заходів. В основу покладається податкова політика, спрямована на вирівнювання диференціації прибутків. 4) Четвертий – покладення в основу діяльності принципів соціальної справедливості та соціального партнерства як базових цінностей сучасного громадянського суспільства. 5) П'ятий виходить із необхідності регулювання соціально-трудових відносин, тобто відносин праці та капіталу, найманих працівників і роботодавців, а всі інші соціальні заходи будуються на цій основі. Зрозуміло, що значна частина суспільства, яка не входить до сфери цих взаємин, – пенсіонери, дрібні підприємці, представники творчих професій та ін. – залишаються поза увагою суб'єктів соціальної політики [1, с. 57–58].

Як бачимо, поняття соціальної політики набуває досить широкого змісту, характеризуючи власне майже всі дії, стратегії, заходи держави, які вона вживає у напрямі подолання суспільних суперечностей, котрі мають характер міжособистісних, у напрямі забезпечення безпечного та гідного життя кожного члена суспільства, згладжування соціальної напруги. Тобто завдання соціальної політики можна охарактеризувати як досить гуманістичні та загальнорегулятивні. Нам певною мірою імпонує підхід А.О. Ярошенко, Т.В. Семигіної та Н.В. Сушицької, який враховує загальнофілософські ідеї та судження про соціальне у житті суспільства, а також дозволяє підійти до визначення соціальної політики найбільш комплексно. Проте все ж, на нашу думку, для цілей нашого дослідження варто виділити сутнісні риси у наведених міркуваннях і сформулювати розуміння соціальної політики, яке більш конкретно окреслить її особливості саме в рамках правової категорії та категорії державного управління, дозволить визначити її як реальне явище, охарактеризувати його складники.

Важливим у соціальній політиці є врахування загальних потреб усього суспільства та держави та глобальних задач суспільного розвитку, також вагому роль у формуванні системи соціального захисту відіграє налагодження належного механізму правового регулювання трудових відносин, захисту права на працю та відпочинок. Також ми підтримуємо, що держава у своїй соціальній політиці повинна піклуватися про найбільш вразливі верстви населення, надаючи їм певний обсяг безвідплатних послуг, допомог, виплат, а також забезпечити баланс між ринковою економікою та соціальною справедливістю, впроваджуючи певні перерозподільчі заходи. Дійсно, усі наведені напрями повинні бути поєднані у державній соціальній політиці. Держава має віднайти належний інструмент, який забезпечить визначення того рівня, міри, співвідношення, які регулюватимуть обсяг заходів, що мають здійснюватися за кожним напрямом, їх співвідношення й особливості, проте, на наш погляд, найбільш влучним є підхід, за якого соціальну політику має визначати саме соціальне партнерство із громадянським суспільством, що засноване на засадах соціальної справедливості.

Комісія Європейських громад у 1993 р. зазначила, що в різних країнах у поняття «соціальна політика» вкладається неоднаковий зміст. З огляду на це вона запропонувала визнати, що соціальною політикою є всі заходи, здійснювані у соціальній сфері. Авторами праці «Україна: стратегічні пріоритети» визначено: «соціальна політика – це діяльність державних та громадських інститутів, суспільних груп та окремих осіб (суб'єктів соціальної політики), спрямована на реалізацію природних прав людини, що забезпечують її життєдіяльність і розвиток як соціальної істоти за беззастережного дотримання її громадянських прав і свобод» [1, с. 59].

А.М. Гриненко вважає: «Соціальна політика – це важлива складова частина внутрішньої політики держави, яка втілюється в життя через соціальні програми та на практиці реалізує відносини в суспільстві в інтересах і через інтереси основних соціальних груп населення. Визначальною у соціальній політиці є діяльність держави, спрямована на регулювання, стабілізацію і розвиток соціальних відносин у суспільстві та реалізацію (задоволення) соціальних потреб людини» [3, с. 105].

Отже, соціальна політика є цілеспрямованою багатокомпонентною категорією, яка позначає здебільшого активну поведінку держави, спрямовану на створення, детальну розробку програми розвитку соціальної сфери життя суспільства (насамперед така програма повинна орієнтуватися на утвердження соціальної справедливості, забезпечення соціальної безпеки та гарантування гідного рівня життя населення, турботу про відтворення покоління), розробку та безпосередню реалізацію конкретних правових, організаційних, інформаційних, ідеологічних, матеріально-технічних та інших заходів, метою яких є втілення цілей окресленої концепції, а також формування інституційної структури для реалізації відповідних заходів, залучення до активної участі у досягненні мети соціального розвитку учасників громадянського суспільства.

У нормативно-правовому полі політика держави у соціальній сфері набула такого змісту. Відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01 липня 2010 р. № 2411-IV, основними засадами внутрішньої політики в соціальній сфері є: 1) забезпечення гарантованих Конституцією України прав і свобод громадян на основі впровадження європейських стандартів соціального захисту, підвищення якості соціальних послуг; 2) надання громадянам упродовж усього життя соціальних гарантій на основі вдосконалення системи соціальних стандартів і пільг; 3) досягнення ефективного демографічного розвитку; 4) поліпшення соціального захисту дітей, утвердження духовно і фізично здорової, матеріально забезпеченої та соціально благополучної сім'ї; 5) створення ефективної системи забезпечення реалізації та захисту прав дитини; 6) сприяння молоді в реалізації творчих можливостей та ініціатив; 7) забезпечення доступним житлом громадян, формування потужного державного замовлення на будівництво соціального житла, відродження доступного іпотечного кредитування; 8) трансформація державної політики у сфері зайнятості та ринку праці, у т. ч. шляхом розвитку партнерства між роботодавцями та найманими працівниками, власниками підприємств, установ, організацій і професійними спілками; 9) подолання бідності та зменшення соціального розшарування, зокрема шляхом сприяння самозайнятості населення, розвитку малого та середнього бізнесу, недопущення виникнення заборгованості із заробітної плати на підприємствах, в установах, організаціях усіх форм власності; 10) забезпечення захисту прав громадян України, котрі працюють за кордоном, і сприяння їхньому поверненню в Україну; 11) удосконалення системи пенсійного забезпечення, створення умов для гідного життя людей похилого віку, стимулювання розвитку недержавної системи пенсійного страхування; 12) забезпечення розміру соціальних виплат, які є основним джерелом доходів, на рівні, не нижчому за прожитковий мінімум; 13) подолання бездомності громадян, безпритульності, бездоглядності, бродяжництва серед дітей; 14) недопущення насильства стосовно дітей, залучення їх до найгірших форм дитячої праці, втягування у злочинну діяльність та ін. [4].

Як бачимо, політика у соціальній сфері має широкий спектр впливу. Водночас варто зауважити, що вона покликана створити у суспільному житті ту систему засобів і важелів, які дозволять вирішити наявні соціальні, демографічні й економічні проблеми, що неможливо подолати за допомогою засобів політики в інших сферах

(економічній, безпековій, сфері розбудови державності). За своєю сутністю це розроблені на державному рівні, забезпечені інституційно, фінансово та за допомогою нормативно-правового регулювання заходи турботи про реальне створення рівних можливостей для кожного у реалізації своїх прав, про гідність і безпеку кожного члена суспільства, які досягаються за допомогою можливості забезпечити собі належний рівень життя своєю працею, котру людина вільно обирає або на котру вільно погоджується, а у разі ускладнення в реалізації свого трудового потенціалу людина усвідомлює конкретні соціальні гарантії від держави для забезпечення себе хоча би мінімально необхідним рівнем достатку для продовження життєдіяльності. Також це турбота про досягнення максимально можливого вирівнювання рівня життя громадян і про гідне відтворення наступних поколінь, про батьківство, материнство, утвердження інституту сім'ї.

Тож у всій наведеній вище багатокomпонентній системі соціальної політики, на наш погляд, категорія «державна політика у сфері соціального забезпечення» є окремою складовою частиною загальної соціальної політики, а також засобом досягнення цілей соціальної політики. Співвідношення поняття державної соціальної політики та державної політики у сфері соціального забезпечення є аналогічним співвідношенню понять соціального захисту та соціального забезпечення, у якому останнє є більш конкретним і вузьким поняттям.

Висновки. З огляду на проведені дослідження відзначимо, що державна політика у сфері соціального забезпечення – це здійснювана в рамках соціальної політики й у контексті досягнення її основних цілей діяльність держави, яка полягає у формуванні концепції, розробці стратегічних документів і загальних ідей, створенні інституційної основи, розробці та безпосередній реалізації сукупності конкретних заходів із матеріального забезпечення та надання соціальної підтримки особам, котрі потрапили під дію соціальних ризиків, надання державних соціальних гарантій, пільг, послуг.

Державна політика у сфері соціального забезпечення має досить конкретний зміст і характеризується такими особливостями:

1. Це активна діяльність держави. Така особливість є визначальною, адже нами вище розглянуто міркування щодо того, що політика може полягати й у бездіяльності, проте, на наш погляд, політика у сфері соціального забезпечення може полягати лише у активних діях, виходячи з самої сутності соціального забезпечення, яке полягає в активній ролі держави та інших уповноважених суб'єктів у його формуванні, наданні, здійсненні різних видів соціальної підтримки.

2. До реалізації державної політики у сфері соціального забезпечення можуть залучатися і недержавні суб'єкти, представники громадянського суспільства у рамках співпраці та взаємодії, розвитку недержавного соціального забезпечення.

3. Це діяльність, яка поєднує у собі такі етапи: 1) формування концепції та загальних програм розвитку соціального забезпечення, прийняття загальностратегічних рішень; 2) створення інституційної основи; 3) забезпечення матеріального та фінансового підґрунтя для реалізації; 4) розробку та реалізацію конкретних заходів за різними напрямками, спрямовані на втілення загальної концепції, досягнення цілей усієї соціальної політики.

4. Ця діяльність полягає у реалізації конкретних заходів щодо матеріального забезпечення та надання соціальної підтримки особам, які потрапили під дію соціальних ризиків, надання державних соціальних гарантій, пільг, послуг.

5. Це діяльність, що у комплексі з іншими заходами соціальної політики держави переслідує загальносоціальні та загальногуманістичні цілі – досягнення соціальної

справедливості, подолання соціальних суперечностей, забезпечення гідного рівня життя та відтворення наступних поколінь, утвердження у суспільстві інституту сім'ї, підтримки батьківства, материнства, дитинства, поваги до людей, які потрапили у складну життєву ситуацію, а також стимулювання кожного до активної участі у покращенні соціального забезпечення держави.

Список використаних джерел:

1. Історія та теорія соціальної політики України : навчальний посібник / А.О. Ярошенко, Т.В. Семигіна, Н.В. Сухицька ; за ред. А.О. Ярошенко. Київ : НПУ імені М.П. Драгоманова, 2018. 289 с.
2. Лопушняк Г.С. Державна соціальна політика як передумова економічного розвитку України : монографія. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. 372 с.
3. Гриненко А.М. Соціальна справедливість як ключовий принцип у реалізації соціальної політики держави. *Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»*. Сер. : Педагогіка. 2009. Т. 112. Вип. 99. С. 104–107.
4. Про засади внутрішньої та зовнішньої політики : Закон України від 01 липня 2010 р. № 2411-VI. *Голос України*. 2010. № 132.

УДК 349.951

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.17>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС СЛУЖБИ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТА УПРАВЛІННЯ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ

Гончаренко Ганна Анатоліївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
головний науковий співробітник
відділу наукової
та науково-дослідної роботи
(Інститут підготовки юридичних
кадрів для Служби безпеки України
Національного юридичного
університету імені Ярослава Мудрого,
м. Харків, Україна)

У статті розглянуто поняття і сутність адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки в розвитку науки адміністративного права та теорії управління, наведено визначення та перелік елементів структури вказаного правового інституту. Запропоновано виділити у структурі адміністративно-правового статусу Служби безпеки України такі блоки, як: 1) нормативно-цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний; 4) підконтрольність і 5) гарантії діяльності.

Аргументовано, що повноваження Служби безпеки України – це окремі правомочності, закріплені за Службою безпеки України в межах виконання завдань і реалізації напрямів її діяльності. Компетенція Служби безпеки України – це визначена нормативно-правовими актами сукупність повноважень (прав і обов'язків), які мають просторові межі та реалізуються для забезпечення національної безпеки, безпеки людини, суспільства та держави. З'ясовано, що структуру Служби безпеки України можна поділяти за трьома напрямками на: а) загальну (торкається усієї системи органів і підрозділів Служби); б) функціональну (наприклад, підрозділів Центрального управління Служби безпеки України); в) територіальну (регіональні органи Служби безпеки України).

Встановлено ознаки адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки, до яких віднесені: 1) нормативна визначеність; 2) наявність структурної побудови – сукупність взаємопов'язаних елементів адміністративно-правового статусу; 3) провідне місце і призначення Служби безпеки України у системі органів управління сектору безпеки; 4) спрямованість на забезпечення виконання мети та завдань, принципів і функцій управління сектору безпеки; 5) наявність спеціальної компетенції, підконтрольності та юридичної відповідальності.

Ключові слова: суб'єкт, Служба безпеки України, адміністративно-правовий статус, управління сектором безпеки, структура, ознаки.

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS
OF THE SECURITY SERVICE OF UKRAINE
AS A SUBJECT OF GOVERNANCE SECURITY SECTOR**

Goncharenko Ganna Anatoliivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Chief Researcher at the Department
of Scientific and Research Work
(Institute of Legal Personnel Training
for the Security Service of Ukraine
of Yaroslav Mudryi National Law
University, Kharkiv, Ukraine)

The article considers the concept and essence of the administrative and legal status of the Security Service of Ukraine as a subject of management of the security sector in the development of administrative law and management theory, defines and lists the elements of the structure of this legal institution. It is proposed to allocate in the structure of the administrative and legal status of the Security Service of Ukraine such blocks as: 1) normative-target; 2) structural and organizational; 3) competent; 4) controllability and 5) performance guarantees.

It is argued that the powers of the Security Service of Ukraine are certain powers that are assigned to the Security Service of Ukraine within the framework of the tasks and implementation of its activities. The competence of the Security Service of Ukraine is a set of powers (rights and responsibilities) defined by normative legal acts, which have spatial boundaries and are implemented to ensure national security, human security, society and the state. It was found that the competence of the Security Service of Ukraine can be divided into three areas: a) general (affects the entire system of bodies and units of the Service); b) functional (for example, units of the Central Directorate of the Security Service of Ukraine); c) territorial (regional bodies of the Security Service of Ukraine).

The features of the administrative and legal status of the Security Service of Ukraine as a subject of management of the security sector have been established, which include: 1) regulatory certainty; 2) the presence of structural structure – a set of interrelated elements of administrative and legal status; 3) the leading place and appointment of the Security Service of Ukraine in the system of governing bodies of the security sector; 4) focus on ensuring the implementation of the goals and objectives, principles and functions of security sector management; 5) the presence of special competence, control and legal responsibility.

Key words: subject, Security Service of Ukraine, administrative and legal status, security sector management, structure, features.

Постановка проблеми. Нові виклики та загрози національній безпеці за умов сьогодення зумовлюють і новий зміст її управлінської діяльності, а отже, визначають форми, методи управління, систему суб'єктів, структуру та мету управління. Кардинальні зміни у внутрішньому та зовнішньому безпековому середовищі України зумовлюють необхідність створення якісно нової системи управління сектором безпеки України, що передбачено положеннями Стратегії національної безпеки України [1]. Одним із основних органів системи управління сектором безпеки України, безсумнівно, є Служба безпеки України. Від з'ясування змісту адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта управління сектором безпеки залежать ефективний рівень виконання поставлених завдань і функцій, а також напрями

вдосконалення законодавства в цій сфері. Тому обрана тема дослідження є актуальною та має практичне значення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На дослідження правового статусу державного органу як суб'єкта управління, або/чи державного управління, звертали свою увагу такі науковці, як В.Б. Авер'янов, Д.М. Бахрах [2], Ю.П. Битяк, Н.М. Матюхіна, В.Я. Малиновський, О.В. Грідін [3], С.П. Пономарьов [4], О.М. Резнік і Н.С. Андрійченко [5], А.В. Кумейко [6], О.М. Шевчук [7] та ін. За сучасних умов реформування управління сектором безпеки питання щодо з'ясування змісту та сутності адміністративно-правового статусу одного із провідних суб'єктів управління сектору безпеки – Служби безпеки України – залишилося поза увагою вчених і потребує наукового осмислення.

Метою статті є з'ясування поняття й сутності, ознак та елементів адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Варто звернути увагу на розуміння категорій «суб'єкт права» та «суб'єкт управління» в системі суб'єктів управління сектором безпеки. С.С. Алексеев указує, що суб'єкти права мають зовнішню відокремленість; вони персоніфіковані та здатні виробляти, виражати та здійснювати особисту (персоніфіковану) волю. Всі суб'єкти права можуть бути поділені на три групи: а) індивідуальні суб'єкти (фізичні особи); б) колективні суб'єкти; в) громадські утворення [8]. В.Л. Коваль суб'єкт адміністративного права визначає як носія (власника) прав і обов'язків у сфері державного управління, які передбачені адміністративно-правовими нормами, здатного надати права реалізувати, а обов'язки виконувати [9, с. 92], такої самої думки про дефініцію «суб'єкт адміністративного права» дотримується і В.К. Колпаков [10, с. 69]. Під суб'єктом управління В.Я. Малиновський розуміє «систему, наділену певною компетенцією і державно-владними повноваженнями, що дозволяють їй втілювати свою волю у формі керівних команд чи рішень, обов'язкових для виконання». Головною рисою суб'єкта державного управління вчений називає «наявність у нього владних повноважень, які дають йому змогу втілювати свою волю у формі рішень, що є обов'язковими для виконання» [11, с. 22–23]. Тобто наявність владних повноважень є головною рисою суб'єкта управління сектору безпеки, тому доцільно їх розподілити на такі три групи, як: 1) індивідуальні суб'єкти (фізичні особи), 2) колективні суб'єкти та 3) громадські утворення.

Не виникає сумнівів, що провідне місце в системі управління сектору держави безпеки займає Служба безпеки України.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про Службу безпеки України» вона є державним органом спеціального призначення із правоохоронними функціями, котрий забезпечує державну безпеку України [12]. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки має свою специфічну структуру й ознаки. Так, В.Б. Авер'янов, під правовим статусом державного органу влади розуміє певну сукупність його юридично владних повноважень, реалізація яких забезпечує виконання покладених на нього завдань і функцій [13, с. 194]. Т.О. Коломієць визначає адміністративно-правовий статус державного органу як сукупність суб'єктивних прав і обов'язків, закріплених нормами адміністративного права за певними нормами [14, с. 64]. О.В. Грідін трактує категорію «адміністративно-правовий статус Служби безпеки України» як встановлений правовий режим виконання повноважень спеціального органу, завдань, повноважень і форм діяльності у сфері забезпечення державної безпеки України [3, с. 302]. З позиції Ю.В. Гаруста цю категорію правового статусу доповнює її напрям як суб'єкта захисту фінансово-економічної безпеки держави, і це

становище Служби безпеки України серед інших правоохоронних органів закріплений у меті, завданнях, функціях, організаційній структурі, компетенції та юридичній відповідальності спецслужби.

На підставі узагальнення наведених дефініцій, на нашу думку, під адміністративно-правовим статусом Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки пропонуємо розуміти закріплену нормами адміністративного права систему юридично значущих ознак Служби безпеки України, які характеризують її як суб'єкта державно-владних повноважень, реалізація котрих забезпечує виконання покладених на цей орган завдань і функцій. З урахуванням наведеного формулювання розглядуваний статус Служби безпеки України має такі ознаки, як: 1) нормативна визначеність; 2) наявність структурної побудови – сукупність взаємопов'язаних елементів адміністративно-правового статусу; 3) провідне місце і призначення Служби безпеки України у системі органів управління сектору безпеки; 4) спрямованість на забезпечення виконання мети та завдань, принципів і функцій управління сектору безпеки; 5) наявність спеціальної компетенції, підконтрольності та юридичної відповідальності.

Стосовно елементів адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки зазначимо таке. Д.М. Бахрах вказує, що в адміністративно-правовому статусі державного колективного суб'єкта можна виділити 3 головні блоки – цільовий, структурно-організаційний і компетенційний (компетенцію) [2, с. 27]. На такий же розподіл цього правового інституту вказує О.М. Шевчук [7, с. 109]. В.Я. Малиновський зазначає, що цей правовий інститут складається з таких основних елементів, як завдання й цілі, компетенція, відповідальність, порядок формування і процедури діяльності органів державного управління [11, с. 377]. З погляду С.В. Ківалова, такими елементами визнаються правосуб'єктність і відповідне коло прав та обов'язків [15, с. 71]. Натомість О.Ю. Якимов пропонує виділяти в адміністративно-правовому статусі державного органу такі певні блоки: цільовий, до якого він включає призначення та завдання органу (в т. ч. і його функції); структурно-організаційний, до якого включає питання утворення органу, його структуру, штати; а також блок компетенції та відповідальності [16, с. 34]. С.П. Пономарьов вважає, що адміністративно-правовий статус безпосередньо Служби безпеки України включає такі елементи, як функціонально-цільовий, структурно-організаційний, компетенційний блоки, піднаглядність і відповідальність правоохоронного органу, гарантії його діяльності [4, с. 123]. Враховуючи вищенаведене, адміністративно-правовий статус Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки визначається такими основними елементами, як компетенція і повноваження, мета його створення, завдання і цілі, функції та принципи діяльності, порядок формування, процедури його діяльності, підконтрольність, відповідальність, правові та соціальні гарантії діяльності. Ми пропонуємо розрізняти такі блоки в цьому правовому інституті, як: 1) нормативно-цільовий (призначення та завдання, функції); 2) структурно-організаційний (мету утворення органу, його структуру, кадри); 3) компетенційний блок і юридичну відповідальність; 4) підконтрольність і 5) гарантії діяльності.

Щодо категорій «повноваження» та «компетенція» Служби безпеки України та критерій їх розмежування, то, на думку О. Лазор, термін «компетенція» – це сукупність встановлених в офіційній формі прав та обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу чи посадової особи, котрі визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати в необхідних випадках заходів відповідальності [17, с. 90]. В.Б. Авер'янов розглядає компетенцію як закріплену в законодавстві

сукупність повноважень, прав та обов'язків державного органу, установи або посадової особи, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань, що полягають у здійсненні управлінського, тобто організуючого впливу на ті сфери та галузі суспільного життя, які вимагають певного втручання держави [13, с. 119]. На думку ж Ю.П. Битяка, компетенція органу державної влади – це владні повноваження органу, той чи інший обсяг державної діяльності, покладений на певний орган, або коло передбачених правовим актом питань, котрі може вирішувати цей орган, сукупність функцій і повноважень органу з усіх установлених для нього предметів відання [18, с. 76]. Ю.М. Старілов до структури компетенції відносить повноваження органу державної влади, його відповідальність, правові засоби, форми та методи реалізації прав і виконання обов'язків [19, с. 498]. Отже, при використанні дефініцій «повноваження» та «компетенція» щодо Служби безпеки України зазначимо, що категорія повноваження є складником компетенції, яка включає в себе також предмети відання Служби безпеки України та межі її діяльності. Елементами структури компетенції є повноваження Служби безпеки України, її відповідальність, правові засоби, форми та методи реалізації прав і виконання обов'язків. Повноваження Служби безпеки України – це окремі правомочності, що закріплені за органом в межах виконання завдань і реалізації напрямів її діяльності. Компетенцію Служби безпеки України слід визначити як врегульовану нормативно-правовими актами сукупність повноважень (прав і обов'язків), які мають просторові межі та реалізуються для забезпечення національної безпеки, безпеки людини, суспільства та держави.

Детальніше розглянемо окремі елементи адміністративно-правового статусу Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки. Так, згідно з положеннями Закону України «Про Службу безпеки України» її завданнями є: 1) захист державного суверенітету, конституційного ладу, територіальної цілісності, економічного, науково-технічного й оборонного потенціалу України, 2) законних інтересів держави та прав громадян від розвідувально-підривної діяльності іноземних спеціальних служб, посягань із боку окремих організацій, груп та осіб, 3) забезпечення охорони державної таємниці, 4) попередження, виявлення, припинення та розкриття злочинів проти миру і безпеки людства, тероризму, корупції й організованої злочинної діяльності у сфері управління та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України (ст. 2) [12]. Діяльність Служби безпеки України, її органів і співробітників ґрунтується на засадах законності, поваги до прав і гідності особи, позапартійності та відповідальності перед народом України. В оперативно-службовій діяльності Служба дотримується принципів поєднання єдиначальності та колегіальності, гласності та конспірації (ст. 3) [12].

Права й обов'язки Служби безпеки України передбачені розділом 4 за назвою «Повноваження Служби безпеки України» [12]. До її основних прав відносять: є 1) припинення правопорушень; 2) подання обов'язкових для розгляду пропозицій з питань національної безпеки; 3) здійснення співробітництва з громадянами України та іншими особами; 4) складання протоколів, застосування заходів примусу та забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Служба безпеки України як суб'єкт управління сектору безпеки зобов'язана здійснювати: 1) інформаційно-аналітичну роботу в інтересах ефективного проведення органами державної влади й управління, пов'язаних із національною безпекою України, їхньої діяльності; 2) захист державного суверенітету, конституційного ладу і територіальної цілісності України; 3) профілактику правопорушень у сфері державної безпеки; 4) забезпечення внутрішньої та зовнішньої безпеки держави [12].

Систему Служби безпеки України складають Центральне управління Служби безпеки України, підпорядковані йому регіональні органи, органи військової контррозвідки, військові формування, а також навчальні, науково-дослідні та інші заклади Служби безпеки України (ст. 9). Для організації та проведення антитерористичних операцій і координації діяльності суб'єктів, котрі ведуть боротьбу з тероризмом чи залучаються до антитерористичних операцій, при Службі безпеки України функціонує Антитерористичний центр [12]. До системи спецслужби входять апарат Голови Служби безпеки України та функціональні підрозділи: контррозвідки, військової контррозвідки, контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки, захисту національної державності, боротьби з корупцією й організованою злочинною діяльністю, інформаційно-аналітичний, оперативно-технічний, оперативного документування, слідчий, зв'язку, по роботі з особовим складом, адміністративно-господарський, фінансовий, військово-медичний та інші згідно з організаційною структурою Служби безпеки України (ст. 10) [12].

З метою ефективного виконання своїх завдань Службою безпеки України створюються і діють її регіональні органи: обласні управління Служби безпеки України, їхні міжрайонні, районні та міські підрозділи, розміщення і територіальна компетенція яких можуть не збігатися з адміністративно-територіальним поділом України (ст. 11) [12]. У Службі безпеки України для вироблення шляхів виконання покладених на Службу безпеки України завдань, прийняття рішень з основних напрямів і проблем оперативно-службової діяльності та роботи з кадрами діє колегіальний дорадчий орган – Колегія (ст. 14) [12]. Отже, структуру Служби безпеки України слід поділяти за трьома напрямками на: а) загальну (торкається усієї системи органів і підрозділів Служби); б) функціональну (наприклад, підрозділів Центрального управління Служби безпеки України); в) територіальну (регіональні органи Служби безпеки України).

Кадри Служби безпеки України складаються з співробітників-військовослужбовців, працівників, які уклали трудовий договір із Службою безпеки України, а також військовослужбовців строкової служби. До органів Служби безпеки України приймаються на конкурсній, добровільній і договірній основі громадяни України, здатні за діловими та моральними якостями, освітнім рівнем і станом здоров'я ефективно виконувати службові обов'язки (ст. 19). Держава забезпечує соціальний і правовий захист військовослужбовців і працівників спецслужби. Військовослужбовці Служби безпеки України користуються політичними, соціально-економічними й особистими правами та свободами, а також певними пільгами (ст. 27). Вони є представниками влади, діють від імені держави та перебувають під її захистом (ст. 28) [12].

Юридична відповідальність співробітників Служби безпеки України передбачена ст. 36 Закону України «Про Служби безпеки України». Так, співробітники Служби самостійно приймають рішення в межах своїх повноважень і повинні відмовлятися від виконання будь-яких наказів, розпоряджень або вказівок, які суперечать чинному законодавству. За протиправні дії та бездіяльність вони несуть дисциплінарну, адміністративну та кримінальну відповідальність (ст. 36) [12].

Висновок і перспективи подальших досліджень. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України як суб'єкта управління сектору безпеки визначається такими основними елементами, як компетенція і повноваження, мета створення, завдання і цілі, функції та принципи діяльності, порядок формування та процедури його діяльності, підконтрольність і відповідальність, а також гарантії діяльності. Запропоновано виділити у структурі в адміністративно-правового статусу Служби безпеки України такі блоки, як: 1) нормативно-цільовий; 2) структурно-організаційний; 3) компетенційний; 4) підконтрольність і 5) гарантії діяльності.

Представлені результати досліджень вищенаведених структурних елементів уможливають подальше вивчення теоретичних і практичних проблем управління сектору безпеки та його удосконалення у напрямі ефективного забезпечення національної безпеки.

Список використаних джерел:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 06 травня 2015 р. «Про Стратегію національної безпеки України»: Указ Президента України від 26 травня 2015 р. № 287/2015. URL. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287/2015> (дата звернення 13.04.2020).
2. Бахрах Д.Н. Административное право : учебник. Москва : Изд-во БЕК, 1999. 368 с.
3. Грідін О.В. Адміністративно-правовий статус Служби безпеки України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. Київ, 2013. 20 с.
4. Пономарьов С.П. Адміністративно-правовий статус органів Служби безпеки України. *Право і безпека*. 2012. № 3. С. 121–125.
5. Резнік О.М, Андрійченко Н.С. Специфіка адміністративно-правового статусу СБУ як суб'єкта захисту фінансової держави. *Часопис Київського університету права*. 2016. № 3. С. 156–160.
6. Кумейко А.В. Адміністративно-правовий статус служби безпеки України у системі суб'єктів протидії злочинності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2016. 20 с.
7. Шевчук О.М. Правовий статус Державної служби України з контролю за наркотиками. *Проблеми законності*. 2013. Вип. 123. С. 106–115.
8. Алексеев С.С. Общая теория права : в 2 т. Т. 2. Москва : Юридическая литература, 1982. 360 с.
9. Коваль Л. Адміністративне право України: курс лекцій (Загальна частина). Київ : Основи, 1994. 154 с.
10. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 544 с.
11. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Луцьк : Ред.-вид. від. «Вежа» Волин. держ. ун-ту, 2000. 558 с.
12. Про Службу безпеки України : Закон України від 25 березня 1992 р. № 2229-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 27. Ст.382.
13. Державне управління: проблеми адміністративно-правової теорії та практики / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Факт. 2003. 384 с.
14. Коломоєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
15. Административное право Украины : учебник / под общ. ред. С.В. Кивалова. Харьков : Одиссей, 2004. 880 с.
16. Якимов А.Ю. Субъекты административной юрисдикции (правовой статус и его реализация) : монография. Москва : ВНИИ МВД России, 1996. 68 с.
17. Лазор О. Місцеве управління: поняття, терміни, визначення : навчальний посібник. Київ : Дакор. 2006. 352 с.
18. Адміністративне право : підручник/ за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гаращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
19. Стариков Ю.Н. Служебное право : учебник. Москва : БЕК, 1996. 698 с.

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.18>

НОРМАТИВНА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ УКРАЇНСЬКИХ КАРПАТ ЗА ВНУТРІШНЬОДЕРЖАВНИМ ПРАВОМ

Дячук Наталія Дмитрівна,
викладач кафедри господарського
права юридичного факультету
(Ужгородський національний
університет, м. Ужгород, Україна)

Статтю присвячено проблематиці нормативної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за внутрішньодержавним правом, визначено окремі її елементи.

У процесі розвитку України як демократичної та правової держави, євроінтеграції України, захисту довкілля, забезпечення сталого лісокористування та водокористування, збереження екосистеми Українських Карпат важливого значення набуває дослідження проблематики нормативної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за внутрішньодержавним правом.

Нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за внутрішньодержавним правом – це внутрішньо взаємоузгоджена цілісна сукупність норм і принципів права, які відображені у відповідних нормативно-правових актах внутрішньодержавного права України, що регламентують адміністративно-правове забезпечення захисту Українських Карпат.

Нормативна система адміністративно-правового регулювання охорони Українських Карпат за внутрішньодержавним правом має важливе значення для збереження навколишнього середовища, сталого використання лісів і водних ресурсів, збереження рослинного та тваринного світу, гірських екосистем, економічного розвитку та підтримання екологічного балансу в Україні.

У контексті розвитку адміністративно-правового механізму забезпечення сталого господарювання в лісах України доцільно розробити та затвердити нову Державну цільову програму «Ліси України» на 2021–2026 рр. на основі принципів сталого лісогосподарювання.

Належне адміністративно-правове регулювання охорони Українських Карпат за внутрішньодержавним правом є невід'ємною вимогою сучасного розвитку України як демократичної та правової держави в контексті європейської інтеграції та реалізації в Україні принципів сталого природокористування, зокрема сталого водокористування, включаючи забезпечення доступу громадян до якісної питної води.

Ключові слова: Українські Карпати, захист Українських Карпат, нормативна система, адміністративно-правове регулювання, нормативна система адміністративно-правового регулювання, адміністративно-правове регулювання захисту Українських Карпат, внутрішньодержавне право.

NORMATIVE SYSTEM OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF PROTECTION OF THE UKRAINIAN CARPATHIANS UNDER DOMESTIC LAW

Diachuk Nataliia Dmytrivna,
Lecturer at the Department
of Economic Law of the Faculty of Law
(Uzhhorod National University,
Uzhhorod, Ukraine)

The article is devoted to the problem of the normative system of administrative and legal regulation of protection of the Ukrainian Carpathians under domestic law. Elements of the normative system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians under domestic law are determined.

In the processes of the development of Ukraine as a democratic and legal state, European integration of Ukraine, environmental protection, protection of forest and water resources of Ukraine, sustainable forest and water use, preservation of the ecosystem of the Ukrainian Carpathians, it is important to study the problematic of the normative system of administrative and legal regulation of protection of the Ukrainian Carpathians under domestic law.

Normative system of administrative and legal regulation of protection of the Ukrainian Carpathians under domestic law is an internally mutually agreed set of norms and principles of law, which are reflected in the relevant acts of domestic law of Ukraine governing the administrative and legal support of the protection of the Ukrainian Carpathians.

The normative system of the administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians under domestic law is important for the preservation of the environment, sustainable forest use and water use, preservation of flora and fauna, mountain ecosystems, economic development and maintenance of ecological balance in Ukraine.

In the context of the development of the administrative and legal mechanism for sustainable management in the forests of Ukraine, it is advisable to develop and approve a new State Target Program "Forests of Ukraine" for 2021–2026, based on the principles of sustainable forest management.

Proper administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians under domestic law is an integral requirement of modern development of Ukraine as a democratic and legal state in the context of European integration and implementation of the principles of sustainable development in nature in Ukraine, in particular: sustainable water management in Ukraine including ensuring of public access to quality drinking water.

Key words: Ukrainian Carpathians, protection of the Ukrainian Carpathians, normative system, administrative and legal regulation, normative system of the administrative and legal regulation, administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians, domestic law.

Постановка проблеми. У процесі розвитку України як демократичної та правової держави, євроінтеграції України, захисту довкілля, забезпечення сталого лісокористування та водокористування, збереження екосистеми Українських Карпат важливого значення набуває дослідження проблематики нормативної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за внутрішньодержавним правом.

Вивчення нормативної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за внутрішньодержавним правом важливе для подальшого

розвитку законодавства України про захист Українських Карпат, про забезпечення сталого господарювання в лісах України, про водні ресурси, про тваринний і рослинний світ, про управління водними ресурсами, зокрема забезпечення населення якісною питною водою, а також покращення практичної діяльності уповноважених суб'єктів у відповідній сфері, а також для розвитку сучасної науки адміністративного права.

Мета статті – охарактеризувати проблематику нормативної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за внутрішньодержавним правом.

Завдання статті: сформулювати авторське визначення поняття «нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за внутрішньодержавним правом», визначити окремі елементи нормативної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за внутрішньодержавним правом.

Стан дослідження. Проблематика нормативної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за внутрішньодержавним правом є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження багатьох сучасних науковців, зокрема Я. Бойка, М. Когута, Я. Лазура, О. Микитюка та Н. Хлуденевої.

Виклад основного матеріалу. Нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за внутрішньодержавним правом є невід'ємною складовою частиною єдиної цілісної нормативної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат. Це внутрішньо взаємоузгоджена цілісна сукупність норм і принципів права, які відображені у відповідних нормативно-правових актах внутрішньодержавного права України, що регламентують адміністративно-правове забезпечення захисту Українських Карпат.

Нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат складається з таких елементів, як:

1. Конституція України [1] від 28 червня 1996 р. Відповідно до ст. 16 Конституції України забезпечення екологічної безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду Українського народу є обов'язком держави. Згідно із ч. 1 ст. 50 Конституції України кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди.

2. Кодекси України, зокрема: Лісовий кодекс України [2] від 21 січня 1994 р., Кодекс України про адміністративні правопорушення [3] від 7 грудня 1984 р., Кодекс про надра України [4] від 27 липня 1994 р., Водний кодекс України [5] від 06 червня 1995 р., Земельний кодекс України [6] від 25 жовтня 2001 р., Цивільний кодекс України [7] від 16 січня 2003 р., Повітряний кодекс України [8] від 19 травня 2011 р., Кодекс цивільного захисту України [9] від 02 жовтня 2012 р.

Відповідно до ст. 1 Лісового кодексу України усі ліси на території України незалежно від того, на землях яких категорій за основним цільовим призначенням вони зростають, і незалежно від права власності на них становлять лісовий фонд України та перебувають під охороною держави.

Природні ліси (природні лісові екосистеми) – ліси (лісові екосистеми), в яких локально і тимчасово проявився антропогенний вплив, але він не змінив ценотичної структури фітоценозів, і тому природні лісові екосистеми здатні протягом короткого часу регенеруватися (відновитися) природним шляхом до стану пралісових екосистем.

Праліси (пралісові екосистеми) – споконвічний, стародавній ліс (природні лісові екосистеми), що сформувався природним шляхом і в ході розвитку не зазнав безпосереднього антропогенного впливу.

Квазіпраліси – умовно пралісові екосистеми, в яких відбувся незначний тимчасовий антропогенний вплив, що не змінив природної структури лісостанів і за припинення якого натуральний стан екосистем повністю відтворюється протягом короткого періоду.

Відповідно до ст. 4 Лісового кодексу України до лісового фонду України належать лісові ділянки, в т. ч. захисні насадження лінійного типу, площею не менше 0,1 га.

До лісового фонду України не належать:

- зелені насадження в межах населених пунктів (парки, сади, сквери, бульвари тощо), не віднесені в установленому порядку до лісів;
- окремі дерева та групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках.

До земель лісогосподарського призначення належать лісові землі, на яких розташовані лісові ділянки, та нелісові землі, зайняті сільськогосподарськими угіддями, водами й болотами, спорудами, комунікаціями, малопродуктивними землями тощо, які надані в установленому порядку та використовуються для потреб лісового господарства. Віднесення земельних ділянок до складу земель лісогосподарського призначення здійснюється відповідно до земельного законодавства.

Лісовими ресурсами є деревні, технічні, лікарські та інші продукти лісу, що використовуються для задоволення потреб населення і виробництва та відтворюються у процесі формування лісових природних комплексів.

До лісових ресурсів також належать корисні властивості лісів (здатність лісів зменшувати негативні наслідки природних явищ, захищати ґрунти від ерозії, запобігати забрудненню навколишнього природного середовища й очищати його, сприяти регулюванню стоку води, оздоровленню населення та його естетичному вихованню тощо), що використовуються для задоволення суспільних потреб.

Відповідно до ст. 34 Лісового кодексу України організація лісового господарства має своїм завданням забезпечувати ведення лісового господарства на засадах сталого розвитку з урахуванням природних та економічних умов, цільового призначення, лісорослинних умов, породного складу лісів, а також функцій, які вони виконують.

Згідно зі ст. 55 Лісового кодексу України моніторинг лісів – система регулярного спостереження, оцінки і прогнозу динаміки кількісного і якісного стану лісів. Моніторинг лісів проводиться шляхом збирання, передавання, збереження й аналізу інформації про стан лісів, прогнозування змін у лісах і розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для інформаційно-аналітичного забезпечення управління лісами, прийняття рішень щодо запобігання негативним змінам стану лісів, дотримання вимог екологічної безпеки та принципів ведення лісового господарства на засадах сталого розвитку. Моніторинг лісів є складовою частиною державної системи моніторингу навколишнього природного середовища.

Відповідно до ст. 56 Лісового кодексу України лісова сертифікація – оцінка відповідності системи ведення лісового господарства встановленим міжнародним вимогам щодо управління лісами та лісокористування на засадах сталого розвитку. Метою лісової сертифікації є забезпечення економічно, екологічно і соціально збалансованого ведення лісового господарства.

Організація та проведення лісової сертифікації здійснюються відповідно до порядку, який встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері лісового господарства, за погодженням

із центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики економічного розвитку, та центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування державної політики у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Отже, принципи забезпечення сталого господарювання в лісах України відображені у Лісовому кодексу України, зокрема: щодо організації лісового господарства, моніторингу лісів, сертифікації лісів.

Питання землі лісогосподарського призначення регламентовані Земельним кодексом України від 25 жовтня 2001 р. Так, відповідно до ст. 55 Земельного кодексу України до земель лісогосподарського призначення належать землі, вкриті лісовою рослинністю, а також не вкриті лісовою рослинністю, нелісові землі, які надані та використовуються для потреб лісового господарства. До земель лісогосподарського призначення не належать землі, зайняті:

- зеленими насадженнями у межах населених пунктів, які не віднесені до категорії лісів;
- окремими деревами та групами дерев, чагарниками на сільськогосподарських угіддях, присадибних, дачних і садових ділянках.

Згідно зі ст. 56 Земельного кодексу України землі лісогосподарського призначення можуть перебувати у державній, комунальній і приватній власності. Громадянам і юридичним особам за рішенням органів місцевого самоврядування й органів виконавчої влади можуть безоплатно або за плату передаватися у власність замкнені земельні ділянки лісогосподарського призначення загальною площею до 5 га 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.

Відповідно до ст. 57 Земельного кодексу України земельні ділянки лісогосподарського призначення за рішенням органів виконавчої влади або органів місцевого самоврядування надаються в постійне користування спеціалізованим державним або комунальним лісогосподарським підприємствам, іншим державним і комунальним підприємствам, установам та організаціям, у яких створено спеціалізовані підрозділи, для ведення лісового господарства.

Рентну плату за спеціальне використання лісових ресурсів встановлено Податковим кодексом України від 2 грудня 2010 р. Так, згідно зі ст. 256 Податкового кодексу України платниками рентної плати за спеціальне використання лісових ресурсів є лісокористувачі – юридичні особи, їхні філії, відділення, інші відокремлені підрозділи, що не мають статусу юридичної особи, постійні представництва нерезидентів, які отримують доходи із джерел їх походження з України або виконують агентські (представницькі) функції стосовно таких нерезидентів або їхніх засновників, фізичні особи (крім фізичних осіб, які мають право безоплатно без видачі спеціального дозволу використовувати лісові ресурси відповідно до лісового законодавства), а також фізичні особи – підприємці, котрі здійснюють спеціальне використання лісових ресурсів на підставі спеціального дозволу (лісорубного квитка або лісового квитка) або відповідно до умов договору довгострокового тимчасового користування лісами.

За ч. 1 ст. 21 Кодексу цивільного захисту України від 02 жовтня 2012 р. громадяни України мають право на отримання інформації про надзвичайні ситуації або небезпечні події, що виникли або можуть виникнути, у т. ч. в доступній для осіб із вадами зору та слуху формі, зокрема і щодо лісових пожеж.

3. Закони України «Про охорону навколишнього природного середовища» [10] від 25 червня 1991 р., «Основи законодавства України про охорону здоров'я» [11] від

19 листопада 1992 р., «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [12] від 08 лютого 1995 р., «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» [13] від 23 грудня 1997 р., «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» [14] від 14 січня 1998 р., «Про рослинний світ» [15] від 09 квітня 1999 р., «Про Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами» [16] від 14 вересня 2000 р., «Про доступ до публічної інформації» [17] від 13 січня 2011 р., «Про тваринний світ» [18] від 13 грудня 2001 р., «Про Червону книгу України» [19] від 07 лютого 2002 р.

Відповідно до ст. 5 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25 червня 1991 р. державній охороні та регулюванню використання на території України підлягають: навколишнє природне середовище як сукупність природних і природно-соціальних умов і процесів, природні ресурси, як залучені в господарський обіг, так і невикористовувані в економіці (земля, надра, води, атмосферне повітря, ліс та інша рослинність, тваринний світ), ландшафти та інші природні комплекси.

Особливій державній охороні підлягають території й об'єкти природно-заповідного фонду України й інші території та об'єкти, визначені відповідно до законодавства України. Державній охороні від негативного впливу несприятливої екологічної обстановки підлягають також здоров'я і життя людей.

З метою проведення ефективної та цілеспрямованої діяльності України з організації та координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального використання і відтворення природних ресурсів на перспективу розробляються і приймаються державні цільові, міждержавні, місцеві програми. Порядок розробки державних цільових екологічних програм визначається Кабінетом Міністрів України.

Центральні та місцеві органи виконавчої влади, а також органи місцевого самоврядування під час розробки екологічних програм залучають громадськість до їх підготовки шляхом оприлюднення проектів екологічних програм для їх вивчення громадянами, підготовки громадськістю зауважень та пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань стосовно екологічних програм.

Згідно зі ст. 1 Закону України «Про державні цільові програми» [20] від 18 березня 2004 р. Державна цільова програма – це комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв'язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України й узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням.

Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки й адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв'язання найважливіших проблем.

Відповідно до ст. 14 Закону України «Про рослинний світ» від 09 квітня 1999 р. використання природних рослинних ресурсів за умови додержання встановлених вимог може здійснюватися з метою:

- природоохоронною;
- рекреаційною;
- оздоровчою;
- культурно-освітньою;

- виховною;
- науково-дослідною;
- господарською;

а) для забезпечення потреб населення та виробництва у технічній, лікарській, пряно-ароматичній, харчовій сировині з дикорослих рослин;

б) для випасання худоби, для забезпечення інших потреб тваринництва;

в) для потреб бджільництва;

г) для потреб мисливського та рибного господарства.

Природні рослинні ресурси можуть використовуватися з господарською метою і для інших потреб, передбачених законодавством.

Обсяги робіт із відтворення природних рослинних ресурсів і способи їх проведення визначаються проектами, які затверджуються центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Згідно зі ст. 10 Закону України «Про Червону книгу України» від 07 лютого 2002 р. охорона та відтворення об'єктів Червоної книги України – це комплекс організаційних, правових, економічних, наукових, інших заходів, спрямованих на забезпечення збереження, охорони та відтворення рідкісних і таких, що перебувають під загрозою зникнення, видів тваринного і рослинного світу.

Відповідно до ст. 11 Закону України «Про Червону книгу України» охорона та відтворення об'єктів Червоної книги України забезпечуються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними та юридичними особами, які є суб'єктами використання тваринного і рослинного світу, власниками об'єктів Червоної книги України, власниками та користувачами земельних ділянок, у межах яких перебувають рідкісні та такі, що знаходяться під загрозою зникнення, види тваринного і рослинного світу, занесені до Червоної книги України.

Види тваринного і рослинного світу, занесені до Червоного списку Міжнародного союзу охорони природи та природних ресурсів і Європейського Червоного списку, які перебувають (зростають) у природних умовах у межах території України, її континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони, можуть заноситися до Червоної книги України або їм може надаватися інший особливий статус відповідно до законодавства.

4. Підзаконні нормативно-правові акти з питань захисту Українських Карпат, зокрема: Постанови Кабінету Міністрів України «Про посилення державного регулювання стосовно ввезення в Україну та вивезення з України озоноруйнівних речовин» [21] від 16 травня 2002 р. № 624, «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» [22] від 23 травня 2007 р. № 761, «Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» [23] від 21 січня 2015 р. № 32.

Основне значення з-поміж вищезгаданих підзаконних нормативно-правових актів для забезпечення сталого господарювання в лісах України має Постанова Кабінету Міністрів України «Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів» від 23 травня 2007 р. № 761, якою затверджено Порядок спеціального використання лісових ресурсів і Порядок видачі спеціальних дозволів на використання лісових ресурсів.

Порядок спеціального використання лісових ресурсів визначає умови та механізм спеціального використання лісових ресурсів – заготівлі деревини під час проведення рубок головного користування, другорядних лісових матеріалів, побічних лісових користувань і використання корисних властивостей лісів.

Важливе значення у контексті нашого дослідження також має Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Зелена книга України» [24] від 29 серпня 2002 р. № 1286, згідно з якою Зелена книга України (далі – Зелена книга) є офіційним державним документом, у якому зведено відомості про сучасний стан рідкісних, таких, що перебувають під загрозою зникнення, та типових природних рослинних угруповань, які підлягають охороні.

Зелена книга є основою для розроблення охоронних заходів щодо збереження, відтворення та використання занесених до неї природних рослинних угруповань.

Кабінет Міністрів України на своєму засіданні 15 листопада 2017 р. схвалив «Стратегію реформування лісового господарства України на період до 2022 року», яка є загальним документом, що висвітлює проблеми галузі та її розвиток і реформування на наступні роки, проте нею передбачена «передача функцій здійснення господарської діяльності у сфері лісового та мисливського господарства новоствореному суб'єкту господарювання державної власності».

У цьому контексті М. Когут наголошує на тому, що чимало профільних громадських організацій відзначають свою стурбованість цими фактами та вважають, що Стратегію потрібно доопрацювати (зокрема їм невідомо функції та повноваження новоствореного суб'єкта господарювання та яким чином цей суб'єкт буде провадити політику в галузі) [25].

З-поміж загальнодержавних цільових програм із питань охорони довкілля можна виокремити Державну цільову програму «Ліси України» на 2010–2015 рр., затверджену відповідною Постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 рр.» [26] від 16 вересня 2009 р. № 977.

Метою цієї Програми є визначення основних напрямів збалансованого розвитку лісового господарства, спрямованих на посилення екологічних, соціальних та економічних функцій лісів.

Враховуючи актуальність і необхідність окремої Державної цільової програми розвитку лісового господарства України, зумовлену міжнародними зобов'язаннями України (підписаною Україною резолюцією 4-ї Міністерської конференції по захисту лісів Європи «Посилення взаємодії із сталого управління лісами в Європі через внутрішньогалузеве співробітництво і національні програми з питань лісів», відповідно до якої кожна країна повинна розробляти, затверджувати й оновлювати національні лісові програми), доцільно розробити на основі обласних (регіональних) програм розвитку лісового господарства, розроблених і затверджених органами місцевого самоврядування, нову Державну цільову програму розвитку лісового господарства України на період до 2020 р. [27].

Важливе значення для забезпечення сталого господарювання в лісах України мають регіональні програми охорони навколишнього природного середовища, зокрема: Програма перспективного розвитку природно-заповідної справи та екологічної мережі в Закарпатській області на 2006–2020 рр., затверджена Рішенням Закарпатської обласної ради від 12 січня 2006 р., Регіональна екологічна програма Ліси Кіровоградщини на 2016–2020 рр., затверджена Рішенням Кіровоградської обласної ради від 25 березня 2016 р., Цільова Програма розвитку лісового господарства «Ліси Полтавщини на 2016–2025 рр.», затверджена Рішенням Полтавської обласної ради від 29 квітня 2016 р. [28].

При переході до сталого розвитку Українських Карпат необхідні нові підходи в економічній системі держави загалом і регіонів зокрема. Сьогодні економічна система налаштована на отримання максимального зиску від природних ресурсів за будь-яку

ціну, що негативно відображається на екологічній ситуації в регіоні, тому критерієм зиску у переході до екологічної епохи господарювання (сталого розвитку) одиниця результатів від діяльності має забезпечуватися мінімумом ресурсів, або отриманням найвищої віддачі від кожної одиниці використаного природного ресурсу з урахуванням впливу на навколишнє середовище [29, с. 72].

Висновки. На основі вищевикладеного можна зробити такі висновки. Нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за внутрішньодержавним правом має важливе значення для збереження флори та фауни, гірських екосистем, сталого лісокористування та водокористування, охорони довкілля та розвитку економіки України.

Нормативна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за внутрішньодержавним правом – це внутрішньо взаємоузгоджена цілісна сукупність норм і принципів права, які відображені у відповідних нормативно-правових актах внутрішньодержавного права України, що регламентують адміністративно-правове забезпечення захисту Українських Карпат.

У контексті розвитку адміністративно-правового механізму забезпечення сталого господарювання в лісах України доцільно розробити і затвердити нову Державну цільову програму «Ліси України» на 2021–2026 рр., на основі принципів сталого господарювання в лісах, відповідною Постановою Кабінету Міністрів України з урахуванням положень обласних (регіональних) програм розвитку лісового господарства, розроблених і затверджених органами місцевого самоврядування, а також висновків експертів і неурядових екологічних організацій, міжнародних зобов'язань України.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі, зокрема щодо: порівняльно-правового аналізу захисту Карпат в Україні й у країнах ЄС; захисту водних ресурсів Українських Карпат; правового регулювання забезпечення сталого лісокористування в Українських Карпатах.

Отже, у статті охарактеризовано проблематику нормативної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат за внутрішньодержавним правом.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 р. (в редакції Закону України від 08 лютого 2006 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 21. Ст. 170.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 7 грудня 1984 р. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
4. Кодекс про надра України від 27 липня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.
5. Водний кодекс України від 06 червня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
6. Земельний кодекс України від 25 жовтня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
7. Цивільний кодекс України від 16 січня 2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.
8. Повітряний кодекс України від 19 травня 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 48–49. Ст. 536.
9. Кодекс цивільного захисту України від 02 жовтня 2012 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 34–35. Ст. 458.

10. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
11. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19 листопада 1992 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 4. Ст. 19.
12. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 8 лютого 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 12. Ст. 81.
13. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23 грудня 1997 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 20. Ст. 99.
14. Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання : Закон України від 14 січня 1998 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 22. Ст. 115.
15. Про рослинний світ : Закон України від 09 квітня 1999 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 22–23. Ст. 198.
16. Про Загальнодержавну програму поводження з токсичними відходами : Закон України від 14 вересня 2000 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 44. Ст. 374.
17. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
18. Про тваринний світ : Закон України від 13 грудня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 14. Ст. 97.
19. Про Червону книгу України : Закон України від 07 лютого 2002 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 30. Ст. 201.
20. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 25. Ст. 352.
21. Про посилення державного регулювання стосовно ввезення в Україну та вивезення з України озоноруйнівних речовин : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 2002 р. № 624. *Офіційний вісник України*. 2002. № 20. Ст. 984.
22. Про врегулювання питань щодо спеціального використання лісових ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 761. *Офіційний вісник України*. 2007. № 39. Ст. 1550.
23. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32. *Офіційний вісник України*. 2015. № 10. Ст. 266.
24. Про затвердження Положення про Зелену книгу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серпня 2002 р. № 1286. *Офіційний вісник України*. 2012. № 36. Ст. 1692.
25. Когут М. Прийнята Стратегія реформування лісового господарства України до 2022 р. Думки громадських активістів та експертів. URL: <http://forpost.lviv.ua/txt/ekonomika/8242-pryiniata-stratehiia-reformuvannia-lisovoho-hospodarstva-ukrainy-do-2022-roku-dumky-hromadskykh-aktyvistiv-ta-ekspertiv> (дата звернення: 27.08.2020).
26. «Про затвердження Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 рр.» : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 р. № 977. *Офіційний вісник України*. 2009. № 72. Ст. 2475.
27. Пояснювальна записка Про хід виконання у 2015 р. завдань і заходів Державної цільової програми «Ліси України» на 2010–2015 рр. URL: http://dkg.kmu.gov.ua/forest/control/uk/publish/article?art_id=166906&cat_id=34185 (дата звернення: 03.09.2020).
28. Перелік діючих регіональних природоохоронних програм і тих, що розробляються в областях у 2016 р. URL: <https://menr.gov.ua/files/docs/PerelikRegProZa2016.docx> (дата звернення: 03.09.2020).
29. Бойко Я.М., Гапак Н.М., Завадяк Р.І. Лісове господарство як складова сталого розвитку регіону. *Науковий вісник Ужгородського університету: Серія: Економіка*. 2012. Вип. 3 (37). С. 71–74.

УДК 351.811.12

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.19>

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕДУРИ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ СЕРВІСНИМИ ЦЕНТРАМИ МВС УКРАЇНИ

Князюк Олександр Григорович,
здобувач
(Науково-дослідний інститут
публічного права, м. Київ, Україна)

Мета статті полягає у з'ясуванні стану адміністративно-правового регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України та визначенні шляхів його вдосконалення. У статті здійснено аналіз наукових і нормативно-правових джерел, які регламентують діяльність із надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України. З'ясовано, що одним із недоліків адміністративно-правового регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України є відсутність низки базових нормативно-правових актів, на основі яких здійснювалося б таке регулювання. Аргументовано, що надання будь-яких адміністративних послуг, особливості відповідних процедур повинні бути чітко регламентовані положеннями окремо взятого закону України з урахуванням вимог Закону України «Про адміністративні послуги». Встановлено, що фактично сьогодні всупереч приписам норм Закону України «Про адміністративні послуги» перелік адміністративних послуг, які надаються сервісними центрами МВС України, а також розмір сплати (адміністративного збору) за них визначено на підзаконному нормативно-правовому рівні. Незважаючи на всі позитивні аспекти підзаконного рівня нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин, вони можуть бути визначені як тимчасові, оскільки можливість оперативного внесення відповідних змін, у т. ч. в частині визначення переліку адміністративних послуг, які надають сервісні центри МВС України, а також розміру сплати (адміністративного збору) за них, вкрай негативно впливає на стабільність функціонування цієї сфери суспільних відносин. Запропоновано за допомогою систематизації законодавства, на основі якого здійснюється адміністративно-правове регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України, уніфікувати його положення, усунути прогалини, суперечності, застарілі положення, що дасть змогу виробити належне нормативне підґрунтя для подальшого прийняття Закону України «Про адміністративні послуги сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ».

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, адміністративні послуги, сервісні центри МВС України, систематизація, вдосконалення.

**WAYS TO IMPROVE THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION
OF THE PROCEDURE FOR PROVIDING ADMINISTRATIVE SERVICES
BY SERVICE CENTERS OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE**

Kniaziuk Oleksandr Hryhorovych,
PhD Student
(Scientific Institute of Public Law, Kyiv,
Ukraine)

The purpose of the article is to clarify the state of administrative and legal regulation of the procedure for providing administrative services by service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and identify ways to improve it. In the article, the analysis of scientific and normative-legal sources regulating the provision of administrative services by service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine has been carried out. It has been found that one of the shortcomings of the administrative and legal regulation of the procedure for providing administrative services by service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is the lack of a number of basic regulations on the basis of which such regulation would be carried out. It has been argued that the provision of any administrative services, especially the relevant procedures, should be clearly regulated by the provisions of a separate law of Ukraine, taking into account the requirements of the Law of Ukraine "On Administrative Services". It has been established that in fact, contrary to the provisions of a number of provisions of the Law of Ukraine "On Administrative Services", the list of administrative services provided by service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, as well as the amount of payment (administrative fee) for them is determined by law. It has been emphasized that, despite all the positive aspects of the bylaw level of regulation of the relevant sphere of public relations, they can ultimately be defined as temporary, as the possibility of prompt changes, including in determining the list of administrative services provided service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, as well as the amount of payment (administrative fee) for them, has an extremely negative impact on the stability of the functioning of this area of public relations. It has been proposed to unify its provisions, eliminate gaps, contradictions, obsolete provisions, which will allow to develop a proper regulatory basis for further adoption of the Law of Ukraine "On Administrative services of service centers of the Ministry of Internal Affairs".

Key words: administrative and legal regulation, administrative services, service centers of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, systematization, improvement.

Постановка проблеми. Одним із визначальних факторів, що впливає на ефективність функціонування відповідної інституції, є належна регламентація суспільних відносин, у межах яких вона існує, повне та якісне визначення правил поведінки суб'єктів таких відносин. Усе це забезпечується внаслідок здійснення нормативно-правового регулювання таких суспільних відносин. Адміністративне законодавство посідає особливе місце, зокрема пронизує майже всі аспекти здійснення процедур надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України, з огляду на що регулювання таких суспільних відносин слід позначати як адміністративно-правове. Вироблення шляхів вдосконалення адміністративно-правового регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України має першорядне значення як у контексті підвищення ефективності їх здійснення, так і функціонування системи МВС України загалом.

Аналіз останніх досліджень. Питання про стан і перспективи вдосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності підрозділів системи МВС України

взагалі та сервісних центрів МВС України зокрема досліджували в своїх працях такі вчені, як: О.І. Безпалова, С.М. Гусаров, О.В. Джафарова, О.Ю. Дрозд, Ю.Л. Калгушкін, А.Т. Комзюк, А.М. Коптев, В.Б. Пчелін, А.П. Рибінська, В.В. Сокурєнко та ін. Проте основні напрями вдосконалення адміністративно-правового регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України висвітлюються поверхнево, фрагментарно в рамках дослідження загальнотеоретичних положень. У представленій статті переслідуюмо мету, яка полягає у з'ясуванні стану адміністративно-правового регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України та визначенні шляхів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Розглядаючи окремі з недоліків адміністративно-правового регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України, насамперед увагу слід звернути на відсутність базових нормативно-правових актів, на основі яких здійснювалося б таке регулювання. Так, сьогодні спеціалізованим Законом України, положення якого визначають правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг, є Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р. [1]. У цьому нормативно-правовому акті визначено низку важливих засад надання адміністративних послуг, які стосуються і процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України. Однією з таких засад є і встановлення чітких критерій щодо здійснення нормативно-правової регламентації досліджуваної сфери суспільних відносин.

Так, відповідно до ст. 3 Закону України «Про адміністративні послуги» законодавство у сфері надання адміністративних послуг складається з Конституції України, цього та інших законів, прийнятих відповідно до них нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері надання адміністративних послуг. Надання адміністративних послуг здійснюється відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» з урахуванням особливостей, визначених законами, які регулюють суспільні відносини у відповідних сферах, зокрема Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності» [1; 2]. Із чого випливає, що надання будь-яких адміністративних послуг, особливості відповідних процедур повинні бути чітко регламентовані положеннями окремо взятого закону України, з урахуванням вимог Закону України «Про адміністративні послуги».

Також Законом України «Про адміністративні послуги» встановлено й низку вимог стосовно окремих аспектів надання адміністративних послуг. Наприклад, відповідно до ч. ч. 3, 6 ст. 11 вищенаведеного нормативно-правового акта розмір плати за надання адміністративних послуг (адміністративного збору) і порядок її справляння визначаються законом з урахуванням її соціального й економічного значення. Стягнення за надання адміністративних послуг будь-яких додаткових не передбачених законом платежів або вимагання сплати будь-яких додаткових коштів забороняється [1], однак сьогодні немає закону України, положення якого б визначали розміри адміністративного збору за надання сервісними центрами МВС України адміністративних послуг. Це питання сьогодні врегульовано постановою Кабінету Міністрів України від 4 червня 2007 р. № 795, якою затверджено Перелік платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розмір плати за їх надання. Окреме місце в цьому нормативно-правовому акті присвячено саме переліку адміністративних послуг, що надаються територіальними органами з надання сервісних послуг МВС України, а також розмірам сплати адміністративного збору, наприклад: видача посвідчення водія на право керування транспортними засобами; видача свідоцтва про підготовку водіїв

транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі (із складенням іспитів); видача свідоцтва про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів; реєстрація, перереєстрація колісних транспортних засобів із видачею свідоцтва про реєстрацію та номерних знаків, зняття з обліку транспортного засобу з видачею облікової картки та номерних знаків для разових поїздок; видача свідоцтва про реєстрацію колісних транспортних засобів для виїзду за кордон; тощо [3].

Фактично сьогодні всупереч приписам норм Закону України «Про адміністративні послуги» [1] перелік адміністративних послуг, які надаються сервісними центрами МВС України, а також розмір сплати (адміністративного збору) за них визначено на підзаконному нормативно-правовому рівні. На таке положення справ вже неодноразово наголошували вчені-правознавці у своїх працях. Наприклад, досліджуючи особливості адміністративних послуг сервісних центрів МВС України у сфері безпеки дорожнього руху, А.М. Коптев наголосив на невідповідності системи оплати адміністративних послуг, що надаються сервісними центрами МВС України, яка визначається на рівні підзаконних нормативно-правових актів, вимогам ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» в частині встановлення платності зазначених адміністративних послуг на законодавчому рівні. Водночас для виконання цієї вимоги вченим запропоновано або прийняти закон, який би визначав перелік адміністративних послуг МВС України, що надаються на платній основі, та вартість кожної послуги, або ж внести відповідні зміни до ст. 11 Закону України «Про адміністративні послуги» в частині встановлення вартості адміністративних послуг на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Найбільш доцільним варіантом А.М. Коптев вважає другий, з огляду на його більш практичну складову частину. Вчений підкреслює, що з урахуванням інфляційних процесів, які відбуваються в нашій державі, а також швидкотемпних змін суспільних відносин, що породжують новий попит і необхідність створення нових адміністративних послуг, потрібний гнучкий механізм реагування на такі виклики. Внесення змін до підзаконних нормативно-правових актів є набагато швидшим і простішим, ніж до законів [4, с. 6].

Дійсно, підзаконний рівень нормативно-правової регламентації суспільних відносин є набагато гнучкішим, оскільки внесення змін до підзаконних нормативно-правових актів має менш складну процедуру порівняно із внесенням змін до законів України. Більш того, в цьому контексті цілком слушним є зауваження щодо того, що рамки законів України не дозволяють повною мірою передбачити весь комплекс ситуацій, які надалі можуть підлягати правовій регламентації. Саме тому, наголошує В.Б. Пчелін, законодавством передбачена можливість самостійного регулювання суспільних відносин уповноваженими державою суб'єктами за допомогою видання підзаконного нормативно-правового акта, що, наприклад, дозволяє оперативно визначити компетенцію суб'єктів державного управління, закріпити права й обов'язки особи в межах функціонування відповідних суспільних відносин [5, с. 18].

Однак, незважаючи на всі позитивні аспекти підзаконного рівня нормативно-правового регулювання відповідної сфери суспільних відносин, вони можуть бути визначені як тимчасові, оскільки можливість оперативного внесення відповідних змін, у т. ч. в частині визначення переліку адміністративних послуг, які надають сервісні центри МВС України, а також розміру сплати (адміністративного збору) за них, вкрай негативно впливає на стабільність функціонування цієї сфери суспільних відносин. Також у цьому контексті цілком слушною є позиція відносно того, що концепція правової держави виходить із того, що пріоритет права з неминучістю повинен виступати як безумовний пріоритет (верховенство) закону в усій системі правових актів. Саме тому підзаконні акти повинні втратити характер нормативного регулятора, оскільки

їх пряме призначення – забезпечувати правозастосовну діяльність [6, с. 190]. На нашу думку, визначення як переліку адміністративних послуг, що надаються сервісними центрами МВС України, так і конкретних розмірів сплати за них повинно бути врегульовано виключно законом України, що повною мірою буде відповідати як приписам чинного національного законодавства України, так і концепції функціонування правової держави.

Із приводу зауваження щодо можливих інфляційних процесів, які мають місце в нашій державі, зазначимо, що в положеннях закону, який би визначав перелік адміністративних послуг, котрі надаються сервісними центрами МВС України, а також передбачає розміри сплати адміністративного збору, не обов'язково фіксувати їхні чіткі суми в національній валюті, оскільки надалі їх дійсно буде доволі складно змінити, зокрема скорегувати під реальний стан справ. Розміри сплати за надання сервісними центрами МВС України адміністративних послуг можуть бути зафіксовані в положеннях спеціального закону у відсотках від розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. Як встановлено в ст. 46 Конституції України, пенсії, інші види соціальних виплат і допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [7].

Положення спеціального закону повинні визначати не тільки перелік і суми сплати за адміністративні послуги, які надаються сервісними центрами МВС України, а й власне правовий статус останніх. Так, відповідно до п. 2 ч 1 ст. 5 Закону України «Про адміністративні послуги» виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, встановлюються суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо адміністративної послуги [1]. Сьогодні правовий статус сервісних центрів МВС України врегульовано виключно на підзаконному нормативно-правовому рівні. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ» від 28 жовтня 2015 р. № 889 було утворено Головний сервісний центр МВС України як міжрегіональний територіальний орган з надання сервісних послуг МВС України, а також 26 регіональних сервісних центрів МВС України [8]. Відповідно до Положення «Про Головний сервісний центр МВС», затвердженого наказом МВС України від 7 листопада 2015 р. № 1393, Головний сервісний центр МВС України утворений як юридична особа публічного права та є міжрегіональним територіальним органом з надання сервісних послуг МВС України [9].

Наказом МВС України від 29 грудня 2015 р. № 1646 було затверджено Положення «Про територіальний сервісний центр МВС». Відповідно до приписів цього підзаконного нормативно-правового акта територіальний сервісний центр МВС України є структурним підрозділом територіального органу МВС України – регіонального сервісного центру МВС України [10]. Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання територіальних органів Міністерства внутрішніх справ» від 12 лютого 2020 р. № 79 вказані вище 26 регіональні сервісні центри МВС України було ліквідовано. Як вказано у згаданому підзаконному нормативно-правовому акті, територіальні органи з надання сервісних послуг МВС України, які ліквіднуються, продовжують здійснювати повноваження та функції, покладені на зазначені органи, до впорядкування структури Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ [11]. Як було зазначено в офіційних джерелах із цього приводу, реалізація передбачених вищенаведеним нормативно-правовим актом заходів дозволить зменшити адміністративні витрати, спростити процедуру забезпечення підрозділів, які безпосередньо надають послуги, спеціальною та бланковою продукцією. Створення підрозділів сервісних центрів МВС України без статусу юридичних осіб дозволить організувати належний

підхід до підбору персоналу, що, у свою чергу, покращить якість державного сервісу та створить більш сприятливі умови для своєчасного, якісного й ефективного надання послуг і вирішення державних завдань у сферах реєстрації транспортних засобів, допуску громадян до керування транспортними засобами, моніторингу інформації про здійснення обов'язкового технічного контролю транспортних засобів, допуску водіїв і транспорту до перевезення небезпечних вантажів, контролю за відповідністю конструкції, комплектації й обладнання транспортних засобів відповідним нормам і стандартам тощо [12].

Не ставлячи під сумнів вказані позитивні аспекти реформування сервісних центрів МВС України, зазначимо, що, на наше переконання, подальше визначення їх правового статусу та правових засад надання ними адміністративних послуг повинно бути здійснено в положеннях окремого спеціального закону України, яким, на нашу думку, має стати Закон України «Про адміністративні послуги сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ». У положеннях такого законодавчого акта в обов'язковому порядку має бути передбачено наступні аспекти процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України: правовий статус сервісних центрів МВС України; принципи надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України; чіткий і вичерпний перелік адміністративних послуг, які надають сервісні центри МВС України; розмір плати (адміністративного збору) за надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України; критерії оцінювання ефективності процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України.

З огляду на те, що адміністративно-правове регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України здійснюється на основі доволі значної кількості підзаконних нормативно-правових актів, першим кроком на шляху вдосконалення такого законодавства слід обрати його систематизацію. На сторінках фахової юридичної літератури цілком слушно зауважують, що систематизацію законодавства слід визнати як спосіб його упорядкування, зведення його до певної внутрішньоузгодженої системи. За допомогою систематизації усуваються недоліки, повтори, застарілі норми тощо. Це процес зведення актів законодавства до єдності шляхом внутрішньої та зовнішньої обробки їх змісту [13, с. 176]. За допомогою систематизації законодавства, на основі якого здійснюється адміністративно-правове регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України, вдасться уніфікувати його положення, усунути прогалини, протиріччя, застарілі положення, що надасть змогу виробити належне нормативне підґрунтя для подальшого прийняття Закону України «Про адміністративні послуги сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ». Необхідно правильно обрати спосіб систематизації такого законодавства.

Висновки. Отже, сьогодні стан адміністративно-правового регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними центрами МВС України можна визначити як незадовільний, що потребує вироблення дієвих шляхів вдосконалення законодавства, на основі якого воно здійснюється. Всупереч положенням чинного національного законодавства, яке загалом визначає правові засади надання адміністративних послуг будь-якими суб'єктами, діяльність сервісних центрів МВС України в цьому напрямі врегульовано на підзаконному нормативно-правовому рівні. Основним кроком на шляху вирішення вказаної проблеми є розроблення й подальше прийняття Закону України «Про адміністративні послуги сервісних центрів Міністерства внутрішніх справ». Передувати цьому має здійснення систематизації численних підзаконних нормативно-правових актів, на основі яких здійснюється адміністративно-правове регулювання процедури надання адміністративних послуг сервісними

центрами МВС України. Така систематизація повинна бути здійснена способом консолідації вказаного законодавства, внаслідок чого має з'явитися єдиний укрупнений нормативно-правий акт, який слід закласти в основу вказаного закону.

Список використаних джерел:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 32. Ст. 409.
2. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 02.03.2015 № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.
3. Про затвердження переліку платних послуг, які надаються підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби, і розміру плати за їх надання : постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2007 № 795. *Офіційний вісник України*. 2007. № 42. Ст. 1671.
4. Коптев А.М. Адміністративні послуги сервісних центрів МВС в сфері безпеки дорожнього руху : дис. ... докт. філософії : 081. Дніпро, 2020. 216 с.
5. Пчелін В.Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2011. 190 с.
6. Чепурнова Н.М., Серегин А.В. Теория государства и права : учебное пособие. Москва : ЕАОИ, 2007. 465 с.
7. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Про утворення територіальних органів з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 889. *Офіційний вісник України*. 2015. № 90. Ст. 3024.
9. Про внесення змін до Положення про Головний сервісний центр МВС: наказ Міністерства внутрішніх справ України від 24.04.2020 № 354. *Офіційний вебпортал Головного сервісного центру МВС України*. URL: https://hsc.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/polojenia_GSC_MVS.pdf?fbclid=IwAR3JPJYb9m_ZHUReQZ7oiIS0VDitEnfqU8rxzKdwujVYiS4pdRTKBrKuH0c.
10. Про затвердження Положення про територіальний сервісний центр МВС : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29.12.2015 № 1646. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 526.
11. Деякі питання територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : постанова Кабінету Міністрів України від 12.02.2020 № 79. *Офіційний вісник України*. 2020. № 17. Ст. 661.
12. Кабмін ліквідував регіональні сервісні центри МВС. *Єдиний портал органів системи МВС України*. URL: https://mvs.gov.ua/ua/news/28139_Kabmin_likviduvav_regionalni_servisni_centri_MVS.htm.
13. Організація роботи та управління в органах прокуратури : навчальний посібник / за заг. ред. М.К. Якимчука, І.В. Європіної. Київ : Національна академія прокуратури України. 2009. 207 с.

УДК 340.12:342.7

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.20>

ЄВРОПЕЙСЬКІ СТАНДАРТИ СПРАВЕДЛИВОГО І НЕЗАЛЕЖНОГО СУДУ ТА ЇХ ЗАСТОСУВАННЯ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ УКРАЇНИ У СПРАВАХ ЩОДО ПОРУШЕННЯ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

Кобрусєва Євгенія Анатоліївна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного
і кримінального права
(Дніпровський національний
університет імені Олеся Гончара,
м. Дніпро, Україна)

Статтю присвячено дослідженню адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання у контексті міжнародних стандартів і зарубіжного досвіду, аналізу Європейських стандартів у розгляді справ щодо порушення права на мирні зібрання відповідно до стандартів справедливого і незалежного суду та їх застосування в адміністративному судочинстві України. Реалії українського суспільства пробуджують високу активність і прагнення громадян до вирішення проблем держави, які стосуються їхніх загальних інтересів безпосередньо у використанні права на мирні зібрання. Незважаючи на всю важливість дотримання політичних прав громадян у державі, положення про свободу зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, що зазначені в Конституції України, й дотепер належним чином не конкретизовані в поточному законодавстві, нерідко обмежуються, а то і просто порушуються. Досліджено рішення Європейського суду з прав людини у справах щодо реалізації права громадян на мирні зібрання, застосування його практики під час розгляду справ. Право сучасної України знаходиться в певному періоді входження в європейський правовий простір. З огляду на вищевикладене необхідність приведення українського права у відповідність до норм і принципів міжнародного права є важливим. Як висновок можна сказати, що рішення Європейського суду з прав людини є джерелом тлумачення Конвенції 1950 р., тож суди України повинні застосовувати його практику. Відповідно до вітчизняних реалій звернено увагу на необхідність врахування у ході вдосконалення механізму адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання рішень ЄСПЛ.

Ключові слова: Європейський суд з прав людини, рішення Європейського суду з прав людини, право на мирні зібрання, гарантії, Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод.

EUROPEAN STANDARDS FOR A FAIR AND INDEPENDENT COURT AND THEIR APPLICATION IN ADMINISTRATIVE PROCEDURE OF UKRAINE IN CASES OF THE VIOLATION OF THE RIGHT TO PEACEFUL ASSEMBLY

Kobrusieva Yevheniia Anatoliivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor at the Department
of Administrative and Criminal Law
(Oles Honchar Dnipro National
University, Dnipro, Ukraine)

The article is devoted to the study of administrative and legal support of the right to peaceful assembly in the context of international standards and foreign experience. Analysis of European standards in cases of violation of the right to peaceful assembly in accordance with the standards of a fair and independent court and their application in the administrative proceedings of Ukraine. The realities of Ukrainian society awaken high activity and desire of citizens to solve the problems of the state that relate to their common interests directly in the use of the right to peaceful assembly. Despite the importance of respecting the political rights of citizens in the country, and the provisions on freedom of assembly, rallies, street marches and demonstrations that are enshrined in the Constitution of Ukraine and still not properly specified in current legislation, are often limited or even violated. The decision of the European Court of Human Rights in cases concerning the exercise of the right of citizens to peaceful assembly and the application of the case law of the European Court of Human Rights apply the convention and case law as a source of law. The law of modern Ukraine is in a certain period of entry into the European legal space. Given the above, the need to bring Ukrainian law in line with the norms and principles of international law is important, along with the study of European legal experience, especially on the right to peaceful assembly. In conclusion, the European Court of Human Rights is the source of interpretation of the 1950 Convention. It is in view of this that the courts of Ukraine must apply the case law of the European Court of Human Rights. This understanding is confirmed by practice. In accordance with the domestic realities, attention was drawn to the need to take into account in improving the mechanism of administrative and legal support of the right to peaceful assembly in view of the decisions of the ECtHR.

Key words: European Court of Human Rights, decisions of the European Court of Human Rights, right to peaceful assembly, guarantees, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

Вступ. Право громадян на мирні зібрання є одним із основних конституційних гарантій їхнього самовираження, висловлення думок, можливістю відстоювати соціальні, економічні та політичні права і прямою конституційною нормою, яка гарантується державою та закріплена у ст. 39 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають право збиратися мирно, без зброї та проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Водночас, попри підвищення рівня активності громадян у реалізації права на мирні зібрання, що є проявом становлення демократії у нашій країні, вітчизняне законодавство лише частково регламентує порядок реалізації права на мирні зібрання і базується на застарілій нормативній базі (відсутній закон, який регламентував порядок реалізації права громадян на мирні зібрання). Попри це для країн з усталеними демократичними традиціями звичайною практикою є визначення міри свободи мирних зібрань у кожному конкретному випадку

через залучення механізмів правосуддя, але в Україні нині спостерігається стійка тенденція до протиправного обмеження права на свободу мирних зібрань, внаслідок чого громадяни дедалі частіше звертаються за захистом до Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) у рамках порушення державою ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод.

Постановка проблеми. Проблема дотримання свободи зібрань набула в Україні особливої актуальності через численні акції протесту, які вже неодноразово відбувалися в Україні.

Питання адміністративно-правового регулювання права на мирні зібрання неодноразово привертало увагу науковців, серед яких М.О. Баймуратов, В.В. Букач, О.В. Васьковська, Т.І. Гудзь, М.М. Денісова, О.С. Денісова, О.Ю. Дрозд, В.В. Заросило, О.В. Колісник, А.Т. Комзюк, Р.О. Куїбіда, М.І. Логвиненко, С.М. Міщенко, О.Б. Онишко, В.Д. Остапенко, В.Г. Поліщук, Е.Є. Регушевський, М.Л. Середа, М.І. Смокович, В.О. Скомаровський, Р.Б. Тополевський, О.В. Тронько, А.Є. Шевченко, однак і дотепер правове забезпечення права на мирні зібрання продовжує розвиватися неоднорідно і нерідко залежить від соціально-політичної ситуації у країні, що і визначає напрями подальшої роботи.

Метою статті є розгляд справ щодо обмеження у праві на мирні зібрання на практиці розгляду справ ЄСПЛ, де позивачами виступали громадяни України.

Акцентуємо увагу на тому, що адміністративні суди України останнім часом розглядають дедалі більше справ, які стосуються обмеження чи усунення обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання, адже одним із найважливіших можливостей реалізації права на свободу слова є свобода мирних зібрань. Головним законом України, тобто Конституцією встановлено беззаперечне право громадян збиратися проводити мітинги демонстрації, що своїм чином сповіщають державу про певні проблеми та незадоволення громадян певними аспектами життя.

Результати дослідження. Судові спори щодо реалізації права громадян на мирні зібрання становлять значну частину практики діяльності адміністративних судів. Починаючи із 2014 р. (після Революції Гідності – політичних і суспільних змін в Україні з 30 листопада 2013 до лютого 2014 рр., викликаних протестом громадян України проти протиправного розгону мирної акції студентів і громадських активістів, яка розпочалася 21 листопада 2013 р. як спротив проти відходу політичного керівництва країни від законодавчо закріпленого курсу на Європейську інтеграцію та подальшою відмовою від цього курсу) кількість розглянутих судами справ щодо обмеження свободи мирних зібрань знизилася в декілька разів. Тенденція щодо зменшення кількості справ була помітна ще до всіх відомих протестів, починаючи з отримання Україною незалежності право на свободу висловлювань і право мирних зібрань укріплюється щороку. Таким чином, за останні 6 років відбулося значне падіння кількості позовів про обмеження мирних зібрань. Частково це можна пояснити тим, що Україна не здійснює фактичного контролю над Автономною Республікою Крим і м. Севастополь (з березня 2014 р.), а також над великою частиною території Донецької та Луганської областей включно з обласними центрами (із травня 2014 р.). Основною причиною все-таки можливо назвати зміну влади в Україні, яка відбулася завдяки масовій участі громадян України в акціях протесту.

Права на мирні зібрання в Україні регулюється певними актами національного законодавства та міжнародними актами, що ратифіковані в Україні, такими як Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., ратифікована Верховною Радою України згідно із Законом України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР «Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод

1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції», цим законодавством гарантується кожній особі, серед інших прав і свобод, право на свободу зібрань та об'єднання. Відповідно до національного законодавства рішення ЄСПЛ визнається джерелом права та посідають одне з важливих місць у судочинстві України.

Згідно із законом України про виконання рішень і застосування практики ЄСПЛ застосовують під час розгляду справ конвенцію і практику суду як джерело права. З огляду на Кодекс адміністративного судочинства України ним передбачено, що суд застосовує принцип верховенства права з урахуванням практики ЄСПЛ, тож таке рішення, яке не відповідає практиці ЄСПЛ, можна визнати неправомірним.

Розглядаючи питання щодо практики ЄСПЛ у справах, що порушують права на мирні зібрання, насамперед необхідно звернути увагу на ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція), де закріплюється право на свободу мирних зібрань та окремі підстави, які можуть обмежувати таке право. Починаючи із заснування ЄСПЛ судом було винесено низку важливих рішень саме у справах, що порушують права на мирні зібрання. Конвенція згодом була ратифікована Верховною Радою України, після чого того ж року Верховна Рада повністю визнає юрисдикцію ЄСПЛ в будь-яких питаннях, що стосуються Конвенції, а відповідно, і ст. 11 Конвенції. Ця стаття охоплює не лише мирні зібрання, а й ті питання, що стосуються страйків, мітингів, демонстрацій і реєстрації діяльності громадських об'єднань профспілок політичних партій тощо, але метою нашої статті є саме висвітлення підходів ЄСПЛ до тлумачення окремих положень щодо мирних зібрань і застосування таких положень в українському судочинстві, зокрема в адміністративних судах України.

Ст. 11 Конвенції гарантує конкретні права та свободи та певним чином викладені загальні положення, які дають можливість встановити рівновагу між правами особи та більш широкими її інтересами, що виникають, коли обмежуються права на мирні зібрання.

Зокрема, у статті говориться про те що кожна особа має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання з іншими особами, включаючи право створювати профспілки, та вступати до них для захисту своїх інтересів. Ст. 11 Конвенції перешкоджає будь-яким обмеженням щодо мирних зібрань, за винятком таких, що є необхідними та встановленими законом в демократичному суспільстві, охороняють національну та громадську безпеку, а також для охорони здоров'я чи моралі або навіть для захисту прав та інтересів інших осіб.

Законом України «Про Національну безпеку» від 25 червня 2018 р. визначається, що національна безпека – це захищеність державного суверенітету територіальної цілісності державного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз, саме це зумовлює необхідність з'ясувати зміст категорії «національна безпека», про який говориться в ст. 11 Конвенції, адже може обмежувати право на мирні зібрання.

ЄСПЛ говорить про те, що вислів «встановлено законом» у ст. 11 Конвенції вимагає не лише того, щоб оскаржуваний захід мав певне підґрунтя у національному законодавстві; він також стосується якості закону, про який йдеться. Закон має бути доступним для зацікавлених осіб і сформульованим із достатньою точністю для того, щоб надати їм можливість регулювати свою поведінку аби бути здатними – за потреби, за відповідної консультації – передбачати тією мірою, що є розумною за відповідних обставин, наслідки, які може потягнути за собою його дія (див., наприклад, рішення у справах «Газета «The Sunday Times» проти Сполученого Королівства (№ 1)» (The Sunday Times v. the United Kingdom (№ 1)), від 26 квітня 1979 р., п. 49, Series A № 30; «Реквені проти Угорщини» (Rekvenyi v. Hungary) [ВП], заява № 25390/94, п. 34,

ЕСЧР 1999-III; «Ротару проти Румунії» (Rotaru v. Romania) [ВП], заява № 28341/95, п. 55, ЕСЧР 2000-V; та «Маестрі проти Італії» (Maestri v. Italy) [ВП], заява № 39748/98, п. 30, ЕСЧР 2004-I).

У багатьох рішеннях ЄСПЛ визначено, якщо особу було засуджено до адміністративного арешту за ст. 185 та 185¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення. Положення останньої статті передбачають покарання за порушення порядку організації та проведення демонстрацій. Практика національних судів також свідчить про неузгодженість позицій із цього питання. Конституція України передбачає певні загальні правила щодо можливих обмежень свободи зібрань, але ці правила вимагають подальшого розвитку у національному законодавстві. Конституція України вимагає завчасного повідомлення органів влади про намір провести демонстрацію та закріплює, що будь-яке його обмеження може встановлюватися лише судом. Тому неможливо дійти висновку про те, що «порядок», зазначений у ст. 185¹ Кодексу України про адміністративні правопорушення, був визначений достатньо точно для того, щоб надати заявникові можливість передбачити, тією мірою, якою це було обґрунтовано обставинами, наслідки його дій. Процедури, запроваджені місцевими органами влади для регулювання організації та проведення демонстрацій у їхніх конкретних регіонах, здається, так само не забезпечують достатніх правових підстав із тієї ж причини – відсутності загального акта парламенту, на основі якого можна було б розробляти документи місцевих органів влади. Крім того, національні суди мали сумніви щодо дійсності таких рішень місцевого значення.

Міжнародним пактом про громадянські і політичні права, ратифікованого ще Указом президії Верховної Ради Української РСР від 19 жовтня 1973 р. № 2148-VIII, також визнається право на мирні збори. Зазначена стаття визначає, що користування цим правом не підлягає ніяким обмеженням, крім тих, які накладаються відповідно до закону і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної чи суспільної безпеки, громадського порядку, охорони здоров'я і моральності населення або захисту прав і свобод інших осіб.

Ст. 11 Конвенції є близькою за значенням і важливістю до ст. 10 Конвенції яка говорить про свободу вираження поглядів, адже адміністративні суди визначають свободу мирних зібрань безперечно пов'язаною із правом на вираження своїх поглядів, що є метою та ціллю мирних зібрань.

У справі справа «Веренцов проти України» говориться про те, що ст. Конвенції 11 вимагає не лише того, щоб захист мав певне підґрунтя у національному законодавстві, а також те, щоб закон, прийнятий у державі, мав доступність і зацікавленість осіб для формування достатнього точного формулювання і давав можливість за необхідності передбачити, що є розумним за відповідних обставин, які можуть спричинити відповідь на дію («Маестрі проти Італії»).

У справі «Чумак проти України» (Заява № 44529/09) суд нагадує, що право на свободу зібрань, закріплене у ст. 11 Конвенції, є основоположним правом у демократичному суспільстві та, як і право на свободу вираження поглядів, є однією з основ такого суспільства. Таким чином, його не слід вузько тлумачити. Це право поширюється як на приватні зустрічі, так і на зустрічі у громадських місцях, стаціонарні або у вигляді процесії; крім того, воно може здійснюватися окремими учасниками й організаторами зборів.

Водночас Суд зазначає, що процесуальна ситуація, з якою стикаються національні суди у цій справі, є досить складною. Загальні положення національного законодавства вже були предметом розгляду Суду у справах «Веренцов проти України» (Vyarentsov v. Ukraine), заява № 20372/11, рішення від 11 квітня 2013 р., та «Шмушкович проти України» (Shmushkovych v. Ukraine), заява № 3276/10, рішення від 14 листопада

2013 р. [8]. За результатами цих розглядів ЄСПЛ одногосно постановив, що: упродовж трьох місяців із дати, коли це рішення набуде статусу остаточного відповідно до п. 2 ст. 44 Конвенції, держава-відповідач (Україна) повинна сплатити заявникові 2000 (дві тисячі) євро відшкодування моральної шкоди разом із будь-яким податком, що може нараховуватися; ця сума має бути конвертована у валюту держави-відповідача за курсом на день здійснення платежу.

Як вбачається з цих справ, на момент подій Верховною Радою України не було прийнято жодного закону, який би регулював порядок проведення мирних демонстрацій, хоча ст. 39 та 92 Конституції [1] чітко вимагали, щоб така процедура була встановлена законом, тобто актом Верховної Ради України. Проаналізувавши нормативні акти, чинні на момент подій, що стали підставою для подання зазначених заяв, можемо стверджувати, що законодавство, застосовне до проведення зібрань, не відповідало вимогам передбачуваності та не дає можливості на справедливий розгляд справ у рамках адміністративного судочинства України.

Висновки. Отже, можна зробити певні висновки. Позиції ЄСПЛ у вигляді рішень щодо будь-яких країн, а особливо України, є важливим джерелом права, оскільки містять гарантії щодо реалізації особами прав на мирні зібрання та прав щодо неправомірного втручання таке право, а також визначають окремі поняття стосовно обмеження цього права. Хочеться наголосити на тому що необхідно закріплювати обов'язкове вивчення та застосування рішень ЄСПЛ під час прийняття рішень у національних судах, а саме в адміністративних судах України.

Список використаних джерел:

1. Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини : Закон України від 23 лютого 2006 р. № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260.
2. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 466.
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : прийн. 7 груд. 1984 р. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
4. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2469-19>.
5. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., Першого протоколу та протоколів № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.
6. Коршенко А.В. Застосування практики європейського суду з прав людини судовими органами України в забезпеченні права особи на правову допомогу. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2013. № 6. 145 с.
7. Колісник О.В. Удосконалення здійснення судочинства в Україні в контексті практики Європейського суду з прав людини. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2008. С. 46–51.
8. Рішення ЄСПЛ у справі «Веренцов проти України» (Vyerentsov v. Ukraine), заява № 20372/11, рішення від 11 квітня 2013 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945#Text.
9. Рішення ЄСПЛ у справі «Шмушкович проти України» (Shmushkovych v. Ukraine), заява № 3276/10, рішення від 14 листопада 2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974>.
10. Рішення ЄСПЛ у справі «Чумак проти України» (Заява № 44529/09) рішення від 06 березня 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974>.

УДК 343.163

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.21>

ІНФОРМАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ, РОЗВИТКУ ТА ТРАНСФОРМАЦІЇ ІНСТИТУТУ ПРОКУРОРІВ-КРИМІНАЛІСТІВ

Коваль Сергій Миколайович,
здобувач кафедри адміністративного
та митного права
(Університет митної справи та фінансів,
м. Дніпро, Україна)

У статті досліджуються інформаційно-правові аспекти становлення, розвитку та трансформації інституту прокурорів-криміналістів. Наголошується на доцільності розгляду інформаційних основ діяльності прокурора-криміналіста як сукупності теоретичних положень і похідних від них практичних рекомендацій. Увага акцентувалася на змістовій характеристиці професійній компетенції прокурорів-криміналістів як сукупності певних повноважень у ключі інформаційної правосуб'єктності, яка складається з інформаційної правоздатності та інформаційної дієздатності. Оперативність обміну інформацією є необхідною платформою результативної контрольно-наглядової діяльності, яка характеризується насамперед швидким реагуванням на порушення права. Участь в інформаційних правовідносинах було прямим обов'язком прокурорів-криміналістів, за допомогою чого здійснювалася практична реалізація їхньої компетенції, а отже, і правоздатності. Визначено основні інформаційні завдання прокурорів-криміналістів, що передусім були пов'язані з наданням практичної та методичної допомоги слідчим. З'ясовано, що таких суб'єктів правоохоронної діяльності, яких було наділено адміністративними та наглядово-контрольними повноваженнями, не було у будь-якій іншій структурі правоохоронних органів, крім того, вони фахово володіли науковим знанням тактики й методики розслідування, технології збирання й досліджень доказів. Окреме суттєве значення мала взаємодія прокурора-криміналіста з експертами-криміналістами, а також з оперативними співробітниками підрозділів правоохоронних органів щодо отримання додаткової інформації, яка також може бути використана при розробці тактики участі в судовому слідстві і в ході його проведення.

У висновках сформульовано основні етапи життєвого циклу інституту прокурорів-криміналістів. Підсумовано, що у нормативно-правових документах увага зверталася на функціональні обов'язки прокурора-криміналіста, а не на його кримінально-процесуальний та інформаційно-процесуальний статус.

Ключові слова: інформаційні ресурси, правоохоронні органи, прокурор-криміналіст, прокурорська діяльність, професійні повноваження, слідчий, служба криміналістики.

INFORMATION AND LEGAL ASPECTS OF ESTABLISHMENT, DEVELOPMENT AND TRANSFORMATION OF THE INSTITUTION OF CRIMINAL PROSECUTORS

Koval Serhii Mykolaiovych,
PhD Student at the Department
of Administrative and Customs Law
(University of Customs and Finance,
Dnipro, Ukraine)

The article examines the information and legal aspects of the formation, development and transformation of the institute of criminal prosecutors. Emphasis is placed on the expediency of considering the information basis of the activities of the forensic prosecutor as a set of theoretical provisions and practical recommendations derived from them. Attention was focused on the substantive characterization of the professional competence of criminal prosecutors as a set of certain powers in the key of information legal personality, which consists of information legal capacity and information capacity. The efficiency of information exchange is a necessary platform for effective control and supervision activities, which is characterized primarily by a rapid response to violations of the law. Participation in information relations was a direct duty of criminal prosecutors, through which the practical implementation of their competence, and, consequently, legal capacity. The main information tasks of criminal prosecutors have been identified, which were primarily related to the provision of practical and methodological assistance to investigators. It was found that such law enforcement agencies, which were endowed with administrative and supervisory powers, were not in any other structure of law enforcement agencies. In addition, they professionally possessed scientific knowledge of tactics and methods of investigation, technology of gathering and research of evidence. Of particular importance was the interaction of the forensic prosecutor with forensic experts, as well as with operatives of law enforcement agencies to obtain additional information that can also be used in the development of tactics for participation in the trial and during it.

The conclusions formulate the main stages of the life cycle of the institute of criminal prosecutors. It is concluded that in the normative-legal documents the attention was paid to the functional responsibilities of the criminal-prosecutor, and not to his criminal-procedural and information-procedural status.

Key words: information resources, law enforcement agencies, prosecutor-criminologist, prosecutorial activity, professional powers, investigator, forensic service.

Актуальність проблеми. Всеосяжність інформації та інформатизації як соціо-технічного явища зачіпає інтереси та потреби державної діяльності у сфері кримінального переслідування. Підвищення ефективності досудового провадження має досягатися шляхом неупередженого ретроспективного аналізу колишніх інститутів і вдосконалення процедур, у т. ч. за рахунок застосування нових інформаційних технологій. Служба криміналістики займала важливе місце в системі органів прокуратури. Висвітленню різних проблем прокурорської діяльності присвячено багато досліджень, з-поміж яких зазначимо праці С. Альперта, О. Банчук, В. Бабкової, Д. Бакаєва, А. Бойкова, І. Вернидубова, Т. Вільчик, С. Голосов, Д. Гриценка, Ю. Грошевого, Л. Давиденка, В. Долежана, В. Зеленецького, О. Зозулинського, Л. Ільковця, П. Каркача, А. Карпуся, Б. Коврижних, Г. Кожевнікова, І. Козьякова, М. Косюти, М. Кроза, М. Курочки, В. Лакізюка, В. Малярєнко, Д. Марочкіна, П. Мінюкова, М. Міхеєнка, О. Михайленка, М. Мичка, Г. Мурашина, І. Нестеренка, В. Нора, О. Петриненка, В. Півненка, М. Погорецького, Ю. Полянського, В. Тація, М. Руденка, В. Савицького,

Г. Середа, Н. Сибільової, М. Стефанчука, Т. Сульженко, О. Торяника, С. Трофімова, В. Фінька, О. Шинальського, П. Шумського, М. Якимчука, В. Яковенка, Г. Ясинського, В. Яценка та ін.

За винятком окремих публікацій виключно практичного спрямування (Г. Арінушкін, В. Валуйський, Л. Відонов, А. Герасун, А. Горовацький, В. Градобоев, А. Гурін, А. Гусаков, І. Єфімов, В. Ісаєнко, К. Кісліцин, В. Кісляков, С. Кобернік, Б. Ковріжних, В. Комаха, А. Коротков, М. Кукоєв, Ю. Леканов, В. Морозов, Г. Морозов, В. Найдьонов, Б. Романюк, А. Рубцов, Р. Сафін, В. Симонишвілі, О. Синеокий, М. Селіванов, І. Станкевич, Б. Татарін, А. Тимофеева, А. Токарев, А. Утегенов, Т. Чигріна, О. Шабаліна, Я. Шапіро, І. Яковенко, О. Яловой та ін.), Т. Арзуманян, А. Вінберг, А. Горидько, А. Горовацький, Ф. Загідуллін, В. Ісаєнко, Б. Коврижних, В. Колесніков, Е. Коновалов, А. Коротков, Ю. Леканов, Ю. Ляхов, Е. Межиковський, В. Морозов, В. Ніколайчик, Р. Сафін, М. Селіванов, О. Синеокий, А. Халіулін, Я. Ципарський, Д. Шальков, В. Яковенко та інші продовжували багаторічну дискусію щодо обсягу процесуальних повноважень прокурора-криміналіста. Було захищено дві кандидатські дисертації – Е. Межиковським (1979) та А. Горовацьким (2004) – пов'язані з цією проблематикою.

Утім, ґрунтовних концептуальних досліджень із приводу інформаційного забезпечення служби криміналістики не проводилося. Аналіз публікацій про діяльність прокурорів-криміналістів дозволяє зробити деякі критичні узагальнення, основні з яких такі: 1) у всіх статтях схвалюється «напівоперативна» робота прокурора-криміналіста з мінімальною часткою описової критики в деяких загальних питаннях без предметних вказівок на причини інформаційних прорахунків і помилок у роботі прокурорів-криміналістів; 2) відсутні теоретичні праці про інформаційні основи діяльності прокурора-криміналістів як попередників слідчих-криміналістів.

Взаємозв'язок прокурорської діяльності та криміналістики очевидний, проте недоцільно вважати, що існує така самостійна підгалузь криміналістики, як криміналістика прокурорської діяльності. Водночас відсутність наукової школи інформатизації служби криміналістики не дозволяє ефективно проводити моніторинг якості впровадження комп'ютерних інформаційних технологій, формування бази знань для забезпечення підготовки кадрів.

Предмет публікації – ретроспективне виявлення інформаційно-правових аспектів життєвого циклу інституту прокурорів-криміналістів.

Метою статті є дослідження сутності інформаційної правосуб'єктності прокурорів-криміналістів із погляду виникнення, становлення, розвитку і трансформації цієї унікальної інституції у системі правоохоронних органів.

Методологічним базисом є сукупність загальнонаукових і спеціальних методів і прийомів наукового пізнання (зокрема, історико-правового, функціональний і компаративний методи тощо), системне застосування яких забезпечило розв'язання поставлених завдань і досягнення мети публікації. В основі ефективного управління будь-якої організації, структури, інституції лежить фундаментальна істина: вони, як і всі живі організми, у процесі свого розвитку проходять стадії життєвого циклу – на відміну від життєвого циклу людини не обмежується конкретним відрізком часу і слідує передбачуваним моделям поведінки (модель життєвого циклу І. Адізеса як ключовий елемент методології).

Виділяють три основні групи суб'єктів інформаційних правовідносин: виробники (автори), власники та інформації. Всі діючі в інформаційній сфері суб'єкти підлягають цивільно-правової, адміністративно-правової та кримінальної відповідальності за неправомірне для інформаційної сфери поведіння. Серед суб'єктів владних повноважень виділяють органи загальної та органи спеціальної компетенції.

Органи прокуратури відносяться до органів спеціальної компетенції. Для державних органів участь в інформаційних правовідносинах – їхній прямий юридичний обов'язок, за допомогою якої здійснюється практична реалізація їх компетенції, а, отже, і правоздатності.

Для ефективного виконання органами прокуратури своїх повноважень для них, а також їх посадових осіб повинні бути встановлені: структура інформаційних ресурсів, способи отримання інформації та її використання у процесі службової діяльності.

Першою відокремленою криміналістичною експертною установою стала створена в 1944 р. у Москві Центральна криміналістична лабораторія Міністерства юстиції СРСР, що пізніше – з 1946 р. увійшла як складова частина до структури Всесоюзного інституту юридичних наук, а в 1949 р. частково перетворена у Всесоюзний науково-дослідний інститут криміналістики Прокуратури СРСР. Саме у цей період згідно з Вказівкою Генерального Прокурора СРСР від 30 грудня 1949 р. № 23/245 «Про застосування у слідчій практиці науково-технічних засобів» слідчим вручалися слідчі комплекти виключно після складання іспитів з освоєння прийомів і методів застосування науково-технічних засобів, а начальники слідчих відділів були зобов'язані вести облік застосування слідчими науково-технічних засобів у практичній роботі.

Згідно з Наказом Генерального Прокурора СРСР від 31 серпня 1951 р. № 191 «Про заходи щодо впровадження в слідчу роботу науково-технічних засобів, зосереджених в слідчій валізі» ВНКІК Прокуратури СРСР був зобов'язаний організувати широкий обмін досвідом використання науково-технічних засобів у практиці розслідування, висвітлюючи приклади вдалого застосування слідчої валізи в методичному посібнику «Слідча практика». 19 жовтня 1954 р. Генеральний прокурор СРСР Р. А. Руденко направив всім прокурорам республік, країв і областей вказівку про створення служби прокурорів-криміналістів і Інструкцію про роботу прокурора-криміналіста. Генеральний прокурор запропонував керівникам прокуратур закріпити прокурорів-криміналістів, що закінчили спеціальні двохмісячні курси у Ленінграді у слідчих відділах обласних прокуратур, забезпечити їм необхідні умови для виконання покладених на них обов'язків, не відволікаючи при цьому на іншу роботу. Так, вже у жовтні 1954 р. в республіканські й обласні прокуратури були направлені на роботу 42 перші прокурори-криміналісти, які закінчили спеціальні двомісячні курси [3, с. 26].

У первинних відомчих документах, що регулювали діяльність прокурора-криміналіста, основна увага зверталася на функціональні обов'язки цих суб'єктів, а не на їхній процесуальний статус [7, с. 44–49]. Окремо наголошувалося на недопущенні переміщень на іншу роботу або звільнень прокурорів-криміналістів без попереднього узгодження з начальником слідчого управління Прокуратури СРСР. Це зазначалося в Інструкції про роботу прокурора-криміналіста, затвердженій 18 жовтня 1954 р. заступником Генерального прокурора СРСР [1, с. 4]. На момент утворення служби прокурорів-криміналістів Вказівкою Генерального прокурора Союзу РСР від 19 жовтня 1954 р. № 3/195 «Про роботу прокурора-криміналіста» були визначені основні їхні обов'язки [8, с. 131–135]. У зазначеній Інструкції були визначені основні завдання прокурорів-криміналістів: «1) надавати допомогу слідчим у застосуванні науково-технічних засобів і тактичних прийомів при розслідуванні кримінальних справ; 2) за дорученням начальника слідчого відділу приймати участь в огляді місця події, надаючи слідчим допомогу у виявленні й вилученні слідів і речових доказів, складанні протоколів огляду, планів і схем місця злочину, застосуванні судово-оперативної фотографії, проведенні невідкладних слідчих дій, розробці слідчих версій і складанні планів розслідування; 3) консультувати слідчих з усіх питань криміналістичної техніки й застосування тактичних прийомів розслідування; 4) надавати

слідчим допомогу у відборі й направленні для експертизи речових доказів, в оцінці висновків експертів та вирішенні питання про призначення повторних експертиз; 5) досліджувати сліди й речові докази на предмет визначення їхньої придатності для експертизи й використання результатів дослідження з метою розкриття злочинів; 6) узагальнювати практику застосування слідчими науково-технічних засобів і тактичних прийомів розслідування й розробляти заходи щодо підвищення наукового рівня слідства; 7) проводити навчально-методичну роботу з підвищення кваліфікації слідчих відповідно до вимог наказу Генерального Прокурора СРСР від 14 жовтня 1953 р. № 263; 8) організувати навчальні заняття, семінари й проводити консультації слідчих, а також приймати у слідчих заліки; 9) підтримувати діловий контакт із експертними установами; 10) завідувати бібліотекою криміналістичної літератури при слідчому відділі, стежити за поповненням бібліотеки новими виданнями й постачанням слідчих криміналістичною літературою; 11) завідувати криміналістичним кабінетом і проводити цю роботу відповідно до рекомендацій, розроблених Всесоюзним науково-дослідним інститутом криміналістики Прокуратури СРСР» [2, с. 116–117]. Спочатку кабінети криміналістики було утворено в 45 прокуратурах республік, країв та областей СРСР (з них 23 – в РРФСР) [137, с. 17].

24 травня 1955 р. Указом Президії Верховної Ради СРСР затверджене «Положення про прокурорський нагляд», де було здійснено кодифікація норм, які встановлюють порядок утворення та структуру органів прокуратури, а також основні повноваження прокурорів з різних видів наглядової діяльності. У цьому нормативному документі закріплювалося правило, що на посади прокурорів і слідчих можуть бути призначені лише особи, котрі мають вищу юридичну освіту. Особи, що не мали вищої юридичної освіти, в окремих випадках призначалися лише з дозволу Генерального прокурора СРСР. Це стосувалося головним чином тих, хто навчався заочно у вищих юридичних закладах.

Згідно Вказівками Прокуратури СРСР від 14 червня 1967 р. № 3/37 «Про впровадження в слідчу практику науково-технічних засобів і наукових методів розслідування» і від 20 листопада 1970 р. № 3д-27-70 «Про завдання органів прокуратури щодо подальшого впровадження науково-технічних засобів у слідчу практику») головним завданням прокурорів-криміналістів було впровадження в слідчу практику науково-технічних засобів [10, с. 40–48].

Слідом за створенням колегій Прокуратури СРСР і прокуратур союзних республік наказом Генерального прокурора СРСР № 59 від 27 липня 1960 р. була утворена Методична рада як дорадчий орган при Генеральному прокурорі СРСР. Методична рада очолювалася заступником Генерального прокурора СРСР, а його персональний склад затверджувався Генеральним прокурором з числа практичних працівників прокуратури і вчених-юристів. На Методичну раду покладалися такі завдання: розгляд правових питань, що виникають у практиці органів прокуратури; підготовка методичних і практичних посібників для прокурорів і слідчих; здійснення зв'язку з юридичними науково-дослідними інститутами і навчальними закладами з проблем, що мають відношення до діяльності органів прокуратури. За Наказом Генерального прокурора СРСР № 75 від 30 липня 1966 р. тоді організувалися відомчі навчально-методичні семінари, на яких прокурори і слідчі ознайомилися з новими законодавчими актами, інструктивними матеріалами, обмінювались досвідом роботи. Надалі керівники прокуратури у наказах та вказівках неодноразово торкалися підвищення ефективності організації діяльності прокурорів-криміналістів. Зокрема, мали практичну цінність вказівки заступника Генерального прокурора СРСР «Про недоліки у роботі прокурорів-криміналістів» від 9 січня 1964 р. № 3/2, а також «Про завдання органів

прокуратури щодо подальшого впровадження науково-технічних засобів у слідчу практику» від 20 листопада 1970 р. № Зд-27-70.

З другої половини 1970-х рр. військові прокуратури об'єднань, з'єднань та гарнізонів зі штатною чисельністю понад 5 офіцерів – штатних працівників прокуратури, почали централізовано забезпечуватися ПКЛІ-72М.

Згідно до Наказу Генерального прокурора СРСР від 27 червня 1984 р. № 26 було введено в дію «Положення про прокурорів-криміналістів», що діяло в Україні до 1998 р. В Україні, враховуючи зростання кількості вбивств та інших тяжких злочинів, колишній в.о. Генерального прокурора О. Литвак (1997–1998) збільшив кількість прокурорів-криміналістів більш, ніж удвічі. Тоді керівництвом ГПУ робилися спроби щодо підвищення ролі прокурорів-науковців, серед яких, в першу чергу, відзначалися прокурори-криміналісти – в Інформаційному листі № 22-140-97 від 12 серпня 1997 р. заступником Генерального прокурора України О. Христенком рекомендовано керівникам прокуратур областей і прирівняних до них сприяти прокурорам-криміналістам-науковцям у пошуку конструктивних шляхів для вирішення назрілих питань [6, с. 2]. Утім, наступний Генеральний прокурор України М. Потебенко вирішив, що для України вистачить і 80 спеціалістів такого класу.

Інститут прокурорів-криміналістів – досвідчених наставників і активних учасників роботи з розкриття і якісного розслідування злочинів унікальний у системі правоохоронних органів. Прокурори-криміналісти вели облік роботи з нерозкритих злочинів, які вчинені за умов неочевидності, забезпечували методичну й практичну допомогу в розкритті й розслідуванні, проводили заняття зі слідчими й прокурорами за методикою й тактикою розслідування, здійснювали впровадження науково-інформаційних досягнень у слідчу практику, поширювали позитивний досвід.

«Положення про прокурора-криміналіста» (у двох редакціях – 1998, 2008 рр.) кардинальних змін не зазнало. Загальне керівництво роботою прокурорів-криміналістів було покладено на заступників прокурорів областей – керівників слідчих управлінь, але особлива наукова робота кабінетами криміналістики не ведеться, але формально відновлено обов'язок керівників прокуратур погоджувати питання про призначення, переміщення й звільнення з посади прокурорів-криміналістів з відділом криміналістики Генеральної прокуратури України. Передбачалося введення посади технік-криміналіст, у Положенні було перераховано функції таких фахівців криміналістичних підрозділів.

У Наказі ГПУ від 15 квітня 2004 р. № 47/12 ок «Про вжиття заходів щодо посилення боротьби з вбивствами» констатувалося, що не організована робота постійно діючих слідчо-оперативних груп, більшість з яких зовсім не працюють. Крім того, відзначається неузгодженість роботи слідчих і працівників оперативно-розшукових підрозділів, що є одним із негативних наслідків незадовільного стану роботи прокурорів-криміналістів.

Буквальне тлумачення терміну «прокурор-криміналіст» призводило до не виправдано звуженого сприйняття. Прокурора-криміналіста часом називали «криміналістом», обмежуючи прокурорський статус, «переводячи» його до групи фахівців – експертів-криміналістів. Вважали, що прокурор-криміналіст, який допомагає слідчому, виконує функції спеціаліста і відповідає його інформаційно-правовому становищу.

Якщо прокурор-криміналіст не бере участі у справі як особа, яка веде слідство або здійснює нагляд за розслідуванням, то виступає саме як технік-спеціаліст. Утім окремі науковці та практики заперечували щодо надання прокурору-криміналісту процесуального статусу спеціаліста, вважаючи його прокурором підрозділу, який надає слідчому технічну, методичну та іншу допомогу, водночас здійснюючи функції і прокурорського нагляду, покладені на нього законом [5, с. 9].

Прокурор-криміналіст був кваліфікованим спеціалістом, який володіє криміналістичними знаннями та допомагає прокурорсько-слідчим працівникам провадити окремі слідчі дії та застосовувати науково-технічні засоби тощо. Такою інформаційною допомогою є виконання прокурором-криміналістом певних дій із виявлення, особливо на місці події, речових доказів, їх вилучення, огляду, збереження, застосування науково-технічних заходів тощо, й усні консультації, довідки з різних спеціальних питань. Допомагаючи у розслідуванні, прокурор-криміналіст не повинен брати на себе обов'язки ні слідчого, ні прокурора, який здійснює нагляд за слідством. Така діяльність повністю відповідає діяльності процесуальних спеціалістів, які залучаються слідчим. Спеціаліст відповідно до його обов'язків реалізує спеціальні знання, навички та досвід, допомагаючи слідчому.

На посаду прокурорів-криміналістів приймалися кращі грамотні слідчі прокуратури, що мають великий стаж роботи, виявили себе по службі, володіють здатностями до творчої, організаторської та науково-методичної роботи. Саме вони й започаткували ідеологію служби прокурорів-криміналістів. Стиль роботи й плоди праць прокурорів-криміналістів дають всі підстави ретроспективно розглядати їх як еліту слідчого корпусу при прокуратурі.

Прокурор-криміналіст надавав відповідні письмові й усні вказівки прокурорам районів й контролював використання слідчими процесуальних, криміналістичних, оперативно-розшукових можливостей одержання й використання доказів, що викривають підозрюваного, а також перевірку алібі.

Більшість дослідників вважали, що прокурор-криміналіст не є процесуально самостійною фігурою та може працювати тільки у складі слідчої групи.

Не можна погодитися з тим, що прокурор-криміналіст нібито в одній особі поєднував виконання як функції нагляду, так і функції спеціаліста-криміналіста з наданням слідчому допомоги (і не тільки технічної). Обидві ці функції знаходяться в єдності та не суперечать одна одній.

Лунали пропозиції щодо впровадження нагляду з боку прокурорів-криміналістів не тільки за законністю проведення досудового слідства, але й за криміналістичним забезпеченням досудового розслідування в інших правоохоронних органів [4, с. 13]. Це обґрунтовано тим, що штатна чисельність слідчого апарату органів прокуратури у 2000-х рр. становила 1 608 посадових одиниць, із яких 235 – здійснювали контроль-но-методичні функції щодо розслідування умисних вбивств. Зокрема, у Генеральній прокуратурі України на цій ділянці наприкінці 2000-х рр. було задіяно 26 зональних прокурорів. З 2008 р. у зв'язку зі зміною підслідності в Україні не вистачило нових реформаторських ідей щодо використання інформаційно-технічного потенціалу прокурорів-криміналістів не вистачило. Ефективність служби криміналістики залишалася низькою, повноваження прокурорів-криміналістів були розмитими, а кількісний склад поступово зменшувався.

На початок 2010 р. у підрозділах прокуратури працювало 85 прокурорів-криміналістів (7 – у центральному апараті). Утім, до кінця 2010 р. в Україні вже не нараховувалося й 50 прокурорів-криміналістів [9, с. 3–7]. Із 01 січня 2011 р. у штатному розписі більшості прокуратур областей посади «прокурор-криміналіст» були відсутні. У 2012 р. невелика кількість прокурорів-криміналістів ще залишалася в апараті ГПУ й у військових прокуратурах. До 2014 р. інститут прокурорів-криміналістів в Україні було фактично й остаточно ліквідовано.

Для прокурорів-криміналістів (як представників органів державної влади) змістом інформаційної правосуб'єктності, яка складається з інформаційної правоздатності та інформаційної дієздатності, є професійна компетенція як сукупність певних

повноважень. Оперативність обміну інформацією є необхідною платформою результативної наглядкової діяльності, яка характеризується насамперед швидким прокурорським реагуванням на порушення права. Участь в інформаційних правовідносинах було прямим обов'язком прокурорів-криміналістів, за допомогою чого здійснювалася практична реалізація їх компетенції, а отже, і правоздатності. Суттєве значення мала взаємодія прокурора-криміналіста з експертами у зв'язку з необхідністю отримання роз'яснень та уточнень за змістом експертних висновків, з оперативними співробітниками підрозділів правоохоронних органів – щодо отримання інформації, яка також може бути використана при розробці тактики участі в судовому слідстві і в ході його проведення.

Висновки. Діяльність прокурорів-криміналістів в інформаційній сфері включала: а) інформаційне забезпечення: робота зі збору та структуризації інформації, вибір легітимних засобів обробки інформації; б) надання інформації іншим користувачам (експертам, слідчим, оперативним працівникам, керівництву, а також ЗМІ, свідкам, потерпілим, підозрюваним, обвинуваченим тощо).

Ретроспективний аналіз організаційно-розпорядчих документів показав, що одним із пріоритетних завдань прокурорів-криміналістів було, крім надання практичної і методичної допомоги слідчим, впровадження в слідчу практику новітніх тоді науково-технічних засобів. Проте увага зверталася виключно на функціональні обов'язки прокурора-криміналіста, а не на його кримінально-процесуальний та інформаційно-процесуальний статус.

Життєвий цикл інституту прокурорів-криміналістів – це тип поведінки служби від моменту формування до моменту ліквідації, що включає такі основні стадії: зародження та становлення (1954), зростання (1955–1970), зрілість (1980-ті – середина 1990-х), старість (друга половина 1990-х – початок 2000-х), смерть (перша половина 2010-х).

Зауважимо, що останній етап не завжди застосовується до організації, установи, державного органу тощо, оскільки не всяке штучне створення обов'язково має померти (зникнути). Щоразу, коли служба криміналістики переходить на нову фазу, вона стикається з унікальним набором проблем і труднощів, і деякі етапи можуть повторюватися.

За минулі роки в Україні у правову систему впроваджено ідею диференціації слідчих підрозділів. До таких нині належать слідчі підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної фіскальної служби України, Державного бюро розслідувань України та Національного антикорупційного бюро України. Звідси служба криміналістики зазнала суттєвих організаційних змін. Зміна підслідності з 01 січня 2007 р. призвела до утворення у слідчих частинах слідчих управлінь (відділів) ГУМВС, УМВС та в центральному апараті Головного слідчого управління МВС України відповідних слідчих відділів по розслідуванню особливо тяжких злочинів проти особи, а крім того, введено посади слідчих-криміналістів, яких можна вважати частково правонаступниками прокурорів-криміналістів.

Список використаних джерел:

1. Арзуманян Т.М., Николайчук В.М. Организация работы кабинетов криминалистики в прокуратурах. Москва, 1960. 126 с.
2. Инструкция о работе прокурора-криминалиста. *Сборник действующих приказов и инструкций Генерального прокурора СССР / Методический совет Прокуратуры СССР* : сост. Г.Р. Гольст, А.А. Королев, К.Г. Побежимова, М.А. Сильнов и др. Рассылается по списку ; экз. № 6406. Москва : Гос. изд-во юрид. лит., 1958. С. 116–117.

3. Коврижных Б.Н. К вопросу о процессуальном положении и роли прокурора-криминалиста. *Криминалистика и судебная экспертиза* : Респ. межвед. науч.-метод. сб. Киев, 1980. Вып. 21. С. 26-27.
4. Леканов Ю. Службе прокуроров-криминалистов – 50 лет. *Законность*. 2005. № 1. С. 12-14.
5. Межиковский Э.Б. Вопросы совершенствования деятельности прокуроров-криминалистов при расследовании преступлений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Москва, 1979. 23 с.
6. Про підвищення ролі науковців-практиків у вирішенні проблемних питань реформування прокуратури : Інформаційний лист прокурорам АРК, областей, міст Києва та Севастополя, військовим і транспортним прокурорам, Інститут підвищення кваліфікації ГПУ № 22-140-97 від 12.08.1997 р. 4 с.
7. Романюк Б. Участь прокурора-криміналіста на стадії досудового слідства. *Вісник прокуратури*. 2003. № 1. С. 44-49.
8. Симонишвили В.Л. Основное направление деятельности прокурора-криминалиста. *Проблемы борьбы с преступностью*. Матер. VI конф. аспирантов и соискателей. Москва : Изд-во ИИПРМПП, 1976. С. 131-135.
9. Синеокий О.В. Психолого-акмеологические начала двойственности профессии прокурора-криминалиста. *Психопедагогика в правоохранительных органах*. 2010. № 1. С. 3-7.
10. Службе криминалистики – 65 лет / под ред. А.И. Бастрыкина. Москва : СК РФ, 2019. 448 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.22>

ПРАВОВА ПРИРОДА ВИТРАТ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ РОЗГЛЯДОМ СПРАВ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ В УКРАЇНІ

Колісник Сергій Анатолійович,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

Тильчик В'ячеслав В'ячеславович,
доктор юридичних наук, доцент,
начальник кафедри адміністративного
права і процесу та митної безпеки
(Університет державної фіскальної
служби України, м. Ірпінь,
Київська область, Україна)

У статті проаналізовано наявні у процесуальній науці підходи до визначення ознак, сутності, понять і юридичної природи витрат, пов'язаних із розглядом справ в адміністративному судочинстві. Виявлено основні та додаткові ознаки витрат, пов'язаних із розглядом справ в адміністративних судах: матеріальний характер і грошовий вираз; пов'язаність із вирішенням публічного спору; тягар виплат покладається на сторони у справі; визначеність законодавством форми та способів понесення таких витрат; пов'язаність із розглядом і вирішенням публічно-правового спору; компенсаційний характер; забезпечують сприяння розгляду та вирішенню конкретного публічно-правового спору в межах адміністративного судочинства; пов'язані з оплатою професійної правничої допомоги; прибуття до суду сторін і їхніх представників; роботи та залучення свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів і проведенням експертиз; діяльності щодо витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їхнім місцезнаходженням, забезпеченням доказів; інших процесуальних дій або підготовки до розгляду справи. Розглянуто правову природу витрат, пов'язаних із розглядом справ в адміністративних судах, як судових витрат та як інституту адміністративного процесуального права. Розкрито зміст цих ознак і функцій зазначеної категорії. Сформульоване авторське поняття витрат, пов'язаних із розглядом справ в адміністративному суді як інституту адміністративно-процесуального права. Запропоновано під витратами, пов'язаними із розглядом справи в адміністративному судочинстві розуміти сукупність правових норм, що регулюють відносини між адміністративним судом і особами, котрі беруть участь у справі, з приводу несення, забезпечення та розподілу коштів, які на підставі й у спосіб, передбачений законом, мають сплатити особи, що беруть участь у справі, з метою сприяння розгляду та вирішенню конкретного публічно-правового спору в межах адміністративного судочинства для компенсації професійної правничої допомоги, прибуття до суду сторін і їхніх представників; роботи та залучення свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів і проведенням експертиз; діяльності щодо витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їхнім місцезнаходженням, забезпеченням доказів; інших процесуальних дій або підготовки до розгляду справи.

Ключові слова: адміністративне процесуальне право, адміністративне судочинство, адміністративний суд, судові витрати, судовий збір, витрати, пов'язані із розглядом справ.

**LEGAL NATURE OF COURT COSTS
IN THE ADMINISTRATIVE COURTS OF UKRAINE**

Kolisnyk Serhii Anatoliiovych,
PhD Student at the Department
of Administrative and Economic Law
(Zaporizhzhia National University,
Zaporizhzhia, Ukraine)

Tylchuk Viacheslav Viacheslavovych,
Doctor of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Head of the Department of Administrative
Law and Procedure and Customs Security
(University of State Fiscal Service
of Ukraine, Irpin, Kyiv region, Ukraine)

The article analyzes the available approaches in procedural science to the definition of features, essence, concepts and legal nature of costs associated with the consideration of cases in administrative proceedings. The main and additional features of costs associated with the consideration of cases in administrative courts: material nature and monetary expression; connection with the resolution of a public dispute; the burden of payments rests with the parties to the case; legality of the form and methods of incurring such costs; connection with consideration and resolution of public law dispute; compensatory nature; provide assistance in the consideration and resolution of a specific public law dispute within the administrative proceedings; related to the payment of professional legal assistance; arrival in court of the parties and their representatives; work and involvement of witnesses, specialists, translators, experts and conducting examinations; activities related to the demand for evidence, inspection of evidence at their location, provision of evidence; other procedural actions or preparation for the case. The legal nature of costs associated with the consideration of cases in administrative courts, as court costs and as an institution of administrative procedural law. The content of these features and functions of this category is revealed. The author's concept of costs associated with the consideration of cases in the administrative court as an institution of administrative procedure law is formulated. It is proposed that the costs associated with the case in administrative proceedings to understand the set of legal rules governing the relationship between the administrative court and the persons involved in the case, on the carrying, provision and distribution of funds, which on the basis and in the manner prescribed by law, must be paid by the persons involved in the case, in order to facilitate the consideration and resolution of a specific public law dispute within the administrative proceedings to compensate for professional legal assistance, the appearance in court of the parties and their representatives; work and involvement of witnesses, specialists, translators, experts and conducting examinations; activities related to the demand for evidence, inspection of evidence at their location, provision of evidence; other procedural actions or preparation for the case.

Key words: administrative procedural law, administrative proceedings, administrative court, court costs, court fees, costs related to the proceedings.

Актуальність дослідження. Належне матеріальне забезпечення провадження по розгляду справ у порядку адміністративного судочинства є обов'язковою та найбільш важливою умовою його ефективності, як наголошує Р.І. Шевейко [19, с. 199], оскільки

це забезпечує доступність правосуддя для громадян. Л.Г. Глущенко наголошує, що поряд із загальнодоступністю і безкоштовністю правосуддя у будь-якій правовій державі, у т. ч. і в Україні, існує інститут судових витрат, який має сприяти не тільки запобіганню необґрунтованих звернень до суду, а й спонукати учасників спору виконувати свої обов'язки добровільно. Від того, наскільки відпрацьований механізм розрахунку та сплати судових витрат, залежить і досягнення вказаних цілей [3, с. 3].

Інститут судових витрат в адміністративному судочинстві охоплює низку положень, що, крім Кодексу адміністративного судочинства України (КАС), регулюються Законом України «Про судовий збір» [13], Законом України «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» [10], постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників» [11].

Проблеми державного фінансування судової системи України виникають щороку. Так, у 2020 р. потреби судової системи були профінансовані на 64%, і ця обставина підвищує значення судових витрат як засобу забезпечення здійснення правосуддя. Також, як наголошує К.С. Пащенко, до судочинства залучаються особи, які сприяють здійсненню правосуддя: посадові особи, спеціалісти з питань, що виникають під час розгляду справи, судові експерти, перекладачі, діяльність яких потребує матеріальної компенсації, здійснюються процесуальні дії, які потребують додаткових витрат. Повністю покласти на державу, тобто на платників податків, витрати, пов'язані з функціонуванням судової системи, вважає цей науковець, не є раціональним і не відповідає принципу пропорційності відповідальності, а також історичним передумовам існування інституту судових витрат. Тому законодавством на осіб, в інтересах яких розглядаються й вирішуються насамперед судові спори, покладено обов'язок частково відшкодовувати витрати на судочинство [7, с. 43].

Науковці наголошують, що у чинному законодавстві України у сфері адміністративного судочинства мають місце численні недоліки в нормативному регулюванні інституту судових витрат. На практиці зустрічаються помилки під час застосування вітчизняного законодавства, які Р.І. Шевейко та Л.Г. Глущенко пов'язують не тільки з недостатнім законодавчим регулюванням окремих положень судових витрат у провадженні по розгляду справ у порядку адміністративного судочинства, але й недостатньою теоретичною розробкою існуючих проблем даного інституту [18, с. 4; 3, с. 4]. Оскільки згідно зі ст. 132 КАС судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи, то зазначені проблеми поширюються на всі елементи цього інституту.

Стан наукової розробки. У вітчизняній адміністративно-правовій науці безпосередньо проблемам витрат, пов'язаних з розглядом справи, приділялась увага фрагментарно і лише як складовій частині судових витрат в адміністративному процесі. Слід зазначити, що інститут витрат, пов'язаних з розглядом справи, для адміністративно-правової науки є відносно новим та малодослідженим. Окремі аспекти цього питання вивчали такі науковці як: С.С. Богля, Л.Г. Глущенко, К.С. Пащенко, Н.Б. Писаренко, Н.Ю. Сакара, В.В. Тильчик, С. Е. Устюшенко, Р.І. Шевейко та ін. Водночас результати їх роботи не дозволяють виокремити поняття витрати, пов'язаних з розглядом справи в адміністративному суді.

Метою статті є дослідження ознак, сутності, понять і юридичної природи витрат, пов'язаних із розглядом справ в адміністративних судах, на основі аналізу нормативно-правових актів і наукових концепцій у цій сфері.

Результати дослідження. Новий механізм компенсації витрат, пов'язаних із розглядом справ адміністративними судами був закріплений у Кодексі адміністративного

судочинства України Законом України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII [9]. Відповідно до ст. 132 Кодексу адміністративного судочинства України судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи, які, у свою чергу, поділяються на такі види: 1) витрати на професійну правничу допомогу; 2) витрати сторін і їхніх представників, що пов'язані із прибуттям до суду; 3) витрати, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів та проведенням експертиз; 4) витрати, пов'язані з витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпеченням доказів; 5) витрати, пов'язані із вчиненням інших процесуальних дій або підготовкою до розгляду справи [5]. З 2017 р. почала формуватися нова судова практика щодо застосування цих правових положень і проводилися відповідні наукові дослідження.

Н.Ю. Сакара, досліджуючи правову природу судового збору зазначає, що осмислення правової природи судового збору слід розпочинати зі з'ясування сутності судових витрат взагалі, оскільки категорії судові витрати та судовий збір співвідносяться між собою як ціле та частина. Як відомо, частина завжди переймає окремі властивості цілого та внутрішньо погоджується з іншими частинами, хоча й зберігає свою специфічність. Тому розкриття змісту категорії судові витрати надасть можливість виявити ознаки, які, в тому числі, можуть бути притаманні й судовому збору [14, с. 136]. У зв'язку із зазначеним застосування цього підходу є виправданим при визначенні правової природи витрат, пов'язаних із розглядом справ в адміністративних судах, як інституту адміністративно-процесуального права, а виокремити ознаки таких витрат, що відрізняють їх від ознак судового збору дозволить дослідження його змісту.

Л.Г. Глущенко пропонує визначати судові витрати як кошти, які на підставі й у спосіб, передбачений законом, мають сплатити особи, що беруть участь у справі, у зв'язку зі зверненням до суду та розглядом адміністративної справи [3, с. 15]. Р.І Шейвейко формулює поняття витрати в адміністративному судочинстві як сукупність всіх грошових коштів, які зобов'язані сплатити сторони на законних підставах для розгляду і вирішення публічно-правового спору, переданого на вирішення адміністративного суду [18, с. 14]. Як різновид грошових витрат судові витрати в цивільному процесі на думку С.Е. Устюшенко, це передбачені нормами цивільного процесуального законодавства витрати (грошові кошти) сторін, інших учасників справи, понесені ними у зв'язку з її розглядом та вирішенням, а у разі їх звільнення від сплати – це витрати держави, які вона несе у зв'язку з вирішенням конкретної цивільної справи [16, с. 130]. Важливим для розуміння сутності судових витрат в адміністративному судочинстві є визначення їх основних функцій, що були виокремлені Л.Г. Глущенко: компенсаційна, тобто часткове покриття видатків, які супроводжують судову діяльність; забезпечувальна – це можливість оперативного проведення необхідних процесуальних дій і превентивна, а саме запобігання подання безпідставних позовів [3, с. 5].

В юридичній літературі зазначається, що норми процесуального права, які регулюють відносини, пов'язані із судовими витратами, визначають порядок та розміри сплати судових витрат, процедуру їх відшкодування, а також інші питання, пов'язані із судовими витратами, утворюють окремий самостійний процесуально-правовий інститут [1, с. 8; 6, с. 57].

Інститут судових витрат в адміністративному судочинстві на думку К.С. Пащенко є сукупністю правових норм, що регулюють відносини між адміністративним судом і особами, які беруть участь у справі, з приводу сплати судового збору і витрат, пов'язаних із розглядом справи, та характеризуються специфічними правами й обов'язками сторін таких правовідносин. І.С. Пащенко вважає, що за способом регулювання відносин цей інститут включає в себе як матеріально-правові, так і процесуальні ознаки,

оскільки з одного боку він регулює суспільні відносини щодо сплати судових витрат (їх стягнення), а з іншого – забезпечується форма та спосіб такого регулювання. Як самостійний правовий інститут, він має свій об'єкт і суб'єктів правового регулювання. об'єктом виступають майнові відносини, грошові затрати, а суб'єктами є суд, сторони, треті особи із самостійними вимогами, інші суб'єкти адміністративного судочинства (представник, свідки, експерт та ін.), які мають взаємні права, обов'язки і несуть відповідальність за їх недотримання [7, с. 57].

На думку С.Е. Устюшенко ознаками судових витрат як різновиду грошових витрат є: 1) судові витрати пов'язані зі здійсненням лише тих дій, які сприяють розгляду та вирішенню конкретної цивільної справи; 2) матеріальний характер і грошовий вираз судових витрат; 3) серед суб'єктів процесуальних правовідносин судові витрати несуть лише учасники справи (в основному сторони); 4) за загальним правилом, розподіл судових витрат відбувається між учасниками справи залежно від результатів розгляду справи, а у разі їх звільнення від сплати покладається на державний бюджет. Водночас, цей науковець визначає також ознаки судових витрат як інституту процесуального права: 1) інститут судових витрат містить елементи публічно-правового і приватноправового регулювання; 2) норми цього інституту регулюють такі основні етапи: несення, забезпечення та розподіл судових витрат; 3) норми цього інституту застосовуються на всіх стадіях та належать до всіх видів судочинства [16, с. 150].

К.С. Пащенко наголошує саме на ознаках, притаманних цьому інституту в адміністративному судочинстві. До них науковець відносить: 1) зумовленість здійсненням провадження в адміністративній справі; 2) стягнення зі сторін, третіх осіб із самостійними вимогами, держави; 3) нормативно-правове закріплення переліку сум, що становлять судові витрати та порядку їх розподілу; 4) компенсаційний характер; 5) гнучка система стягнення судових витрат (можливість зменшення розміру витрат, звільнення від їх оплати, відстрочення та розстрочення, повернення судового збору); 6) наявність можливості оскарження рішення щодо судових витрат [6, с. 54]. Наведені вище ознаки судових витрат є загальними і для судового збору і для витрат, пов'язаних із розглядом справи. Виокремити ознаки витрат, пов'язаних із розглядом справ в адміністративних судах, що відрізняють їх від ознак судового збору дозволить дослідження змісту останнього.

На думку Н. Бойко, з податковими платежами судовий збір споріднює ціла низка ознак, а саме: 1) загальнообов'язковість; 2) наявність об'єкта справляння, який визначений ст. 3 Закону України «Про судовий збір»; 3) коло суб'єктів, на яких покладається обов'язок зі сплати збору; 4) наявність визначених законом ставок збору; 5) наявність бази справляння збору, якою є ціна позову (розмір позовних вимог) [2]. Судовий збір, вважає С.Е. Устюшенко виконує такі функції: 1) фіскальна функція полягає в наповненні спеціального фонду Державного бюджету України, кошти якого спрямовуються на забезпечення здійснення судочинства та функціонування органів судової влади, тобто частково покриває витрати держави на здійснення правосуддя; 2) превентивна функція полягає в тому, що необхідність сплачувати досить значні ставки судового збору під час звернення до суду запобігає пред'явленню завідомо безпідставних та дріб'язкових позовів, зловживанню сторонами своїми процесуальними правами; 3) стимулююча функція полягає у стимулюванні сторін до мирного (позасудового) врегулювання спору. Друга та третя з названих функцій є спільними для усіх судових витрат, тоді як перша властива лише судовому збору [17].

Про ґрунтовність стану наукових досліджень і реалізацію їх результатів на практиці свідчить існуючі вимоги до статистичної звітності судів, де ґрунтовно відображено вимоги до звіту про справляння, звільнення від сплати та повернення судового

збору в місцевих та апеляційних судах. Так за даними такої звітності у 2019 р. за адміністративними позовами майнового характеру, що були подані суб'єктом владних повноважень, юридичною особою – 148 523 164 грн за 21 474 позовами, фізичною особою або фізичною особою – підприємцем – 16 359 542 грн за 9 407 позовами, загалом сплачено 164 882 706 грн за 30 881 позов. Поряд з цим за адміністративними позовами немайнового характеру в кількості 86 494 було сплачено – 155 956 245 грн. Серед них за 30 376 адміністративними позовами немайнового характеру, які були подані суб'єктом владних повноважень, юридичною особою або фізичною особою – підприємцем сплачено 105 417 301 грн; за 56 118 позовами, поданими фізичними особами – 50 538 943 грн. За 38 781 апеляційною скаргою на рішення суду у 2019 р. було сплачено 325 283 227 грн [4]. Натомість Наказом Державної судової адміністрації «Про затвердження форми звітності № 10 «Звіт про справляння, звільнення від сплати та повернення судового збору в місцевих та апеляційних судах»» [12] не передбачено ведення статистичної звітності щодо кількості адміністративних позовів за якими компенсуються витрати, пов'язані із розглядом справ адміністративними судами та розміру таких витрат. На наш погляд, така ситуація свідчить про теоретичну невизначеність змісту цієї складової судових витрат в адміністративному судочинстві.

У ст. 132, 134, 135, 137, 138 КАС визначені загальні засади визначення розміру, порядку нарахування, порядок розподілу, компенсації щодо витрат 1) на правничу допомогу адвоката, в т. ч. гонорару адвоката за представництво в суді та іншу правничу допомогу, пов'язану зі справою, включаючи підготовку до її розгляду, збір доказів тощо, а також вартість послуг помічника адвоката; 2) пов'язані з переїздом до іншого населеного пункту сторін та їхніх представників, а також найманням житла, компенсація за втрачений заробіток чи відрив від звичайних занять; 3) пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів та проведенням експертиз; 4) пов'язані з витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпеченням доказів і вчиненням інших процесуальних дій або підготовкою справи до розгляду; 5) пов'язані із вчиненням інших процесуальних дій або підготовкою до розгляду справи [5].

Витрати, пов'язані із розглядом адміністративної справи, як відзначає К.С. Пащенко, встановлені з метою: а) відшкодування державі витрат, понесених судом, а саме: пов'язаних з проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи; б) відшкодування особам, які сприяють здійсненню правосуддя в адміністративних справах, а саме: пов'язаних із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз, витрати на правову допомогу [6, с. 56]. Можна доповнити цей перелік третьою групою, а саме відшкодування витрати сторін і їхніх представників, пов'язані з отриманням правничої допомоги та прибуттям до суду стороні. До цієї групи можна віднести і відшкодування цих же затрат третіх осіб із самостійними вимогами, на користь яких прийнято рішення (окрім суб'єктів владних повноважень), їх представникам. Окрім того, зважаючи на суб'єктний склад осіб, яким законом надається право на відшкодування витрат, пов'язаних із розглядом адміністративної справи. Тому слід підтримати пропозицію К.С. Пащенко щодо розширення кола суб'єктів, що мають право на компенсацію витрат, пов'язаних із розглядом справи в адміністративному суді [6, с. 57]. Вважаємо за необхідне доповнити ст. 134 та 135 доповнити вказівкою на «витрати третіх осіб із самостійними вимогами».

Завдяки можливості стягнення понесених судових витрат, наголошує К.С. Пащенко, полегшується оплата представника у процесі, витрати по пошуку і наданню доказів, оплата послуг спеціаліста, експерта і перекладача. Шляхом сплати судового збору

забезпечується можливість проведення самого судового процесу. Крім того, адміністративне судочинство має значну кількість пільг по сплаті збору, а також можливість відстрочення, розстрочки його сплати, зменшення розміру або взагалі звільнення від сплати судового збору, що полегшує доступ до правосуддя малозабезпеченим верствам населення. Таким чином, реалізується правозабезпечувальна мета судових витрат в адміністративному судочинстві [7, с. 58]. Таким чином однією з відмінностей між судовим збором та витратами, пов'язаними з розглядом справи є відмінність в цілях правового регулювання й у характері відносин, які виникають з приводу цих судових витрат, що тягне за собою відмінність у методах правового регулювання публічно-правових чи приватноправових.

Висновки. З урахуванням зазначеного пропонуємо виокремити ознаки витрат, пов'язаних із розглядом справи в адміністративному судочинстві як судових витрат: 1) матеріальний характер і грошовий вираз витрат; 2) об'єктом виступають майнові відносини, грошові затрати, пов'язані із розглядом та вирішенням публічного спору; 3) суб'єктами відносин є суд, сторони, треті особи із самостійними вимогами, інші суб'єкти адміністративного судочинства (представник, свідки, експерт та ін.), які мають взаємні права, обов'язки і несуть відповідальність за їх недотримання; 4) платниками є сторони у справі; 5) визначена законодавством форма та спосіб понесення таких витрат; 6) пов'язаність із розглядом та вирішенням публічно-правового спору; 7) носять компенсаційний характер; 8) мета – сприяння розгляду та вирішенню конкретного публічно-правового спору в межах адміністративного судочинства; 9) пов'язані із оплатою: 9.1) професійної правничої допомоги; 9.2) прибуття до суду сторін і їхніх представників; 9.3) роботи та залучення свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів і проведенням експертиз; 9.4) діяльності щодо витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпеченням доказів; 9.5) інших процесуальних дій або підготовки до розгляду справи.

Таким чином під витратами, пов'язаними із розглядом справи в адміністративному судочинстві (як судовими витратами) можна розуміти кошти, які на підставі й у спосіб, передбачений законом, мають сплатити особи, що беруть участь у справі, з метою сприяння розгляду та вирішенню конкретного публічно-правового спору в межах адміністративного судочинства для компенсації професійної правничої допомоги, прибуття до суду сторін та їхніх представників; роботи та залучення свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів і проведенням експертиз; діяльності щодо витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпеченням доказів; інших процесуальних дій або підготовки до розгляду справи.

Можна виокремити три групи витрат, пов'язаних із розглядом адміністративної справи: 1) відшкодування державі витрат, понесених судом, пов'язаних із проведенням огляду доказів на місці та вчиненням інших дій, необхідних для розгляду справи; 2) відшкодування особам, які сприяють здійсненню правосуддя в адміністративних справах, пов'язаних із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів та проведенням судових експертиз, витрати на правову допомогу; 3) відшкодування витрати сторін та їх представників, пов'язані з отриманням правничої допомоги та прибуттям до суду сторін.

Ознаками витратами, пов'язаними із розглядом справи в адміністративному судочинстві, як інституту адміністративно-процесуального права є наступні: 1) зумовлені здійсненням провадження в адміністративній справі; 2) містить елементи публічно-правового і приватноправового регулювання; 3) передбачає стягнення зі сторін; 4) норми цього інституту регулюють такі основні етапи: несення, забезпечення та розподіл витрат, пов'язаних із розглядом справи в адміністративному судочинстві;

4) норми цього інституту застосовуються на всіх стадіях та належать до всіх видів судочинства; 5) виконують компенсаційну функцію; 6) наявність правових можливостей для зміни розміру виплат.

Таким чином під витратами, пов'язаними із розглядом справи в адміністративному судочинстві (інститут адміністративно-процесуального права) можна розуміти сукупність правових норм, що регулюють відносини між адміністративним судом і особами, які беруть участь у справі, з приводу несення, забезпечення та розподілу коштів, які на підставі та у спосіб, передбачений законом, мають сплатити особи, що беруть участь у справі, з метою сприяння розгляду та вирішенню конкретного публічно-правового спору в межах адміністративного судочинства для компенсації професійної правничої допомоги, прибуття до суду сторін та їхніх представників; роботи та залучення свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів та проведенням експертиз; діяльності щодо витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпеченням доказів; інших процесуальних дій або підготовки до розгляду справи.

Пропонуємо також запровадити статистичну звітність щодо кількості адміністративних позовів за якими компенсуються витрати, пов'язані із розглядом справ адміністративними судами та розміру таких витрат шляхом. внесення змін до Наказу Державної судової адміністрації «Про затвердження форми звітності № 10 «Звіт про справляння, звільнення від сплати та повернення судового збору в місцевих та апеляційних судах»» від 21 грудня 2012 р. № 172.

Список використаних джерел:

1. Богля С.С. Судові витрати в цивільному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2005. 20 с.
2. Бойко Н. Чи всі судові витрати є додатковим благом? (коментар до роз'яснення ДПІ в Оболонському районі м. Києва). URL: <https://taxlink.ua/ua/news/chi-vsi-sudovivitrati-dodatkovim-blagom-komentar-do-rozjasnennja-dpi-v-obolonskomu-rajoni-m-kiva.htm#hcq=XUGHPor>.
3. Глущенко Л.Г. Судові витрати в адміністративному судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2011. 24 с.
4. Звіт про справляння, звільнення від сплати та повернення судового збору в місцевих та апеляційних судах за 2019 рік. URL: https://court.gov.ua/inshe/sudova_statystyka/rik_2019.
5. Кодекс адміністративного судочинства України : кодекс. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>
6. Пащенко К.С. Інститут судових витрат в адміністративному судочинстві. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2015. № 5. С. 52–59. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2015_5_12. С. 57.
7. Пащенко К.С. Оновлений законодавчий підхід до інституту судових витрат в адміністративному судочинстві України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 2. С. 41–46. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzizvru_2018_2_8.
8. Писаренко Н.Б. Принципи адміністративного судочинства та їх реалізація як гарантія права на справедливий суд. URL: <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/11276/1/75-78.pdf>.
9. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів : Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 48. Ст. 436.

10. Про гарантії держави щодо виконання судових рішень: Закон України від 5 червня 2012 р. № 4901-VI. *Урядовий кур'єр*. 2012. № 121.
11. Про затвердження Порядку виконання рішень про стягнення коштів державного та місцевих бюджетів або боржників : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2011 р. № 845. *Урядовий кур'єр*. 2011. № 154.
12. Про затвердження форми звітності № 10 «Звіт про справляння, звільнення від сплати та повернення судового збору в місцевих та апеляційних судах»: Наказ Державної судової адміністрації від 21.12.2012 № 172. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0172750-12/print>.
13. Про судовий збір: Закон України від 8 липня 2011 р. № 3674-VI. *Голос України*. 2011. № 142.
14. Сакара Н.Ю. Про правову природу судового збору. *Проблеми законності*. 2016. № 132. С. 135–146.
15. Тильчик В.В. Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин : дис. ... докт. юрид. наук. Запоріжжя. 2020. 448 с.
16. Устюшенко С.Е. Поняття та ознаки судових витрат у цивільному процесі. *Прикарпатський юридичний вісник*. Вип. 4 (25). Т. 1. 2018. С. 148–151. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2019/3_2019/part_1/24.pdf.
17. Устюшенко С.Е. Поняття та функції судового збору в цивільному процесі. *Право і суспільство*. № 3. 2019. С. 129–133. URL: http://pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2019/3_2019/part_1/24.pdf.
18. Шевейко Р.І. Витрати в адміністративному процесі за законодавством України: питання теорії та практики : автореф дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.07. Запоріжжя, 2011. 20 с.
19. Шевейко Р.І. Співвідношення судових витрат у провадженні по розгляду справ у порядку адміністративного судочинства з процесуальними аналогами в цивільному та кримінальному процесі. *Вісник Запорізького національного університету*. № 1. 2011. С. 198–203. URL: https://web.znu.edu.ua/herald/issues/2011/ur_2011_1/198-203.pdf
20. Шмотин К.С. Судебные расходы в гражданском судопроизводстве : дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2018. 216 с.

УДК 342.9:347.961

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.23>

ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМАТИВНОЇ БАЗИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПАТЕНТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Кудін Андрій Вячеславович,
здобувач
(Науково-дослідний інститут
публічного права, м. Київ, Україна)

Актуальність статті полягає в тому, що удосконалення законодавства є системним реформаторським заходом патентного права, і для ефективності реалізації захисту патентного права варто по-новому охарактеризувати нормативну базу адміністративно-правового забезпечення патентної діяльності в Україні. Мета статті – на основі системного аналізу норм законодавства та статистичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації патентної діяльності охарактеризувати нормативну базу адміністративно-правового забезпечення патентної діяльності в Україні. Системно охарактеризовано нормативну базу адміністративно-правового забезпечення патентної діяльності в Україні. Розкрито, що захист патентних прав впливає із конституційних основ захисту інтелектуальних та творчих прав кожної людини в суспільстві. Визначено, що адміністративно-правове забезпечення патентної діяльності в Україні передбачене спеціалізованими законодавчими актами патентної діяльності, що поділяються залежно від об'єктів права власності (винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, географічні зазначення, компонування напівпровідникових виробів). Доведено, що важливу роль у сфері нормативного забезпечення патентної діяльності відіграють державні стандарти та міжнародні стандарти в галузі промислової власності, зокрема стандарти Всесвітньої організації інтелектуальної власності та директиви Європейського Союзу, що встановлюють ідейні критерії формування системи адміністративно-правового забезпечення патентної діяльності. Зроблено висновок, що нормативна база адміністративно-правового забезпечення патентної діяльності в Україні характеризується такими особливостями: а) захист патентних прав впливає із конституційних основ захисту інтелектуальних та творчих прав кожної людини в суспільстві; б) адміністративно-правове забезпечення патентної діяльності в Україні передбачене спеціалізованими законодавчими актами патентної діяльності, що поділяються залежно від об'єктів права власності (винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, географічні зазначення, компонування напівпровідникових виробів); в) сферу адміністративно-правового забезпечення патентної діяльності в Україні регулюють такі кодифіковані акти: Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Податковий кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення; г) поділ підзаконних актів у сфері адміністративно-правового забезпечення патентної діяльності в Україні слід здійснювати за інституційними суб'єктами, що прийняли такі акти.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, електронне врядування, інструменти, механізм, патент, патентна діяльність, принципи, публічна адміністрація, статус, суб'єкт.

CHARACTERISTICS OF REGULATORY BASE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF PATENT ACTIVITY IN UKRAINE

Kudin Andrii Viacheslavovych,
PhD Student
(Scientific Institute of Public Law, Kyiv,
Ukraine)

The relevance of the article is that the improvement of legislation is a systemic reform measure of patent law, and for the effective implementation of patent protection, it is necessary to re-characterize the regulatory framework for administrative and legal support of patent activity in Ukraine. The purpose of the article is to characterize the normative base of administrative and legal support of patent activity in Ukraine on the basis of the systematic analysis of norms of legislation and statistical activity of subjects of public administration of patent activity. The article systematically describes the regulatory framework for administrative and legal support of patent activities in Ukraine. It is revealed that the protection of patent rights follows from the constitutional basis for the protection of intellectual and creative rights of every person in society. It is determined that the administrative and legal support of patent activity in Ukraine is provided by specialized legislative acts of patent activity, which are divided depending on the objects of ownership (inventions, utility models, industrial designs, marks for goods and services, geographical indications, semiconductor products). It is proved that state and international standards in the field of industrial property, in particular, the standards of the World Intellectual Property Organization and European Union directives, which establish ideological criteria for the formation of the system of administrative and legal support of patent activity, play an important role in the field of patent law. It is concluded that the normative base of administrative and legal support of patent activity in Ukraine is characterized by the following features: a) protection of patent rights follows from the constitutional basis of protection of intellectual and creative rights of every person in society; b) administrative and legal support of patent activity in Ukraine is provided by specialized legislative acts of patent activity, which are divided depending on the objects of property rights (inventions, utility models, industrial designs, marks for goods and services, geographical indications, layout of semiconductor products); c) the sphere of administrative and legal support of patent activity in Ukraine is regulated by the following codified acts: the Civil Code of Ukraine, the Commercial Code of Ukraine, the Tax Code of Ukraine and the Code of Ukraine on Administrative Offenses; d) the division of bylaws in the field of administrative and legal support of patent activities in Ukraine should be carried out by the institutional entities that have adopted such acts.

Key words: administrative and legal support, e-government, tools, mechanism, patent, patent activity, principles, public administration, status, subject.

Актуальність теми. Сьогодні часто як науковці, так і практики говорять і пишуть про необхідність удосконалення законодавства, що регулює ту чи іншу сферу суспільних відносин. Поняття «удосконалення законодавства» використовується як зрозуміле і таке, що не потребує роз'яснення, однак удосконалення законодавства як форма людської активності насамперед є певним видом діяльності. Діяльність – це специфічно людська форма ставлення до навколишнього світу, змістом якої є доцільні зміни і перетворення речей і явищ залежно від людських потреб. Відповідно, будь-яка діяльність характеризується такими структурними елементами, як суб'єкт, об'єкт і предмет, засоби та способи, результат і мета діяльності. Дослідження складників

удосконалення законодавства як певної діяльності дасть можливість не лише скласти уявлення про удосконалення законодавства як цілісний правовий феномен на загальнотеоретичному рівні, а й сформулювати визначення останнього, адже в науці визначення цінне не саме по собі, а є природним підсумком і закономірним результатом попереднього процесу вивчення предмету [5, с. 49; 19, с. 40–43].

Удосконалення законодавства є також системним реформаторським заходом патентного права, і для ефективності реалізації захисту патентного права, варто по-новому охарактеризувати нормативну базу адміністративно-правового забезпечення патентної діяльності в Україні.

Огляд останніх досліджень. Проблемні питання патентної діяльності досліджували такі вчені, як: Г. Андрощук, В. Бурячок, Є. Валькова, М. Галянтич, С. Головань, І. Запорожець, С. Золота, І. Каплун, О. Коротун, І. Кравченко, К. Куркова, А. Пишна, В. Понікаров, Г. Римарчук, Д. Смерницький, О. Тандир, Є. Юркова та ін. Комплексних досліджень патентування як об'єкта адміністративного регулювання в Україні, на жаль, замало, що комплексно обґрунтовує актуальність обраної теми статті.

Мета статті полягає в тому, щоб на основі системного аналізу норм законодавства та статистичної діяльності суб'єктів публічної адміністрації патентної діяльності, охарактеризувати нормативну базу адміністративно-правового забезпечення патентної діяльності в Україні.

Виклад основних положень. Конституція України є нормативним гарантом захисту права інтелектуальної власності, зокрема ст. 41 визначає, що кожен має право володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Право приватної власності набувається в порядку, визначеному законом. Громадяни для задоволення своїх потреб можуть користуватися об'єктами права державної та комунальної власності відповідно до закону. Ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним. Примусове відчуження об'єктів права приватної власності може бути застосоване лише як виняток з мотивів суспільної необхідності, на підставі і в порядку, встановлених законом, та за умови попереднього і повного відшкодування їх вартості. Примусове відчуження таких об'єктів з наступним повним відшкодуванням їх вартості допускається лише в умовах воєнного чи надзвичайного стану. Конфіскація майна може бути застосована виключно за рішенням суду у випадках, обсязі та порядку, встановлених законом. Використання власності не може завдавати шкоди правам, свободам та гідності громадян, інтересам суспільства, погіршувати екологічну ситуацію і природні якості землі. Ст. 54 Основного Закону передбачає, що громадянам гарантується свобода літературної, художньої, наукової і технічної творчості, захист інтелектуальної власності, їхніх авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності. Кожний громадянин має право на результати своєї інтелектуальної, творчої діяльності; ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом. Держава сприяє розвитку науки, встановленню наукових зв'язків України зі світовим співтовариством. Культурна спадщина охороняється законом. Держава забезпечує збереження історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами [9].

Спеціалізованими законодавчими актами патентної діяльності в Україні є:

– Закон України «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі» від 15 грудня 1993 р. № 3687-ХІІ, яким визначено зміст правової охорони винаходів (корисних моделей), право на одержання патенту, порядок одержання патенту, права й обов'язки, що

впливають із патенту, припинення дії патенту та визнання його недійсним, захист прав власника патенту [14].

– Закон України «Про охорону прав на промислові зразки» від 15 грудня 1993 р. № 3688-ХІІ, що регулює відносини, що виникають у зв'язку з набуттям і здійсненням права власності на промислові зразки в Україні [17].

– Закон України «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг» від 15 грудня 1993 р. № 3689-ХІІ, що регулює відносини, що виникають у зв'язку з набуттям і здійсненням права власності на знаки для товарів і послуг в Україні [15].

– Закон України «Про правову охорону географічних зазначень» від 16 червня 1999 р. № 752-ХІV, що визначає правові засади охорони прав на зазначення походження товарів в Україні та регулює відносини, що виникають у зв'язку з їх набуттям, використанням та захистом [18].

– Закон України «Про охорону прав на компонування напівпровідникових виробів» від 5 листопада 1997 р. № 621/97-ВР, що регулює відносини, що виникають у зв'язку з набуттям і здійсненням права власності на топографії інтегральних мікросхем в Україні [16].

Відносно кодифікованих актів, то сферу адміністративно-правового забезпечення патентної діяльності в Україні регулюють Цивільний кодекс України [21], Господарський кодекс України [1], Податковий кодекс України [10] та Кодекс України про адміністративні правопорушення [8].

Важливу роль у врегулюванні адміністративно-правового забезпечення патентної діяльності в Україні відіграють державні стандарти та міжнародні стандарти в галузі промислової власності [3], стандарти Всесвітньої організації інтелектуальної власності [20] та директиви ЄС (наприклад, Директива 2001/83/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 06 листопада 2001 р. про звіт законів Спільноти щодо лікарських засобів для людини) [4].

Поділ підзаконних актів у сфері адміністративно-правового забезпечення патентної діяльності в Україні слід здійснювати за інституційними суб'єктами, що прийняли такі акти. До таких слід віднести:

– постанови, розпорядження та декрети Кабінету Міністрів України (наприклад, Порядок сплати зборів за дії, пов'язані з охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2004 р. № 1716 № 496 [12], Порядок надання Кабінетом Міністрів України дозволу на використання запатентованого винаходу (корисної моделі) чи зареєстрованої топографії інтегральної мікросхеми, що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. № 8 [11], Декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито» від 21 січня 1993 р. № 7-93, Постанова Кабінету Міністрів України «Про державну систему депонування штамів мікроорганізмів» від 12 жовтня 1994 р. № 705 [2]);

– накази Міністерства освіти і науки України (наприклад, Інструкція про порядок ознайомлення будь-якої особи з матеріалами заявки на об'єкт права інтелектуальної власності, затверджена наказом Міністерства освіти і науки України від 22 квітня 2005 р. № 247 [7] тощо);

– накази Міністерства фінансів України (наприклад, Інструкція про порядок обчислення та справляння державного мита, що затверджено наказом Міністерства фінансів України від 07 липня 2012 р. № 811 [6] тощо);

– підзаконні акти інших суб'єктів публічної адміністрації патентної діяльності в Україні.

Висновки. Загалом нормативна база адміністративно-правового забезпечення патентної діяльності в Україні характеризується такими особливостями:

- захист патентних прав впливає із конституційних основ захисту інтелектуальних і творчих прав кожної людини в суспільстві;
- адміністративно-правове забезпечення патентної діяльності в Україні передбачене спеціалізованими законодавчими актами патентної діяльності, що поділяються залежно від об'єктів права власності (винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, географічні зазначення, компонування напівпровідникових виробів);
- сферу адміністративно-правового забезпечення патентної діяльності в Україні регулюють такі кодифіковані акти: Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Податковий кодекс України та Кодекс України про адміністративні правопорушення;
- поділ підзаконних актів у сфері адміністративно-правового забезпечення патентної діяльності в Україні слід здійснювати за інституційними суб'єктами, що прийняли такі акти;
- важливу роль у сфері нормативного забезпечення патентної діяльності відіграють державні стандарти та міжнародні стандарти в галузі промислової власності, зокрема стандарти Всесвітньої організації інтелектуальної власності та директиви ЄС, що встановлюють ідейні критерії формування системи адміністративно-правового забезпечення патентної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18, № 19-20, № 21-22. Ст. 144.
2. Декрет Кабінету Міністрів України «Про державне мито» від 21 січня 1993 р. № 7-93. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/7-93#Text>.
3. Державні стандарти України (ДСТУ) в галузі промислової власності. Державне підприємство «Український інститут інтелектуальної власності»: офіційний веб-сайт. 2016. URL: <https://ukrpatent.org/uk/articles/dstu>
4. Директива 2001/83/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 06.11.2001 про звід законів Спільноти щодо лікарських засобів для людини. Офіційний вісник ЄС, L 378, 27 грудня 2006 р. С. 1-19.
5. Ивин А.А. Логика для юристов : учебное пособие. Москва : Гардарики, 320 с.
6. Інструкція про порядок обчислення та справляння державного мита: наказ Міністерства фінансів України від 07.07.2012 № 811. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1623-12#Text>.
7. Інструкція про порядок ознайомлення будь-якої особи з матеріалами заявки на об'єкт права інтелектуальної власності: наказ Міністерства освіти і науки України від 22.04.2005 № 247. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=z0494%2D05&p=1178262961702826#Text>.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-Х. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
9. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13-14, № 15-16, № 17. Ст. 112.
11. Порядок надання Кабінетом Міністрів України дозволу на використання запатентованого винаходу (корисної моделі) чи зареєстрованої топографії інтегральної мікросхеми: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2004 р. № 8. *Верховна*

Рада України: офіційний веб-сайт. 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=8%2D2004%2D%EF&p=1113302200186125#Text>.

12. Порядок сплати зборів за дії, пов'язані з охороною прав на об'єкти інтелектуальної власності, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2004 р. № 1716 № 496. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1716%2D2004%2D%EF&p=1113302200186125#Text>.

13. Про державну систему депонування штамів мікроорганізмів: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 жовтня 1994 р. № 705. *Верховна Рада України*: офіційний веб-сайт. 2016. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=705%2D94%2D%EF&p=1113302200186125#Text>.

14. Про охорону прав на винаходи і корисні моделі: Закон України від 15.12.1993 № 3687-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 7. Ст. 32.

15. Про охорону прав на знаки для товарів і послуг: Закон України від 15.12.1993 № 3689-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 7. Ст. 36.

16. Про охорону прав на компонування напівпровідникових виробів: Закон України 05.11.1997 № 621/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 8. Ст. 28.

17. Про охорону прав на промислові зразки: Закон України від 15.12.1993 № 3688-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 7. Ст. 34.

18. Про правову охорону географічних зазначень: Закон України від 16.06.1999 № 752-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 32. Ст. 267.

19. Риндюк В.І. Удосконалення законодавства як правотворча діяльність. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2015. Вип. 34 (1). С. 40–43.

20. Стандарти Всесвітньої організації інтелектуальної власності. Державне підприємство «Український інститут інтелектуальної власності»: офіційний веб-сайт. 2016. URL: <https://ukrpatent.org/uk/articles/standarti-voiv>

21. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.

УДК 342.9(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.24>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПРОКУРАТУРИ

Мазурик Роман Володимирович,
кандидат юридичних наук,
здобувач наукового ступеня
доктора юридичних наук
(Університет митної справи та фінансів,
м. Дніпро, Україна)

У науковій публікації досліджуються адміністративно-правові засади організації та діяльності регіональної прокуратури. Зазначається, що сучасний стан організації та діяльності регіональних прокуратур 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 в контексті рівня їх адміністративно-правового забезпечення.

Зазначається, що загальний стан адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональної (обласної) прокуратури України є задовільним через прогалини в національному законодавстві.

Перспективним напрямом удосконалення адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності регіональних (обласних) прокуратур вбачається створення в апараті прокуратури регіонального рівня Управління забезпечення діяльності керівника обласної прокуратури, яке буде включати п'ять відділів: відділ документального та інформаційно-технічного забезпечення діяльності керівника обласної прокуратури; відділ забезпечення взаємодії з іншими органами державної влади, державними підприємствами й установами; відділ контролю виконання наказів керівника обласної прокуратури та реалізації основних функцій прокуратури структурними підрозділами обласної прокуратури, відділ забезпечення зв'язків із ЗМІ, громадськими інституціями й організації прийому громадян, відділ міжнародного співробітництва та комунікації з міжнародними організаціями.

Важливим напрямом удосконалення адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональної (обласної) прокуратури є прийняття нового регламенту обласної прокуратури, в якому будуть враховані результати останньої реформи прокуратури України та впроваджена інноваційна модель організації та діяльності регіональної (обласної) прокуратури.

Формулюється висновок щодо перспективності окремого доктринального дослідження цієї тематики, враховуючи необхідність удосконалення адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури України на регіональному рівні.

Ключові слова: обласна прокуратура, інноваційна модель, регіональний рівень, адміністративно-правові засади, функції, представництво, процесуальне керівництво, накази, регламент, удосконалення.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL FOUNDATIONS FOR ORGANIZATION AND OPERATION OF REGIONAL PROSECUTOR'S OFFICE

Mazuryk Roman Volodymyrovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Doctoral Student (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 the regional prosecutor's office. It is noted that the current state of organization and activity of regional prosecutor's offices 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 oblast level, create a qualitatively new model achievements of the doctrine of administrative law.

The methodology of this study is based on an organic combination of philosophical, general scientific and special legal research methods. Techniques of the logical method (analysis, synthesis, deduction and induction), axiomatic, systemic and structural-functional methods, methods of the sociological method, etc. are used. Methods of legal dogma and legal modeling, legal logic and legal statistics, methodology of comparative jurisprudence are used.

Topical issues of organization and activity of regional prosecutor's offices in the context of the level of their administrative and legal support are analyzed.

It is noted that the general state of administrative and legal principles of organization and activity of the regional (oblast) prosecutor's office of Ukraine is satisfactory due to the existing gaps in the national legislation.

A promising direction for improving the administrative and legal support of the organization and activities of regional prosecutor's offices is the creation of the regional level Office of the Regional Prosecutor's Office, which will include five departments: the department of documentary and information-technical support of the regional prosecutor's office; department for ensuring interaction with other public authorities, state enterprises and institutions; the department of control over the execution of orders of the head of the regional prosecutor's office and the implementation of the main functions of the prosecutor's office by structural units of the regional prosecutor's office, the department of media relations, public institutions and reception organizations, the department of international cooperation and communication with international organizations.

An important area of improving the administrative and legal framework of the organization and activities of the regional (regional) prosecutor's office is the adoption of new regulations of the regional prosecutor's office, which will take into account the results of the latest reform of the prosecutor's office of Ukraine.

The conclusion on the prospects of a separate doctrinal study of this topic is formulated, taking into account the need to improve the administrative and legal support of the organization and activities of the prosecutor's office of Ukraine at the regional level.

Key words: regional prosecutor's office, innovative model, regional level, administrative and legal bases, functions, representation, procedural management, orders, regulations, improvement.

Вступ. Актуальність дослідження адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональної прокуратури обґрунтовується останніми змінами, які відбулися в національному законодавстві, а саме внесенням численних змін до Закону України «Про прокуратуру», прийняттям оновлених наказів Генерального

прокурора, які регламентують загальні засади організації та діяльності прокуратури та порядок реалізації окремих функцій прокуратури, передбачених Конституцією України. Дослідження правових засад організації та діяльності регіональної прокуратури дозволить оцінити якісний рівень правового забезпечення прокурорської діяльності загалом і на рівні регіональних (обласних) прокуратур, а також сформулювати конкретні пропозиції щодо удосконалення чинного та формування перспективного національного законодавства, що обґрунтовує як теоретичне, так і практичне значення цієї публікації.

Формулювання пропозицій щодо удосконалення чинного законодавства у сфері правової регламентації організації та діяльності регіональної (обласної) прокуратури має відбуватися за результатами ґрунтовних доктринальних досліджень адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних прокуратур, які мають створити теоретико-методологічну основу для проведення реформи прокуратури на регіональному рівні, визначити основні принципи такого реформування та сформулювати фундаментальну концепцію інноваційної моделі організації та діяльності регіональної прокуратури.

Методологія дослідження заснована на органічному поєднанні філософських, загальнонаукових і спеціально-юридичних методів дослідження. Застосовуються прийоми логічного методу (аналіз, синтез, дедукція та індукція), аксіоматичний, системний та структурно-функціональний методи, прийоми соціологічного методу тощо. Використовуються методи юридичної догматики та юридичного моделювання, юридичної логіки та юридичної статистики, методологія порівняльного правознавства тощо.

Питання адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури та інших правоохоронних органів досліджуються в роботах фахівців у сфері адміністративного права, серед яких роботи О. Бандурки, В. Бевзенка, М. Віхляєва, Т. Коломоець, В. Колпакова, А. Комзюка, П. Лютікова, Р. Мельника, О. Миколенка, Д. Приймаченка, Ю. Севрука, С. Стеценка, М. Тищенко, Н. Холодницького, А. Школика та інших вчених-адміністративістів.

Із останніх досліджень, присвячених адміністративно-правовому забезпеченню реформування, організації та діяльності органів прокуратури, слід відзначити роботи Ю.А. Чаплинської [1], П. Шаганенко [2], С. Циганка [3], О.О. Баганця [4], В.В. Карпунцова [5], проте питання адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональної прокуратури 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 регіональної прокуратури в умовах реформування всієї системи органів прокуратури України.

Результати дослідження. Відповідно до Конституції України прокуратура виконує функції підтримання публічного обвинувачення в суді; організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку; представництва інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом [6; 7]. Реформування системи органів прокуратури обумовлює перегляд доктринальних та адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних (обласних) прокуратур, які виконують важливі завдання на рівні областей, забезпечують виконання наказів Генерального прокурора та координують діяльність місцевих (окружних) прокуратур.

До конституційних і законодавчих основ адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності регіональної прокуратури в Україні відносяться Конституція

України, ратифіковані Верховною Радою України міжнародно-правові договори, зокрема європейська Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, Закони України, Укази Президента України, Постанови Кабінету Міністрів України, накази Генерального прокурора, якими затверджуються положення, порядки, інструкції, стандарти та форми документів. Крім того, слід відзначити міжвідомчі накази Генерального прокурора та інших правоохоронних органів, центральних органів виконавчої влади, якими врегульованні питання координації діяльності органів прокуратури з іншими органами публічної адміністрації.

Актуальним законом, яким регламентовано реформування органів прокуратури України є Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури» № 113-IX від 19 вересня 2019 р [8]. Вказаним законом передбачено утворення обласних прокуратур, до штату яких увійдуть прокурори, які успішно пройшли атестацію та будуть отримувати гідну оплату праці згідно із оновленим Законом України «Про прокуратуру».

До правових основ адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури слід віднести постанови Великої Палати Верховного Суду, які містять правові позиції щодо правильного застосування норма матеріального і процесуального права. Національна правова система відноситься до романо-германської правової сім'ї, проте вона поступово наближається до правової системи змішаного типу, адже в практичній діяльності прокурори все частіше посилаються на прецеденти Європейського суду з прав людини та висновки Великої Палати Верховного Суду, які також по суті мають прецедентний характер.

Отже, правовою основою адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності прокуратури на регіональному рівні є Конституція та міжнародно-правові договори, Рішення Європейського суду з прав людини, актуальна практика Великої Палати Верховного Суду, процесуальні кодекси України, Закони України: «Про запобігання корупції», «Про звернення громадян», «Про доступ до публічної інформації», «Про прокуратуру», «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про виконавче провадження», «Про судовий збір» тощо. Безпосередніми адміністративно-правовими засобами забезпечення організації та діяльності прокуратури на регіональному рівні є накази Генерального прокурора, які деталізуються в наказах керівників регіональних (обласних) прокуратур.

Важливе значення для адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури на регіональному рівні мають Рішення Конституційного Суду України. Зокрема, Рішення Конституційного Суду України від 26 березня 2020 р. № 6-р/2020 [9], яким визначено недопустимість регулювання розміру оплати праці прокурорів підзаконними нормативно-правовими актами (постановами Кабінету Міністрів України), адже це протирічить принципам верховенства права, правової визначеності та законності.

Основним адміністративно-правовим актом, яким врегульовано порядок організації та діяльності органів прокуратури на регіональному рівні є наказ Генерального прокурора № 365 від 07 серпня 2020 р. «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України». У вказаному наказі передбачено особливу увагу приділяти питанням удосконалення організації роботи та контролю виконання, впровадження їх нових форм і методів, у т. ч. з використанням сучасних інформаційних технологій. Керівникам і прокурорам прокуратур усіх рівнів наказано здійснювати повноваження лише в межах та у спосіб, що передбачені Конституцією і законами України, чинними міжнародними договорами України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; забезпечувати діяльність органів прокуратури на

засадах верховенства права, законності, справедливості, неупередженості та об'єктивності, політичної нейтральності та поваги до незалежності суддів, недопустимості незаконного втручання у діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади; принципово реагувати на посягання на незалежність прокурорів у здійсненні повноважень, факти незаконного впливу органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших державних органів, їхніх посадових та службових осіб, а також фізичних і юридичних осіб та їх об'єднань на прокурорів з метою прийняття ними рішень при виконанні службових обов'язків; за наявності загрози незалежності прокурорів невідкладно звертатися до Ради прокурорів України, а в передбачених законом випадках ініціювати питання про притягнення винних осіб до встановленої законом відповідальності; не допускати обмежень або порушень самостійності прокурорів при виконанні ними повноважень та прийнятті рішень про порядок їх здійснення; давати вказівки прокурору нижчого рівня, погоджувати прийняття ним рішень і здійснювати інші дії, що безпосередньо стосуються реалізації покладених функцій, виключно в межах та порядку, визначених законом; діяльність органів прокуратури здійснювати відкрито та прозоро; інформувати суспільство про діяльність органів прокуратури з періодичністю та у спосіб, установлений ст. 6 Закону України «Про прокуратуру», забезпечити при цьому безумовне додержання вимог законодавства, що регламентує правовий режим інформації з обмеженим доступом, насамперед щодо відомостей досудового розслідування кримінальних правопорушень. Крім того, згідно із вказаним наказом, питання організації роботи органів прокуратури на певних напрямках, а також розмежування повноважень між органами прокуратури щодо виконання конституційних функцій визначаються наказами Генерального прокурора, у яких відповідно до положень законодавства та цього наказу конкретизуються завдання і межі повноважень прокуратур різних рівнів, порядок їх реалізації. За необхідності окремі питання організації здійснення функцій прокуратурами на місцях, у т. ч. з урахуванням їх територіальної юрисдикції, передбачено визначати наказами керівників регіональних (обласних) прокуратур у межах наданих повноважень.

Таким чином, адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності органів прокуратури всіх рівнів здійснюється за допомогою наказів Генерального прокурора, керівників регіональних (обласних) прокуратур, що відповідає принципу єдиноначальності.

Важливим для загального адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури на регіональному рівні є наказ Генеральної прокуратури України № 1/1гн від 16 січня 2013 р. «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції». Так, у відповідності із вказаним наказом, керівникам прокуратур обласного рівня наказано забезпечувати участь керівників підпорядкованих прокуратур, начальників і працівників галузевих підрозділів у роботі координаційних, міжвідомчих нарад, за необхідності – в інших координаційних заходах у прокуратурах районного рівня, вживати заходів до підвищення якості їх підготовки, проведення, прийняття рішень та контролю за їх виконанням. Основною формою координації діяльності правоохоронних органів визначено проведення координаційних нарад їх керівників під особистим головуванням. На координаційні наради запрошуються керівники органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для заслуховування інформації щодо їхньої діяльності з питань попередження і протидії злочинності та корупції. Зазначені повноваження використовуються передусім для вирішення питань протидії і попередження злочинності та корупції, які потребують застосування повноважень органів державної влади

та органів місцевого самоврядування. Керівники органів прокуратури зобов'язані забезпечувати повноту використання всіх форм координації, передбачених Положенням про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції. Координаційні наради скликаються за потребою, але не рідше одного разу на півріччя, а також за ініціативою одного з членів координаційної наради. На наради можуть бути запрошені інші посадові особи правоохоронних органів, органів державного контролю та військового управління для заслуховування інформації щодо проведеної роботи з питань запобігання та протидії злочинності та корупції.

Правовою основою адміністративно-правового забезпечення організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням на рівні регіональних прокуратур є Кримінальний процесуальний кодекс України, закони України: «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень», «Про оперативно-розшукову діяльність» тощо. Адміністративно-правовим засобом забезпечення реалізації зазначеної функції є накази Генеральної прокуратури України № 51 від 28 березня 2019 р. «Про затвердження Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні», № 4/1гн від 03 грудня 2012 р. «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність», а також спільний наказ Генеральної прокуратури України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Адміністрації державної прикордонної служби України, Міністерства фінансів України та Міністерства юстиції України № 114/1042/516/1199/936/1687/5 від 16 листопада 2012 р. «Про затвердження Інструкції про організацію проведення негласних слідчих (розшукових) дій та використання їх результатів у кримінальному провадженні».

Правовою основою адміністративно-правового забезпечення представництва інтересів держави в суді органами прокуратури є ст. 23 та 24 Закону України «Про прокуратуру», закони України «Про виконавче провадження», «Про судовий збір», процесуальні кодекси України. Адміністративно-правовим засобом реалізації вказаної функції є наказ Генерального прокурора № 389 від 21 серпня 2020 р. «Про організацію діяльності прокурорів щодо представництва інтересів держави в суді». Так, у відповідності до вказаного наказу, прокурори зобов'язані забезпечувати повноту та обґрунтованість процесуальних документів, додержуватися вимог закону щодо форми і змісту, юрисдикції, визначеної компетенції та обмежень; посилалися на норми матеріального і процесуального права, якими регулюються відповідні правовідносини, враховувати практику Європейського суду з прав людини та Європейської комісії з прав людини, правильно обирати спосіб захисту, долучати до позовів (заяв), скарг належні, допустимі, достовірні та достатні докази, у тому числі щодо відправлення копії позовної заяви, скарги і доданих до них документів іншим учасникам справи, попередній (орієнтовний) розрахунок судових витрат; позови (заяви) надсилати до суду за підписом Генерального прокурора, його перших заступників та заступників, керівників регіональних (обласних), місцевих (окружних) прокуратур, їхніх перших заступників та заступників. Підрозділи представництва в суді та інші підрозділи регіональних (обласних) прокуратур відповідно до їхньої компетенції забезпечують участь у розгляді справ у місцевих господарських та адміністративних, апеляційних судах за їх місцезнаходженням, місцевих загальних судах у справах за власними позовами (заявами). Крім того, підрозділи представництва в суді регіональних (обласних) прокуратур здійснюють організаційно-методичне забезпечення та контроль реалізації функції представництва інтересів держави в суді на рівні місцевих прокуратур

(погоджують позови прокурорів місцевих прокуратур, контролюють наповнення паперових та електронних наглядових проваджень тощо).

Адміністративно-правовим засобом забезпечення реалізації функції нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян є наказ Генерального прокурора № 353 від 03 серпня 2020 р. «Про організацію діяльності прокурорів з нагляду за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах, а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян».

Важливе значення для організації роботи регіональної (обласної прокуратури) мають накази Генерального прокурора № 363 від 06 серпня 2020 р. «Про організацію роботи органів прокуратури з особистого прийому, розгляду звернень і запитів та забезпечення доступу до публічної інформації»; № 191 від 15 квітня 2020 р. «Про організацію роботи з питань правового аналізу, систематизації та обліку актів законодавства в органах прокуратури», № 223 від 18 вересня 2015 р. «Про організацію роботи органів прокуратури України у галузі міжнародного співробітництва», № 218 від 18 вересня 2015 р. «Про організацію інформування суспільства щодо діяльності органів прокуратури України» та інші відомчі нормативно-правові акти. Таким чином, на рівні наказів Генерального прокурора здійснюється адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності прокуратури на всіх рівнях. Порядок виконання проаналізованих наказів деталізується та конкретизується на рівні відповідних наказів керівників регіональних (обласних) прокуратур.

Крім того, організація, засади і порядок діяльності регіональних (обласних) прокуратур визначається відповідним Регламентом. Наприклад, Регламент прокуратури Київської області затверджено наказом прокуратури Київської області № 185 від 09 жовтня 2018 р. Відповідно до п. 1.1. вказаного Регламенту «організація, засади і порядок діяльності прокуратури Київської області визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», іншими законодавчими актами, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, наказами, організаційно-розпорядчими документами, інструкціями Генеральної прокуратури України, прокуратури області, положеннями про самостійні структурні підрозділи, а також цим Регламентом» [10].

Регламентом регіональної (обласної) прокуратури регламентується порядок організації роботи структурних підрозділів регіональної прокуратури, планування роботи, порядок надіслання завдань, доручень і листів нижчестоящим прокурорам, організація проведення нарад, організація розгляду документів, організація контролю виконання, організація виїздів і викликів працівників підпорядкованих прокуратур, порядок забезпечення статистичною інформацією, методичне забезпечення прокурорської діяльності.

Так, згідно із Регламентом прокуратури Київської області № 185 від 09 жовтня 2018 р. керівництво органами прокуратури області здійснює прокурор області. Перший заступник, заступники прокурора області організують, спрямовують та контролюють роботу структурних підрозділів на закріплених за ними напрямках прокурорської діяльності, приймають рішення управлінського та процесуального характеру з питань, віднесених до їх компетенції. Розподіл обов'язків між керівництвом прокуратури області та взаємозамінність визначаються наказом прокурора області. За координацію діяльності заступників прокурора області, структурних підрозділів з питань, вирішення яких потребує комплексного підходу, відповідає перший заступник прокурора області, якщо інше не передбачено наказом прокурора

області. Керівники структурних підрозділів прокуратури області, їх заступники безпосередньо організують роботу у підрозділах. Питання організації роботи з певних напрямів прокурорської діяльності, межі повноважень регіональної та місцевих прокуратур щодо виконання конституційних функцій вирішуються у відповідності з окремими наказами Генерального прокурора [10].

Проекти наказів прокурора області, зміни та доповнення до них готуються структурними підрозділами за напрямами діяльності за погодженням із заінтересованими самостійними структурними підрозділами, першим заступником або заступниками прокурора області відповідно до розподілу обов'язків між керівництвом прокуратури області та відділом забезпечення діяльності керівника регіональної прокуратури. Їх оформлення здійснюється згідно з вимогами, встановленими організаційно-розпорядчим актом Генеральної прокуратури України з питань діловодства в органах прокуратури. Контроль за своєчасністю підготовки проектів і перегляду відповідних наказів покладається на керівників самостійних структурних підрозділів, до компетенції яких віднесено їх розроблення. Накази прокурора області оприлюднюються на офіційному веб-сайті прокуратури Київської області у порядку, визначеному Генеральним прокурором та прокурором області, із додержанням вимог режиму таємності. Внутрішній службовий розпорядок, режим роботи, засади регулювання трудових відносин визначаються Кодексом законів про працю України, Законами України «Про прокуратуру», «Про державну службу» та іншими законодавчими актами, правилами внутрішнього службового розпорядку прокурорів та державних службовців, правилами внутрішнього трудового розпорядку працівників, які виконують функції з обслуговування, та робітників прокуратури області [10].

З метою удосконалення адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури на регіональному рівні доцільним вбачається збільшення штату відділу забезпечення діяльності керівника регіональної прокуратури та перспективна трансформація зазначеного відділу в Управління забезпечення діяльності керівника обласної прокуратури, яке буде включати п'ять відділів: відділ документального та інформаційно-технічного забезпечення діяльності керівника обласної прокуратури; відділ забезпечення взаємодії з іншими органами державної влади, державними підприємствами й установами; відділ контролю виконання наказів керівника обласної прокуратури та реалізації основних функцій прокуратури структурними підрозділами обласної прокуратури, відділ забезпечення зв'язків із ЗМІ, громадськими інституціями та організації прийому громадян, відділ міжнародного співробітництва та комунікації з міжнародними організаціями.

Таким чином, важливим напрямом удосконалення адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональної (обласної) прокуратури 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.

Висновки. Дослідження адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональної прокуратури дозволяє сформулювати висновок про те, що сучасний стан правового регулювання у цій сфері суспільних відносин потребує суттєвого удосконалення. Загальний стан адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональної (обласної) прокуратури України є задовільним через існуючі прогалини в національному законодавстві.

Перспективним напрямом удосконалення адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності регіональних (обласних) прокуратур вбачається створення в апараті прокуратури регіонального рівня Управління забезпечення

діяльності керівника обласної прокуратури, яке буде включати п'ять відділів: відділ документального та інформаційно-технічного забезпечення діяльності керівника обласної прокуратури; відділ забезпечення взаємодії з іншими органами державної влади, державними підприємствами та установами; відділ контролю виконання наказів керівника обласної прокуратури та реалізації основних функцій прокуратури структурними підрозділами обласної прокуратури, відділ забезпечення зв'язків із ЗМІ, громадськими інституціями й організації прийому громадян, відділ міжнародного співробітництва та комунікації з міжнародними організаціями.

Важливим напрямом удосконалення адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональної (обласної) прокуратури є прийняття нового регламенту обласної прокуратури з урахуванням напрацювань доктрини адміністративного права та найкращого позитивного досвіду зарубіжних країн у сфері правового регулювання діяльності органів кримінальної юстиції на регіональному рівні.

Перспективність окремого доктринального дослідження даної тематики обумовлена необхідністю удосконалення адміністративно-правового забезпечення діяльності органів прокуратури України на регіональному рівні у відповідність до європейських та міжнародних стандартів.

Список використаних джерел:

1. Чаплинська Ю.А. Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. 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 : 12.00.07. 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. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2018. 36 с.
6. Конституція України від 28.06.1996 р. URL: <https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-viii>.
7. Про прокуратуру: Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>.
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо першочергових заходів із реформи органів прокуратури: Закон України від 19 вересня 2019 р. № 113-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/113-IX>
9. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремого положення п. 26 розділу VI «Прикінцеві та перехідні положення» Бюджетного кодексу України від 26 березня 2020 р. № 6-р/2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v006p710-20>.
10. Регламент прокуратури Київської області, затверджений наказом прокуратури Київської області № 185 від 09 жовтня 2018 р. URL: https://kobl.gp.gov.ua/ua/kobl.html?_m=publications&_t=rec&id=243240.

УДК 342.97

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.25>

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ УНІВЕРСИТЕТІВ

Манюк Галина Василівна,
аспірант кафедри конституційного,
адміністративного та фінансового
права юридичного факультету
(Західноукраїнський національний
університет, м. Тернопіль, Україна)

Статтю присвячено дослідженню процесу європейської інтеграції в поєднанні з глобалізаційними тенденціями зумовлюють трансформацію національної вищої освіти, а отже, системи та статусу університетів як центрального її елемента. Очевидно, що відповідні зміни мають відбуватися на основі врахування наявного світового та вітчизняного досвіду організації та функціонування університетів.

Метою статті є розробка комплексу базових категорій, визначень і термінів у сфері міжнародного досвіду адміністративно-правового регулювання діяльності університетів, підготовка рекомендацій щодо пріоритетних напрямів його подальшого удосконалення, що в сукупності спрямоване на підвищення ефективності формування та реалізації державної політики у сфері освіти.

Автор доходить висновку, для імплементації міжнародного досвіду у сфері адміністративно-правового регулювання освітньої діяльності необхідно: забезпечення світового рівня наукових досліджень у сфері фундаментальних та пошукових робіт, відповідного рівня досліджень у країнах із лідируючою економікою, високого ступеня міжнародної співпраці в інтересах формування сучасної технологічної бази економіки країни; концентрації кадрових і матеріальних ресурсів на пріоритетні напрямки, забезпечення створення науково-технологічного доробку, затребуваного секторами економіки; входження України в коло країн – лідерів по патентній активності; забезпечення підтримки та розвитку національних дослідницьких центрів як базових елементів інноваційної системи країни; забезпечення ефективної інтеграції наукової, освітньої та інноваційної діяльності; реалізації програм фундаментальних наукових досліджень світового рівня у провідних університетах, наукових установах державних академій наук і державних наукових центрах; забезпечення ефективної інтеграції української науково-технологічного комплексу в глобальну інноваційну систему, підтвердження статусу України як світової наукової держави – нашій країні потрібно провести колосальну роботу з використання міжнародно-правових актів для ефективного правового регулювання сфери освіти.

Ключові слова: міжнародні стандарти, національна політика, освіта, закони та правила, справедливість практика.

INTERNATIONAL EXPERIENCE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF UNIVERSITY ACTIVITIES

Manyuk Halyna Vasylivna,
Postgraduate Student at the Department
of Constitutional, Administrative
and Financial Law of the Faculty of Law
(Western Ukrainian National University,
Ternopil, Ukraine)

The article is devoted to the study of the process of European integration in combination with globalization trends that determine the transformation of national higher education, and thus – the system and status of universities as its central element. It is obvious that the relevant changes should take place on the basis of existing world and domestic experience in the organization and functioning of universities.

The purpose of this article is to develop a set of basic categories, definitions and terms in the field of international experience of administrative and legal regulation of universities, preparation of recommendations on priority areas for further improvement, which together aim to improve the formation and implementation of state policy in education.

The author concludes that the implementation of international experience in the field of administrative and legal regulation of educational activities requires: ensuring a world level of research in the field of basic and exploratory work, the appropriate level of research in leading economies, a high degree of international cooperation. the country's economy; concentration of human and material resources on priority areas, ensuring the creation of scientific and technological achievements required by sectors of the economy; Ukraine's entry into the circle of countries – leaders in patent activity; providing support and development of national research centers as basic elements of the country's innovation system; ensuring effective integration of scientific, educational and innovative activities; implementation of world-class basic research programs in leading universities, research institutions of state academies of sciences and state research centers; ensuring effective integration of the Ukrainian scientific and technological complex into the global innovation system, confirmation of the status of Ukraine as a world scientific power – our country needs to carry out enormous work on the use of international legal acts for effective legal regulation of education.

Key words: international standards, national policy, education, laws and regulations, fair practice.

Постановка проблеми. Нині відбувається інтенсивний процес узгодження положень національних адміністративно-правових норм із вимогами відповідних норм міжнародного права, про що свідчить прийняття нового базового закону про вищу освіту, ряд інших нормативних правових актів.

Наприклад, ст. 74 Закону України Про вищу освіту передбачає, що з метою координації українських законів та інших нормативно-правових актів у галузі вищої освіти та реалізації найважливіших положень міжнародних документів держава підтвердила пріоритет міжнародних договорів України, які є обов'язковими для виконання та ратифіковані Верховною Радою України.

З метою розвитку міжнародної співпраці у галузі вищої освіти та інтеграції системи вищої освіти у світовий освітній простір держава сприяє: 1) впровадженню механізму забезпечення якості вищої освіти для встановлення необхідної взаємної довіри та уніфікації системи оцінювання якості вищої освіти в Україні та Європейському просторі

вищої освіти; 2) адаптації положень Національної рамки кваліфікацій з положеннями рамки кваліфікацій Європейського простору вищої освіти для створення умов для академічної та професійної мобільності а також навчання протягом усього життя; 3) співпраці з Європейською мережею національних центрів інформації щодо академічної мобільності та визнання; 4) впровадження на міжнародному освітньому ринку результатів наукових, технічних, технологічних досліджень закладів вищої освіти, можливості продажу їхніх патентів та ліцензій; 5) залученню коштів міжнародних установ, фондів, громадських організацій тощо для реалізації наукових, освітніх та інших програм у вищих навчальних закладах [1].

Розвиток наукових і культурних обмінів, академічна мобільність і інтенсифікація обмінів студентами, а також інші причини, що сприяють розширенню міжнародного співробітництва у сфері освіти, зумовлюють невідворотність міжнародно-правової регламентації освітніх відносин.

Метою статті є розробка комплексу базових категорій, визначень та термінів у сфері міжнародного досвіду адміністративно – правового регулювання діяльності університетів, підготовка рекомендацій щодо пріоритетних напрямів його подальшого удосконалення, що в сукупності спрямоване на підвищення ефективності формування та реалізації державної політики у сфері освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дотепер вже сформувався значний обсяг міжнародно-правових актів у сфері вищої освіти. Так, ми можемо спиратися на міжнародно-правові документи з питань освіти: документи ООН, документи Юнеско, документи МОП, документи Ради Європи, документи з розвитку європейської інтеграції в освіті, інші джерела міжнародного права. До них, зокрема належать:

Документи ООН: Загальна декларація прав людини (Нью-Йорк 10 грудня 1948 року), Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права (Нью-Йорк, 19 грудня 1966 року), Декларація прав дитини (Нью-Йорк, 20 листопада 1959 року), Декларація про право на розвиток (Нью-Йорк, 4 грудня 1986 року), Конвенція про права дитини (Нью-Йорк, 20 листопада 1989 року), Всесвітня декларація про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей (Нью-Йорк, 30 вересня 1990 року), Декларація Про соціальні і правові принципи, що стосуються захисту і благопоучія дітей, особливо при передачі дітей на виховання і їх усиновлення на національному і міжнародному рівні (Нью-Йорк, 3 грудня 1986 року);

Документи Юнеско: Статут Організації Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури (Лондон, 16 листопада 1945 року), Всесвітня декларація про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи (Париж, 9 жовтня 1998 року) Конвенція про боротьбу з дискримінацією в галузі освіти (Париж 14 грудня 1960 року), рекомендації МОП / ЮНЕСКО про становище вчителів (Париж, 5 жовтня 1966 року);

Документи МОП: Конвенція № 142 про професійну орієнтацію та професійну підготовку в сфері розвитку людських ресурсів (Женева 23 червня 1975 року), Рекомендація № 148 про оплачувані учбові відпустки (Женева 24 червня 1974 року), Резолюція про зайнятість молоді (Женева 16 червня 1998 року), Рекомендація № 150 про професійної орієнтації і професійної підготовки в галузі розвитку людських ресурсів (Женева, 23 червня 1975 року);

Документи Ради Європи: Європейська Конвенція про еквівалентності університетських періодів навчання (Париж 15 грудня 1956 року), Європейська Конвенція про еквівалентність дипломів, які надають допуск до університетів (ETS № 15) (Париж, 11 грудня 1953 року), Європейська Конвенція про академічне визнання університетських кваліфікацій (Париж 14 грудня 1959 року), Європейська Угода про продовження виплати стипендій учням, які навчаються за кордоном (Париж 12 грудня 1969 року);

Документи з розвитку європейської інтеграції в освіті: Лісабонська конвенція про визнання і доповнюють її документи (Лісабон, 11 квітня 1997 року), Документи, впливають на формування Європейського простору вищої освіти: Комюніке Конференції Європейських міністрів освіти (Берген, 19-20 Мая 2005), Документи Європейського Союзу, що впливають на формування Болонського процесу: Резолюція ради від 13 липня 2001 року про ролі освіти і навчання в політиці зайнятості (2001 / С 204/01), Рекомендації Європейського парламент і Європейської Ради від 10 липня 2001 р. (2001/613 / ЄС), що стосуються виїзду за кордон студентів, осіб, спрямованих на стажування, волонтерів, викладачів і вихователів;

Інші документи міжнародного права: Конвенція про співпрацю в області культури, освіти, науки, інформації в Черноморському регіоні (Стамбул 6 березня 1993 року), Конвенція, що скасовує вимогу легалізації іноземних офіційних документів (Гаага, 5 жовтня 1961 року).

Важливим міжнародним актом сфери освіти є Загальна хартія університетів, підписана 29 європейськими державами в 1999 році в Болоньї (Італія) – Magna Charta Universitatum. З неї почався Болонський процес – рух, мета якого полягає в гармонізації систем освіти (насамперед вищої) країн Європи. У 2005 Станіслав Ніколаєнко – міністр освіти України в Бергені від імені України підписав Болонську декларацію, тим самим зобов'язавшись до 2010 року втілити в життя основні принципи Болонського процесу.

Однак до прийняття нового закону Про вищу освіту проблемою залишався той факт, що найважливіші напрямки державної політики Україні у сфері освіти – участь у міжнародних інтеграційних процесах, входження в Болонський процес і створення європейського простору вищої освіти – не згадували в діючому законодавстві про освіту [2, с. 62–66].

Міжнародно-правові акти містять істотні принципи і норми, безпосередньо, що впливають на регулювання діяльності університетів.

Так, в Саламанській Декларації Асоціації європейських університетів (Саламанка, Іспанія, 29–30 березня 2001 року) сказано, що вільна мобільність студентів, викладачів і випускників є необхідною умовою існування зони європейської вищої освіти. Європейські університети планують розвивати велику мобільність (як по «горизонталі», так і по «вертикалі») проте не розглядають віртуальну мобільність як заміну фізичної. Вони вважають за доцільне використовувати існуючі інструменти визнання і мобільності (ECTS, Лісабонську конвенцію, мережу NARIC / ENIC, Додаток до диплома) гнучко і ефективно. Зважаючи на важливість працевлаштування викладацького складу з міжнародним досвідом викладання хотіли б усунути вимоги до національності та інші перешкоди і перепони для академічної кар'єри в Європі. Однак також необхідний і загальний європейський підхід до віртуальної мобільності на транс – національному рівні [3].

У Комюніке конференції європейських Міністрів, відповідальних за вищу освіту, від 28 квітня 2009 року (Лувен-ла-Нев) говориться про міжнародну відкритості. Європейські вищі навчальні заклади призиваються до подальшої інтернаціоналізації своєї діяльності та до участі в глобальному співробітництві з метою сталого розвитку, оскільки спільні дії сприятимуть зростанню прикательня і відкритості європейської вищої освіти. Конкуренція у глобальних масштабах доповнюється розширенням політичного діалогу і співробітництва на основі партнерства з іншими регіонами світу, зокрема, шляхом організації Болонського політичного форуму за участю зацікавлених сторін. Передбачається, що транснаціональна освіта має регулюватися Європейськими стандартами і принципами забезпечення якості, прирєняєми

ми в Європейському просторі вищої освітньої, і здійснюватися відповідно до Принципів ЮНЕСКО забезпечення якості вищої освіти [4].

На жаль, не до всіх документів приєдналася наша держава, вкрай важливими вважаємо норми Кодексу належної практики для членів Європейського Консорціуму по акредитації у вищій освіті (ЕСА) [5]. У кодексі сказано, що необхідно єдині критерії, на підставі яких можна було б оцінювати діяльність кожного з університетів і визнавати результати навчання в цих університетах.

Крім того, після прийняття Болонської декларації практично у всіх країнах почали створюватися акредитаційні агентства (або органи по акредитації), що також вимагало наявності уніфікованих вимог і умов їх створення і функціонування. У зв'язку з цим на зустрічі в Берліні (2003) Міністрами освіти з 17 країн були сформульовані єдині вимоги, які пред'являються до організацій, що здійснюють акредитацію як навчальних закладів, так і академічних програм. Кодексу належної практики для членів Європейського Консорціуму по акредитації у вищій освіті включає 17 стандартів, що стосуються як умови, при яких організація може бути визнана акредитуючою у вищій освіті, так і методи і технології, які організація використовує при проведенні акредитації. При входженні в Болонську систему Україні слід спиратися на вже розроблені стандарти, що передбачає їх вивчення та впровадження в практику.

Різноманітні угоди по співробітництву в сфері освіти укладаються на двосторонньому рівні: наприклад, Угода між Урядом України і Урядом Сполученого Королівства Великої Британії та Північної Ірландії про співробітництво в галузі освіти, науки і культури від 10 лютого 1993 року, Угода про культурне співробітництво між Урядом України та Урядом Республіки Туреччина від 27 листопада 1996 року, Угода між Урядом України та Урядом США про гуманітарне та техніко-економічне співробітництво від 07 травня 1992 року.

На двосторонньому рівні питання співробітництва в сфері освіти можуть справити вплив, крім міжурядових угод, в інших правових і дипломатичних актах, таких як меморандуми наприклад, Меморандум між Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України та Міністерством вищої освіти і наукових досліджень Об'єднаних Арабських Еміратів про співробітництво в галузі вищої освіти і наукових досліджень від 26 листопада 2012 року, Меморандум про співробітництво між Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України та Міністерством освіти, культури, спорту, науки і технології Японії в галузі освіти від 18 вересня 2012 року, Меморандум про взаєморозуміння між Кабінетом Міністрів України і Урядом Держави Катар про співробітництво в галузі освіти і наукових досліджень від 08 травня 2012 року та ін.

Домовленості про розвиток співробітництва можуть досягатися не тільки на міжурядовому, але і на міжвідомчому (міністерському) рівні: Угода між Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України та Міністерством освіти, молоді та спорту Чеської Республіки про співробітництво в галузі освіти і науки на 2012–2015 роки від 19 грудня 2011 року, Угода про співробітництво в галузі освіти між Міністерством освіти і науки України і міністерством освіти, науки і технологічного розвитку Республіки Сербія від 06 червня 2013 року. На наш погляд, необхідно системне і послідовне зближення міжнародно-правових інститутів стосовно правового регулювання системи освіти, заснованих на загально визнаних принципах і нормах міжнародного права.

Уряду та Міністерству освіти і науки України необхідно активізувати вивчення норм міжнародного права для їх імплементації в українське законодавство. Зокрема, пропонувані у Всесвітній декларації «Про вищу освіту для XXI століття: підходи і практичні заходи» ООН (м Париж, 9 жовтня 1998 року) [6] пріоритетні заходи на національному рівні:

1. Державам, включаючи їхні уряди, парламенти та інші керівні органи, слід:

а) розробити у відповідних випадках рамки законодавчих, політичних і фінансових заходів, спрямованих на реформу і подальший розвиток вищої освіти, виходячи з положень Загальної декларації прав людини, в якій проголошується, що вища освіта «має бути однаково доступною для всіх на основі здібностей кожного». Неприпустима ніяка дискримінація, ніхто не може бути виключений зі сфери вищої освіти, його окремих областей навчання, ступенів або будь-яких видів навчальних заведень в силу його раси, статі, мови, релігії, віку або в силу будь-яких економічних або соціальних відмінностей;

б) зміцнювати зв'язки між вищим освітою і науковими дослідженнями;

в) розглядати і використовувати вищу освіту як каталізатор розвитку всієї системи освіти;

г) забезпечувати розвиток вищих навчальних закладів, в тому числі на основі принципів навчання протягом усього життя, надаючи учням оптимальний діапазон вибору і гнучкості, в тому що стосується початку та завершення навчання в рамках системи вищої освіти, відповідно по-новому визначити їх роль, що має на увазі забезпечення відкритого постійного доступу до вищої освіти і необхідність компенсаційних програм, а також атестації та визнання документів про освіту;

д) вживати за необхідності зусилля щодо встановлення тісних зв'язків між вищими навчальними закладами та науково-дослідними інститутами, виходячи з того, що освіта і наукова діяльність є тісно пов'язаними елементами у розвитку системи знань;

е) розробляти новаторські форми співробітництва між вищими навчальними закладами та різними секторами суспільства для забезпечення ефективного внеску закладів вищої освіти і науково-дослідних програм на розвиток освіти на місцевому, регіональному та міжнародному рівнях;

ж) виконати взяті ними зобов'язання в галузі вищої освіти і простежити за виконанням своїх обіцянок, щодо людських, матеріальних і фінансових ресурсів, людського розвитку і освіти в цілому, в тому числі і вищої освіти;

з) розробити форми освітньої політики, які забезпечують встановлення нових партнерських відносин і участь усіх відповідних партнерів в діяльності, що стосується усіх аспектів вищої освіти: процесу оцінки, включаючи оновлення навчальних планів і програм, підвищення педагогічної кваліфікації, забезпечення професійної орієнтації і консультування, а також розробки політики та управління вищими навчальними закладами в рамках діючих інституційних механізмів;

і) визначити і застосовувати політику, направлену на усунення стереотипів у вищій освіті, заснованих на відмінностях за ознакою статі, і розширити участь жінок на усіх рівнях, що зокрема забезпечить їх більш активну участь в ухваленні рішень;

к) розробити чітку політику щодо викладачів вищих навчальних закладів, як це передбачено Рекомендацією про статус викладачів та працівників вищих навчальних закладів, прийнятії Генеральною конференцією ЮНЕСКО в листопаді 1997 року;

м) визнавати, що студенти мають право на створення незалежних організацій;

н) сприяти національній і міжнародній мобільності професорсько-викладацького складу і студентів як одній з необхідних умов забезпечення високої якості та адекватності вищого освіти;

о) створювати і забезпечувати такі умови, які необхідні для здійснення академічної волі та інституційної автономії, з тим щоб вищі навчальні заклади поряд з тими особами, які займаються вищою освітою і науковими дослідженнями, могли виконувати свої обов'язки по відношенню до суспільства. Реалізація запропонованих декларацією заходів сприяла б входженню України в міжнародний освітній простір.

На жаль, до теперішнього часу ми не приєдналася до ряду важливих міжнародних документів. Назвемо, наприклад, Конвенцію європейських вищих навчальних закладів «формування майбутнього» (Болонья, 19 червня 1999 року).

Наприклад, ст. 75 Закону України Про вищу освіту передбачає, що заклади університети здійснюють міжнародне співробітництво, укладають міжнародні договори про співробітництво, встановлюють опосередковані і прямі зв'язки з закладами освіти, науково-дослідними установами та іноземними підприємствами, міжнародними організаціями, міжнародними фондами тощо. Основними напрямками міжнародної співпраці закладів вищої освіти є: участь у двосторонніх та багатосторонніх міждержавних та міжвузівських програмах обміну для студентів, аспірантів, докторантів, викладачів, науково-педагогічних працівників та наукових працівників; проведення спільних міжнародних наукових досліджень; організувати міжнародні конференції, симпозиуми, конгреси та інші заходи; участь у міждержавних освітніх та наукових програмах; спільна наукова видавнича діяльність; надання послуг, щодо здобуття вищої та післядипломної освіти, іноземцями в Україні; створення міжнародних освітніх і наукових програм з іноземними закладами вищої освіти, науково-дослідними установами, організаціями та ін.

Згідно з Постановою Пленуму вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ 19 грудня 2014 року № 13 «Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя принципів і норм міжнародного права і міжнародних договорів»: загальновизнані принципи і норми міжнародного права і міжнародні договори України як складова частина її правової системи дають можливість органам державної влади, особливо судам, приймати ефективні рішення з метою забезпечення панування права і зміцнення тим самим правової держави.

Висновки. Отже для імплементації міжнародного досвіду у сфері адміністративно-правового регулювання освітньої діяльності необхідно: забезпечення світового рівня наукових досліджень у сфері фундаментальних та пошукових робіт, відповідного рівня досліджень у країнах із лідируючою економікою, високого ступеня міжнародної співпраці в інтересах формування сучасної технологічної бази економіки країни; концентрації кадрових і матеріальних ресурсів на пріоритетні напрямки, забезпечення створення науково-технологічного доробку, затребуваного секторами економіки; входження України в коло країн – лідерів по патентної активності; забезпечення підтримки та розвитку національних дослідницьких центрів як базових елементів інноваційної системи країни; забезпечення ефективної інтеграції наукової, освітньої та інноваційної діяльності; реалізації програм фундаментальних наукових дослідженнях світового рівня у провідних університетах, наукових установах державних академій наук і державних наукових центрах; забезпечення ефективної інтеграції української науково-технологічного комплексу в глобальну інноваційну систему, підтвердження статусу України як світової наукової держави – нашій країні потрібно провести колосальну роботу з використання міжнародно-правових актів для ефективного правового регулювання сфери освіти.

Список використаних джерел:

1. Про вищу освіту: Закон України від 17.01.2002 № 2984-III. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>. (дата звернення: 20.11.2020)
2. Мандрик С.. Поняття та види адміністративно-правових відносин, які виникають під час діяльності вищих навчальних закладів МВС України *Вісник Харківськ. нац. ун-ту внутр. справ.* 2009. № 4 (47).

3. The Salamanca statement and framework for action on special needs education world conference on special needs education: access and quality Salamanca, Spain, 7–10 June 1994 URL: <https://www.european-agency.org/sites/default/files/salamanca-statement-and-framework.pdf>. (дата звернення: 20.11.2020)
4. Communiqué of the Conference of European Ministers Responsible for Higher Education, Leuven and Louvain-la-Neuve, 28–29 April 2009. URL: <https://www.european-agency.org/sites/default/files/salamanca-statement-and-framework.pdf>. (дата звернення: 20.11.2020)
5. Code of Good Practice for the Members of the European Consortium for Accreditation in Higher Education (ECA). URL: <https://www.european-agency.org/sites/default/files/salamanca-statement-and-framework.pdf>. (дата звернення: 20.11.2020).
6. World Conference on Higher Education in the Twenty-first Century: Vision and Action, Paris, 1998 [288] Document code: ED/2005/ME/H/1 Collation: 16 p. URL: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000141952> (дата звернення: 20.11.2020)
7. Gaston, Paul L. Higher Education Accreditation: How It's Changing, Why It Must. Stylus Publishing, LLC., 2014. URL: <http://apostille.in.ua/ua/procedura-podachi/vartist-i-termini> (дата звернення: 20.11.2020).
8. Quality procedures in European Higher Education / European Network for Quality Assurance in Higher Education, 2003, Helsinki. 41 p. URL: [http://www.enqa.eu/indirme/papers-and-reports/occasional-papers/procedures\(1\).pdf](http://www.enqa.eu/indirme/papers-and-reports/occasional-papers/procedures(1).pdf) (дата звернення: 20.11.2020).

УДК 342.924

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.26>

НОРМАТИВНІ АКТИ ЯК СКЛАДНИК СИСТЕМИ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

Мілієнко Олена Анатоліївна,
кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)
<https://orcid.org/0000-0002-3364-1774>

Метою наукової роботи є здійснення характеристики нормативних актів як складової частини системи інструментів публічного адміністрування. Визначено, що система інструментів здійснення функцій органами публічної адміністрації має задовольняти вимоги оперативності врегулювання управлінських завдань, мобільності реалізації управлінських рішень, доступності здійснення адміністративних процедур і відкритості ухвалення нормативних та адміністративних актів. До системи інструментів публічного адміністрування віднесено рішення, дії чи бездіяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, що мають принципово юридичне значення та наслідки для приватних осіб. Наголошено, що спрямування здійснення публічно-сервісної діяльності своїм безумовним пріоритетом має досягнення балансу приватного та публічного інтересу, забезпечення конституційних прав та свобод людини, що у будь-якому разі не може бути охарактеризовано як прояв «небезпеки» нормативного регулювання, відтак застосування такої характеристики інструментів публічного управління визначено передчасним та таким, що не відповідає сутності концепції «good governance». Наголошено, що реалізація концепції «good governance» має відповідати демократичним засадам розбудови правової соціальної держави, досягнення чого вимагає застосування визначеної чинним законодавством системи інструментів. До складників системи інструментів публічного управління віднесено підзаконні нормативні акти (фактично ототожнюючи їх із нормативними), адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани. Зроблено *висновок*, що реалізація концепції «good governance» має відповідати демократичним засадам розбудови правової соціальної держави, досягнення чого вимагає застосування визначеної чинним законодавством системи інструментів. При цьому обґрунтованим є висновок про існування єдності науково-теоретичних підходів до розуміння сутності системи інструментів публічного управління (адміністрування), до складників яких належать нормативні акти, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії й акти-плани.

Ключові слова: адміністративна процедура, акт-план, акт-дії, інструмент публічного управління, публічний договір, публічне управління.

**REGULATORY ACTS AS A COMPONENT OF THE SYSTEM
OF PUBLIC ADMINISTRATION TOOLS**

Milienko Olena Anatoliivna,
Candidate of Law Sciences,
Applicant at the Department
of Administrative and Commercial Law
(Zaporizhzhia National University,
Zaporizhzhia, Ukraine)
<https://orcid.org/0000-0002-3364-1774>

The purpose of scientific work is to characterize the regulations as part of the system of tools of public administration. It is determined that the system of tools for the implementation of functions by public administration bodies must meet the requirements of efficiency of management tasks, mobility of management decisions, accessibility of administrative procedures, and open adoption of regulations and administrative acts. The system of tools of public administration includes decisions, actions or omissions of public authorities and local governments, which have fundamental legal significance and consequences for individuals. It is emphasized that the direction of public service activities has the unconditional priority of achieving a balance of private and public interest, ensuring constitutional human rights and freedoms, which in any case can not be described as a manifestation of "danger" of regulation, hence the use of such characteristics public administration is defined as premature and does not correspond to the essence of the concept of "good governance". It is emphasized that the implementation of the concept of "good governance" must comply with the democratic principles of building the rule of law, the achievement of which requires the use of the system of tools defined by current legislation. The components of the system of public administration tools include bylaws (actually identifying them with regulations), administrative acts, administrative agreements, administrative acts and acts-plans. It is concluded that the implementation of the concept of "good governance" must comply with the democratic principles of building the rule of law, the achievement of which requires the use of the system of tools defined by current legislation. The conclusion about the existence of unity of scientific and theoretical approaches to understanding the essence of the system of tools of public administration (administration), the components of which include regulations, administrative acts, administrative agreements, administrative acts and acts-plans, is substantiated.

Key words: administrative procedure, act-plan, act-actions, public administration tool, public contract, public administration.

Актуальність теми. Здійснення завдань діяльності системи органів публічного адміністрування є складовою внутрішньої та зовнішньої державної політики. Пріоритетне значення має забезпечення нормативної регламентації здійснення завдань реалізації зовнішніх і внутрішніх функцій публічного управління. Досягнення належного рівня правової ефективності функціонування суб'єктів публічного управління вимагає запровадження гнучкої системи форм їх діяльності (інструментів публічного адміністрування) Система інструментів здійснення функцій органами публічної адміністрації має задовольняти вимоги оперативності врегулювання управлінських завдань, мобільності реалізації управлінських рішень, доступності здійснення адміністративних процедур і відкритості ухвалення нормативних та адміністративних актів

Ступінь наукової розробки. Загалом вивчення ідеї формування публічно-сервісної держави було предметом досліджень ряду вчених, зокрема, виділяються праці

О. Пушняка, О. Пономаренка, М. Щирби, О. Плечій та ін. Концепція «good governance» досліджувалася у працях таких українських вчених, як: В. П. Тимошук, В.М. Бевзенко, С. П. Рабінович, А. Євстигнєєв, І.С. Козій та ін. З огляду на те, що в українській науковій літературі питання нормативного акта як інструменту здійснення публічного адміністрування досліджується досить фрагментарно, доцільно проаналізувати це питання комплексно.

Метою роботи є здійснення характеристики нормативних актів як складової системи інструментів публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Нормативні акти органів публічного управління авторським колективом підручника «Адміністративне право. Повний курс» наділяються такими ознаками, як: дотримання певного визначеного чинним законодавством порядку ухвалення; нормативний характер врегулювання суспільних відносин; неперсоніфікований характер впливу на необмежену кількість приватних осіб, що відзначає можливість їх багаторазового застосування [1, с. 145–146]. Прийняття та розробка нормативних актів дозволяє деталізувати положення законодавчого акта, що сприяє підвищенню їх правової ефективності, а отже, і забезпеченню цілей та завдань їх ухвалення [2, с. 133–136].

Нормативні акти можуть бути класифіковані за сферою правового регулювання суспільних відносин (зокрема, у сфері подолання економічних проблеми у якості прикладу таку функцію виконують накази Міністерства економіки, торгівлі та сільського господарства України, які деталізують положення законодавчих актів у відповідній галузі економіки (так, положення Закону України «Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції» від 10 липня 2018 року № 2496-VIII [3] деталізуються Наказом Міністерства економіки, торгівлі та сільського господарства України від 17 червня 2020 року № 1141 «Про затвердження Порядку розгляду апеляцій на рішення органів сертифікації» [4]).

Деталізація положень законодавчих актів відноситься до компетенції Кабінету Міністрів України [5] та центральних органів виконавчої влади [6].

Згідно із положеннями Закону України «Про Кабінет Міністрів України», що нормативними актами національного уряду є постанови (ч. 2 ст. 49) [5]. Організаційно-розпорядчі та інші поточні питання вирішуються шляхом розробки та прийняття розпоряджень Кабінету Міністрів України (ч. 2 ст. 49) [5]. Положеннями ст. 50–52 Закону України від 27 лютого 2014 року № 794-VII встановлюється процедура прийняття нормативних актів уряду України. Зокрема, встановлюється, що відповідно до ч. 1 ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [5] визначено, що ініціативою розробки та прийняття нормативного акту уряду наділяються не лише члени Кабінету Міністрів України, а також і центральні органи виконавчої влади, державні колегіальні органи, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Таким чином, реалізується ідея відкритості реалізації функцій публічного управління. Проекти нормативних актів Кабінету Міністрів готуються центральними органами виконавчої влади, іншими центральними органами виконавчої влади, державними колегіальними органами, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими державними адміністраціями, та вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України Секретаріатом Кабінету Міністрів України, чи іншими суб'єктами, визначеними ч. 3 ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [5].

Проекти нормативних актів Кабінету Міністрів України підлягають оприлюдненню на офіційній інтернет-сторінці Кабінету Міністрів України, а також на офіційному веб-ресурсі розробника проекту нормативного акту (наприклад, на сайті Міністерства

інфраструктури України оприлюднено проєкт Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Технічного регламенту морського обладнання» [7]). Проєкти нормативних актів Кабінету Міністрів України, що мають важливе суспільне значення, що впливають на реалізацію прав та свобод людини та громадянина вимагає проведення додаткової процедури громадського обговорення (ч. 6 ст. 50 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [5]). Здійснення функції громадського обговорення визначається відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [8]. Обговорення проєктів нормативних актів Кабінету Міністрів України відбувається у формі консультацій за участі громадськості з питань, що пов'язується із соціально-економічним розвитком держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволенням їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів (п. 3 Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» [8]).

Формами участі громадськості у нормотворчій діяльності органів є проведення консультацій таких видів, як: публічне громадське обговорення, електронні консультації з громадськістю (безпосередні форми) та вивчення громадської думки (опосередкована форма) [8]. Допускається поєднання декількох форм залучення громадськості до обговорення проєктів нормативних актів Кабінету Міністрів України. Наприклад, прийняття постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку зберігання документованої інформації та її передавання центральному засвідчувальному органу в разі припинення діяльності кваліфікованого надавача електронних довірчих послуг» [9] передувала процедура громадського обговорення у період із 4 червня по 4 липня 2018 року, про що було оприлюднено відповідну інформації на офіційному інтернет-ресурсі Міністерства юстиції України в підрубриці «Інформаційні повідомлення про проведення публічного громадського обговорення проєктів нормативно-правових актів» у підрубриці «Обговорення нормативно-правових актів» підрубрики «Публічні громадські обговорення» з подальшим звітуванням перед населенням України [10].

Отже, процедура розробки нормативних актів Кабінету Міністрів України та центральних органів виконавчої влади містить обов'язкові ознаки, що мають бути притаманні концепції здійснення публічного управління на засадах відкритості, публічності та залучення громадськості. Прийняття нормативного акта Кабінету Міністрів України відбувається на засіданнях Кабінету Міністрів України більшістю голосів від посадового складу Кабінету Міністрів України (ст. 51 Закону України «Про Кабінет Міністрів України») [5]. За загальним правилом, постанови Кабінету Міністрів України набувають чинності від дня їх опублікування, тоді як розпорядження Кабінету Міністрів України – з дня їх прийняття [5].

Як було зазначено вище, законодавчі акти деталізуються у нормативних актах центральних органів виконавчої влади. Відповідно до ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI визначено, що завдань діяльності міністерства відноситься забезпечення нормативно-правового регулювання. У ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI встановлюються окремі аспекти розробки та набуття чинності наказами як нормативними актами міністерств. Зокрема, відповідно до ч. 1 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI закріплюється положення, що прийняття та ухвалення наказів міністерство забезпечує виконання положень Конституції України,

законів України, актів Президента України та постанов Верховної Ради України. Таке положення фактично закріплює ієрархічну систему нормативно-правових актів України. Нормативний характер наказів міністерств встановлюється положеннями ч. 2 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [6].

Накази міністерств є обов'язковими до виконання не лише приватними особами, а і органами державної влади та місцевого самоврядування за відповідними субординаційними ієрархічними зв'язками.

Обов'язковою умовою набуття чинності наказом міністерства є проходження ним процедури державної реєстрації Міністерством юстиції України, з подальшим внесенням його до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів (ч. 3 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [6]). Цілями створення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів відповідно до положень Постанови Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 року № 376 визначено: 1) забезпечення ідентифікації нормативно-правових актів та ведення їх державного обліку в межах інформаційного простору України; 2) створення фонду та підтримання в контрольному стані нормативно-правових актів, надання інформації про них; 3) забезпечення в межах, визначених законодавством, доступності, гласності та відкритості правової інформації для користувачів [11].

Накази міністерств залежно від їх функціонального змісту поділяються на регуляторні акти та нормативно-правові акти. Відповідно до положень Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160-IV [12] встановлюється, що регуляторними актами є акти: «1) прийняті уповноваженим регуляторним органом нормативно-правовий акт, який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання; 2) прийняті уповноваженим регуляторним органом інший офіційний письмовий документ, який встановлює, змінює чи скасовує норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб і який або окремі положення якого спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того, чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини у певній сфері, нормативно-правовим актом» (ст. 1) [12].

Набуття нормативного характеру для наказів міністерства відбувається у разі їх внесення до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів з подальшим опублікуванням державною мовою в офіційних друкованих виданнях (ч. 5 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [6]). Момент набуття чинності наказу міністерства, що має нормативно-правовий характер, відзначається днем його офіційного оприлюднення (ч. 7 ст. 15 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 року № 3166-VI [6]).

Чинним законодавством України встановлюється допустимість здійснення процедури судового оскарження змісту та процедури дотримання прийняття та розробки наказів міністерства в цілому чи його частини (ст. 5, 264 КАС України).

Висновки. Таким чином, ознаки нормативних актів проявляється у: їх здатності деталізувати положення законодавчих актів, сприяючи забезпеченню прав і свобод людини; здійсненні правотворчої діяльності уповноважених осіб; владному вольовому

характері; неперсоніфікованому характері; необхідності дотримання встановленої чинним законодавством України процедури; можливості оскарження їх положень; запровадженні механізму відповідальності у разі неналежності виконання їх положень зобов'язаними особами.

Отже, нормативним актом органу публічного управління є розроблений задля деталізації положень Законів України у процесі здійснення правотворчої діяльності обов'язковий неперсоніфікований акт, ухвалений відповідно до встановленої чинним законодавством процедури, виконання якого забезпечується запровадженням механізму юридичної відповідальності.

Ієрархічна система нормативних актів складається із указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів України, наказів нормативного характеру міністерств, служб, інспекцій та інших центральних органів державної виконавчої влади, розпоряджень нормативного характеру місцевих державних адміністрацій, нормативних актів юридичних осіб публічного права, що за своїм статусом не належать до центральних органів державної виконавчої влади, нормативних актів органів місцевого самоврядування, локальних нормативних актів, застосування положень яких, як правило, відзначається ситуативність регулювання [1, с. 148–149].

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Галуцько В., Курило В., Короєд С. та ін. Адміністративне право України. Т. 1 Загальне адміністративне право. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 272 с.
3. Про основні принципи та вимоги до органічного виробництва, обігу та маркування органічної продукції : Закон України від 10 липня 2018 року № 2496-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 36. Ст. 275.
4. Про затвердження Порядку розгляду апеляцій на рішення органів сертифікації: Наказ Міністерства економіки, торгівлі та сільського господарства України від 17.06.2020 № 1141. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0805-20#Text>
5. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 13. Ст. 222.
6. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17 березня 2011 року № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст.385.
7. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Технічного регламенту морського обладнання». URL.: <https://mtu.gov.ua/projects/316/>
8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанови Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996. URL.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п/card6#Public>
9. Про затвердження Порядку зберігання документованої інформації та її передавання центральному засвідчувальному органу в разі припинення діяльності кваліфікованого надавача електронних довірчих послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2018 р. № 821. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/821-2018-п#Text>
10. Звіт про результати публічного громадського обговорення проекту Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку зберігання документованої інформації та її передавання центральному засвідчувальному органу в разі припинення діяльності кваліфікованого надавача електронних довірчих послуг». Офіційний веб-сайт Міністерства юстиції України. URL.: <https://minjust.gov.ua/m/zvit-pro-rezultati-publichnogo-gromadskogo-obgovorennya-proektu-postanovi-kabinetu-ministriv-ukraini-pro-zatverdjeniya-poryadku-zberigannya-dokumentovanoi-informatsii->

ta-ii-peredavannya-tsentralnomu-zasvidchuvalnomu-organu-v-razi-pripinennya-diyalnosti-kva.

11. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 квітня 2001 р. № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2001-п#Text>

12. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 вересня 2003 року № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 9. Ст. 79.

УДК 342.95

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.27>

ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ, ЯКІ ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ДЕРЖАВНИЙ ЗАХИСТ ПРАЦІВНИКІВ СУДУ І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, ЇХ БЛИЗЬКИХ РОДИЧІВ

Петрішак Ігор Васильович,
здобувач кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

Статтю присвячено висвітленню питань, пов'язаних із визначенням інституційної системи органів управління, які забезпечують захист працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів. Визначено, що основним нормативно-правовим актом, який визначає коло державних органів, які приймають рішення про вжиття спеціальних заходів із забезпечення безпеки, здійснюють заходи із забезпечення безпеки (забезпечують безпеку), здійснюють контроль за виконанням законодавства про захист працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів, є Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів». Здійснено аналіз положень цього закону, в результаті чого на підставі повноважень виокремлено такі групи суб'єктів, які забезпечують державний захист працівників суду, правоохоронних органів та їх близьких родичів, а саме: 1) суб'єкти, які приймають рішення про вжиття спеціальних заходів із забезпечення безпеки; 2) суб'єкти, які здійснюють спеціальні заходи із забезпечення безпеки (забезпечують безпеку) працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів; 3) суб'єкти, які здійснюють контроль за виконанням законодавства про захист працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів.

Визначено, що інституційна система органів управління, які забезпечують державний захист працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів є широким поняттям і включає: а) суб'єктів публічної адміністрації, які визначають основні напрями державної політики у сфері державного захисту, забезпечують розроблення й ухвалення законів, розподіляють функції між органами виконавчої влади, координують їх діяльність, здійснюють і забезпечують ефективну реалізацію державної політики; б) суб'єктів, які ухвалюють рішення про вжиття спеціальних заходів із забезпечення безпеки; в) суб'єктів, які вживають заходів із забезпечення безпеки; г) суб'єктів, які здійснюють контроль над виконанням законодавства про захист працівників суду і правоохоронних органів та їх близьких родичів.

З урахуванням того, що державний захист працівників правоохоронних органів та суду є функцією держави, що належить до механізму забезпечення законності та нормального функціонування судових та правоохоронних органів, обґрунтовано, що основною особливістю системи суб'єктів адміністративно-правового забезпечення державного захисту є те, що один і той самий суб'єкт є одночасно тим, який забезпечує можливість здійснення державного захисту і який має право на державний захист.

Ключові слова: державний захист, система, працівник, суд, правоохоронний орган, суб'єкти.

INSTITUTIONAL SYSTEM OF GOVERNING AUTHORITIES PROVIDING STATE PROTECTION OF COURT EMPLOYEES AND LAW ENFORCEMENT AUTHORITIES, THEIR RELATED

Petrishak Ihor Vasylovych,
PhD Student at the Department
of Administrative and Economic Law
(Zaporizhzhia National University,
Zaporizhzhia, Ukraine)

The article covers issues related to the definition of the institutional system of governing bodies that provide protection for court and law enforcement officers and their close relatives. It is determined that the main normative legal act, which determines the range of state bodies that make decisions on taking special security measures; carry out security measures (ensure security); exercise control over the implementation of legislation on the protection of court and law enforcement officers, their close relatives is the Law of Ukraine "On State Protection of Court and Law Enforcement Officials". The analysis of the provisions of this law was carried out, as a result of which the following groups of subjects providing state protection of court employees, law enforcement agencies and their close relatives were singled out, namely: 1) subjects making decisions on taking special measures to ensure security; 2) entities that carry out special security measures (ensure the security) of court and law enforcement officers, their close relatives; 3) entities that monitor the implementation of legislation on the protection of court and law enforcement officers, their close relatives.

It is determined that the institutional system of governing bodies that provide state protection of court and law enforcement officers, their close relatives is a broad concept and includes such institutions as: a) public administration entities that determine the main directions of state policy in the field of state protection; ensure the development and adoption of laws, distribute functions among the executive authorities, coordinate their activities, implement and ensure the effective implementation of public policy; b) entities that make decisions on taking special security measures; c) entities that implement security measures; d) entities that monitor the implementation of legislation on the protection of court and law enforcement officers and their close relatives.

Given that the state protection of law enforcement officers and the court is a function of the state, which belongs to the mechanism of ensuring the legality and proper functioning of judicial and law enforcement agencies, it is justified that the main feature of the system of administrative and legal support of state protection is that and the same entity will be both the one that provides the possibility of state protection and the entity that has the right to state protection.

Key words: state protection, system, employee, court, law enforcement body, subjects.

Актуальність теми дослідження. Національна судова сфера та система правоохоронних органів перебувають у динамічному розвитку. В Україні продовжуються реформи та реорганізаційні зміни. За декілька останніх років створено низку нових органів, як-от Національне антикорупційне бюро України, Державне бюро розслідувань, Агентство з розшуку та менеджменту активів, Вищий антикорупційний суд України, Вищий суд із питань інтелектуальної власності та ін. Деякі з державних органів зазнали реорганізації: Державну фіскальну службу перетворено в Державну митну службу України та Державну податкову службу, Адміністрацію Державної кримінально-виконавчої служби України – в Департамент із питань виконання кримінальних покарань.

З огляду на зазначене, актуальним є проведення дослідження функціонування інституційної системи органів управління, які забезпечують захист працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів.

Аналіз останніх досліджень. Окремі аспекти правового статусу судових та правоохоронних органів, державного захисту висвітлювали у своїх роботах такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, М.Н. Берідзе, О.І. Безпалова, І.В. Бойко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, О.В. Кузьменко, О.С. Золотніков, Д.В. Приймаченко, В.В. Прокопенко та ін. Водночас значна кількість проблемних питань, пов'язаних із функціонуванням інституційної системи органів управління, які забезпечують державний захист працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів, залишається ще не вирішеною, що додатково свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є виокремлення кола осіб, які забезпечують державний захист працівників суду та правоохоронних органів, їх близьких родичів.

Виклад основного матеріалу. Від ефективності діяльності органів, які забезпечують державний захист суддів і працівників правоохоронних органів, їх близьких родичів, залежить стан реалізації та дотримання додаткових гарантій, які встановлені національним законодавством для окремих категорій працівників та членів їх сімей, напрям роботи яких є особливо небезпечним та пов'язаним із різними ризиками.

Головною метою здійснення діяльності щодо забезпечення державного захисту працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів є попередження вчинення порушень, які посягають на здоров'я, життя або майно цих осіб.

Із позиції методології дослідження поняття інституційної системи органів управління, які забезпечують державний захист працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів, базовими є категорії системного підходу, насамперед поняття системи. Система може бути визначена як сукупність закономірно впорядкованих, взаємопов'язаних елементів, кожен із яких є внутрішньою одиницею цієї сукупності, що у взаємодії з іншими елементами утворює систему як ціле з наявною відповідною структурою та здатністю до саморозвитку. Структурний аспект системного дослідження передбачає з'ясування елементів системи, а також установлення зв'язку між ними. Взаємодія елементів системи спрямована на збереження системи, здійснення її головної функції [1, с. 28].

Інституційна система органів управління, які забезпечують державний захист працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів, є широким поняттям і включає: а) суб'єктів публічної адміністрації, які визначають основні напрями державної політики у сфері державного захисту, забезпечують розроблення й ухвалення законів, розподіляють функції між органами виконавчої влади, координують їх діяльність, здійснюють і забезпечують ефективну реалізацію державної політики; б) суб'єктів, які ухвалюють рішення про вжиття спеціальних заходів із забезпечення безпеки; в) суб'єктів, які вживають заходів із забезпечення безпеки; г) суб'єктів, які здійснюють контроль над виконанням законодавства про захист працівників суду і правоохоронних органів та їх близьких родичів.

Першим елементом цієї системи є суб'єкти публічної адміністрації, які визначають основні напрями державної політики у сфері державного захисту, забезпечують розроблення й ухвалення законів, розподіляють функції між органами виконавчої влади, координують їх діяльність, здійснюють і забезпечують ефективну реалізацію державної політики, до яких можна зарахувати: 1) Президента України; 2) Верховну Раду України; 3) Кабінет Міністрів України; 4) органи державної виконавчої влади; 5) судові органи та ін.

Основним нормативно-правовим актом, який установлює систему особливих заходів державного захисту суддів Конституційного Суду України, суддів та працівників апаратів судів, працівників правоохоронних органів від перешкоджання виконанню

покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їх близьких родичів у зв'язку зі службовою діяльністю цих осіб, є Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [2].

Аналіз його положень дає змогу виділити ще декілька груп суб'єктів (залежно від обсягу наділених у процесі державного захисту суддів та працівників правоохоронних органів повноважень), які є елементами інституційної системи органів управління, які забезпечують захист працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів, як-от: 1) суб'єкти, які приймають рішення про вжиття спеціальних заходів із забезпечення безпеки; 2) суб'єкти, які здійснюють спеціальні заходи із забезпечення безпеки (забезпечують безпеку) працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів; 3) суб'єкти, які здійснюють контроль над виконанням законодавства про захист працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів.

До суб'єктів, які приймають рішення про вжиття спеціальних заходів із забезпечення безпеки, слід зарахувати: 1) керівників органів внутрішніх справ (щодо захисту працівників відповідного органу Національної поліції, державної лісової охорони, рибоохорони, органів доходів і зборів, персоналу органів і установ виконання покарань, слідчих ізоляторів та їх близьких родичів); 2) керівників органів служби безпеки (щодо захисту працівників служби безпеки та органів системи Управління державної охорони, їх близьких родичів); 3) керівників органу прокуратури (щодо захисту працівників прокуратури та їх близьких родичів); 4) голів суду (щодо захисту працівників відповідного суду та інших органів, зазначених у ст. 2 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» та їх близьких родичів); 5) Голови Конституційного Суду України (щодо захисту судді Конституційного Суду України та його близьких родичів за заявою такого судді); 6) керівників органів охорони державного кордону України (щодо захисту працівників цих органів та їх близьких родичів); 7) керівників розвідувальних органів України (щодо захисту співробітників цих органів та їх близьких родичів); 8) керівників органу військового управління Сил спеціальних операцій Збройних Сил України (щодо захисту військовослужбовців Сил спеціальних операцій Збройних Сил України та їх близьких родичів); 9) керівників органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (щодо захисту військовослужбовців і працівників цієї служби та їх близьких родичів); 10) Директора Національного антикорупційного бюро України, директорів його територіальних управлінь (щодо захисту підлеглих працівників Національного антикорупційного бюро України, а також їх близьких родичів); 11) Директора Державного бюро розслідувань та його заступників (щодо захисту службовців Державного бюро розслідувань та їх близьких родичів); 12) Голову Служби судової охорони та його заступників (щодо захисту співробітників Служби судової охорони та їх близьких родичів).

Слід зазначити, що суб'єкти, які приймають рішення щодо застосування заходів безпеки, є компетентними:

- витребувати необхідні матеріали та одержати пояснення без провадження слідчих дій за заявами і повідомленнями про загрозу безпеці осіб, узятих під захист;
- вимагати від органів, які здійснюють заходи безпеки, застосування додаткових заходів;
- скасовувати здійснювані заходи повністю або частково [2].

Суб'єктами, які здійснюють спеціальні заходи із забезпечення безпеки (забезпечують безпеку) працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів, є: 1) органи служби безпеки (щодо працівників служби безпеки і органів системи Управління державної охорони); 2) органи охорони державного кордону України (щодо працівників органів охорони державного кордону); 3) відповідні розвідувальні органи України (щодо співробітників

розвідувальних органів України та їх близьких родичів); 4) підрозділи Сил спеціальних операцій Збройних Сил України (щодо військовослужбовців Сил спеціальних операцій Збройних Сил України та їх близьких родичів); 5) підрозділи Служби судової охорони (щодо суддів, працівників апарату суду та їх близьких родичів); 6) органи управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України (щодо військовослужбовців і працівників Військової служби правопорядку у Збройних Силах України); 7) підрозділи Національної поліції України (щодо судді Конституційного Суду України та його близьких родичів); 8) відповідні підрозділи Національного антикорупційного бюро України (стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України та їх близьких родичів); 9) на органи Державного бюро розслідувань (щодо працівників Державного бюро розслідувань); 10) відповідні підрозділи Служби судової охорони (щодо співробітників Служби судової охорони та їх близьких родичів); 11) на поліцію (щодо інших працівників, зазначених у ст. 2 Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів»); 12) відповідний підрозділ установи виконання покарань чи слідчого ізолятора (щодо працівників суду, правоохоронних органів та їх близьких родичів, якщо їх тримають в установі виконання покарань чи слідчому ізоляторі).

До основних обов'язків, якими наділені суб'єкти, які забезпечують безпеку, можна зарахувати такі:

- негайне реагування на кожен випадок протиправних дій, що став їм відомим, щодо осіб, узятих під захист;
- забезпечення захисту життя, здоров'я, гідності, житла та майна осіб, взятих під захист, відповідно до характеру загрози;
- своєчасне повідомлення підзахисних осіб про зміну або скасування заходів щодо їх безпеки;
- дотримання законності;
- ставлення з повагою до прав і свобод громадян.

Із метою забезпечення державного захисту в структурі зазначених органів повинні створюватись спеціальні підрозділи [2].

Суб'єктами, які здійснюють контроль за виконанням законодавства про захист працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів, є: 1) голова суду; 2) Голова Служби судової охорони; 3) Міністр оборони України; 4) Голова Служби безпеки України; 5) Голова Служби зовнішньої розвідки України; 6) Генеральний прокурор; 7) Голова Конституційного Суду України; 8) Голова Національної поліції; 9) Голова Державної прикордонної служби України; 10) керівник розвідувального органу Міністерства оборони України; 11) керівник органу військового управління Сил спеціальних операцій Збройних Сил України.

При цьому суб'єкти, які здійснюють заходи безпеки, мають право:

- визначати перелік заходів безпеки, засоби та методи їх застосування, змінювати і доповнювати ці заходи (за необхідності);
- вимагати від підзахисних осіб додержання умов здійснення заходів безпеки, а також виконання законних розпоряджень, пов'язаних із застосуванням цих заходів;
- звертатися до органу, який приймає рішення про застосування заходів безпеки, з клопотанням про вирішення питання щодо їх застосування стосовно осіб, узятих під захист, у процесі виконання ними своїх службових обов'язків [2].

Вищезазначене дає змогу говорити про те, що в більшості випадків один і той же суб'єкт одночасно є суб'єктом, який: визначає основні напрями державної політики у сфері державного захисту; має право на державний захист; приймає рішення про вжиття спеціальних заходів із забезпечення безпеки; здійснює реалізацію прийнятого рішення та здійснює контроль за його виконанням. Така система не є ефективною.

Вважаємо, що інституційна система органів управління, які забезпечують державний захист працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів, підлягає докорінному перегляду. Слід утворити окремий орган із наданням йому функцій державного захисту працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів.

Висновки. Підсумовуючи, можна дійти висновку, що інституційна система органів управління, які забезпечують державний захист працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів, є широким поняттям і включає:

а) суб'єктів публічної адміністрації, які визначають основні напрями державної політики у сфері державного захисту, забезпечують розроблення й ухвалення законів, розподіляють функції між органами виконавчої влади, координують їх діяльність, здійснюють і забезпечують ефективну реалізацію державної політики (до них зараховано Президента України; Верховну Раду України; Кабінет Міністрів України; органи державної виконавчої влади; судові органи та ін.);

б) суб'єктів, які приймають рішення про вжиття спеціальних заходів із забезпечення безпеки (до них зараховано керівників органів внутрішніх справ, керівників органів служби безпеки, керівників органів прокуратури, голову суду, Голову Конституційного Суду України, керівників органів охорони державного кордону України, керівників розвідувальних органів України, керівників органів управління Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Директора Національного антикорупційного бюро України, директорів його територіальних управлінь, Директора Державного бюро розслідувань та його заступників, Голову Служби судової охорони та його заступників);

в) суб'єктів, які здійснюють спеціальні заходи із забезпечення безпеки (забезпечують безпеку) працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів (до них зараховано органи служби безпеки, органи охорони державного кордону України, відповідні розвідувальні органи України, підрозділи Служби судової охорони, органи управління Військової служби правопорядку в Збройних Силах України, відповідний підрозділ Національної поліції України, відповідні підрозділи Національного антикорупційного бюро України, органи Державного бюро розслідувань, відповідні підрозділи Служби судової охорони, поліцію);

г) суб'єктів, які здійснюють контроль над виконанням законодавства про захист працівників суду і правоохоронних органів та їх близьких родичів (до них зараховано голову суду, Голову Служби судової охорони, Міністра оборони України, Голову Служби безпеки України, Голову Служби зовнішньої розвідки України, Генерального прокурора, Голову Конституційного Суду України, Голову Національної поліції, Голову Державної прикордонної служби України, керівника розвідувального органу Міністерства оборони України, керівника органу військового управління Сил спеціальних операцій Збройних Сил України).

Визначено, що інституційна система органів управління, які забезпечують державний захист працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів, підлягає докорінному перегляду. З огляду на це, запропоновано утворити окремий орган із наданням йому функцій державного захисту працівників суду і правоохоронних органів, їх близьких родичів.

Список використаних джерел:

1. Золотніков О.С. Доручення правоохоронного органу як підстава для проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів комерційного призначення. *Правові новели*. 2020. № 10. Т. 2. С. 52–59.
2. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.28>

КРИТЕРІЇ ІДЕНТИФІКАЦІЇ ЗЛОВЖИВАННЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИМИ ПРАВАМИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Поліщук Володимир Юзефович,
*здобувач кафедри адміністративного та
господарського права
(Запорізький національний університет,
м. Запоріжжя, Україна)*

У статті досліджено зміст критеріїв ідентифікації зловживання процесуальними правами учасниками адміністративного судочинства на підставі дослідження положень нормативно-правових актів, наукових концепцій та судової практики. Виявлено відсутність системності та узгодженості за аналогічними справами обґрунтувань рішень судів про відмови у задоволенні клопотань позивачів чи відповідачів про визнання зловживанням процесуальними правами в діях опонентів та застосування до них заходів процесуального примусу. Обґрунтовано, що для дослідження та вдосконалення правового закріплення критеріїв ідентифікації зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві необхідно запровадити ведення статистики фактів, виявлених судами. Запропоновано виокремити такі критерії ідентифікації зловживань процесуальними правами в адміністративному судочинстві: цільовий, змістовний та формальний. За цільовим критерієм встановлено, що наявність зловживання процесуальними правами свідчитимуть такі цілі учасника судового розгляду, як намір завдати шкоди опонентові, отримання більшої вигоди (ніж за умов добросовісного використання прав); затягування судового процесу; необґрунтоване зменшення судових витрат; уникнення або зменшення рівня юридичної відповідальності. Критерій формального вираження виявляється у поданні необґрунтованих, із порушенням строків, форми, з помилками підсудності, ціни позову, адресата чи адреси процесуальних документів: позовних заяв, клопотань, відзивів на позовні заяви, апеляційних чи касаційних скарг, додатків до цих документів та наданих доказів. Змістовний критерій відображається у суперечностях між принципами адміністративного судочинства, фактичними діями учасників судового розгляду, заявленими цілями учасників, кількістю та якістю зміни юридичної позиції, заявлених доказів, витраченого на надання документів часу, проведення експертиз тощо. Загалом, наявність будь-яких елементів кожного з критеріїв (цільового, змістовного та формального) указує на наявність ознак зловживання процесуальними правами учасниками адміністративного судочинства.

Ключові слова: критерії, зловживання процесуальними правами, добросовісне використання, публічний спір, адміністративний суд, судовий процес.

**CRITERIA FOR IDENTIFICATION OF THE ABUSE OF PROCEDURAL RIGHTS
IN ADMINISTRATIVE PROCEEDING**

Polishchuk Volodymyr Yuzefovych,
PhD Student at the Department
of Administrative and Economic Law
(Zaporizhzhia National University,
Zaporizhzhia, Ukraine)

The article examines the content of the criteria for identifying the abuse of procedural rights by participants in administrative proceedings on the basis of a study of the provisions of regulations, scientific concepts and case law. There is a lack of systematization and consistency in similar cases of substantiation of court decisions on refusals to satisfy the motions of plaintiffs or defendants to recognize the abuse of procedural rights in the actions of opponents and the application of coercive measures. It is substantiated that in order to study and improve the legal consolidation of the criteria for identifying the abuse of procedural rights in administrative proceedings, it is necessary to introduce statistics of such facts detected by the courts. It is proposed to single out the following criteria for identifying abuses of procedural rights in administrative proceedings: targeted, substantive and formal. According to the target criterion, it is established that the existence of abuse of procedural rights will be evidenced by such goals of the participant in the trial as the intention to harm the opponent, to obtain benefits greater than the fair use of rights; delaying the trial; unreasonable reduction of court costs; avoidance or reduction of legal liability. The criterion of formal expression is manifested in the submission of unreasonable, in violation of deadlines, forms, with errors of jurisdiction, the price of the claim, the addressee or address, procedural documents: statements of claim, petitions, responses to appeals, appeals or cassation complaints, appendices to these documents and evidence. The substantive criterion is reflected in the contradictions between the principles of administrative proceedings, the actual actions of the participants in the trial, the stated goals of the participants, the quantity and quality of change of legal position, the stated evidence, time spent on documents, examinations and more. Collectively, the presence of any elements of each of the criteria: targeted, substantive and formal, indicate the presence of signs of abuse of procedural rights by participants in administrative proceedings.

Key words: criteria, abuse of procedural rights, fair use, public dispute, administrative court, trial.

Вступ. Однією із сучасних тенденцій європейського права є привернення уваги законотворців громадськістю, правозахисниками та ЄСПЛ до необхідності визначення критеріїв зловживання процесуальними правами учасниками адміністративного процесу, насамперед суб'єктами владних повноважень як однієї зі сторін, оскільки визначення у законодавстві таких критеріїв знизить вірогідність залишення справи кваліфікації недобросовісності використання процесуальних відносин на розсуд суду, який може також зловживати такими повноваженнями, чим порушувати право на доступ до правосуддя. Цим зумовлено перспективи вдосконалення Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) України, що б забезпечили баланс інтересів усіх учасників судового процесу під час гарантування права на доступ до правосуддя.

Практика застосування адміністративного процесуального законодавства з кожним роком збільшується, ускладнюється та формує нові алгоритми дій учасників розгляду публічно-правових спорів. Кількість випадків зловживання процесуальними

правами та застосування заходів примусу до учасників судового процесу під час розгляду публічних спорів залишається досить високою.

Проте негативні наслідки вчинення таких протиправних дій учасниками адміністративного процесу опосередковано відбиваються на строках проведення судового розгляду справ, фактах відкладення їх розгляду, застосуванні заходів процесуального примусу тощо. Так, у 2020 році судова статистика засвідчила, що з 249121 справ, що перебували у провадженні адміністративних окружних судів, 70% (176082) розглядалися протягом 3 місяців, 25% (61103) – від 3 місяців до 1 року; 3,6% (9086) – від 1 до 2 років; 5% (1301) – від 2 до 3 років; 0,6% (1549) – понад 3 роки. У 2020 році в 3648 справах було відкладено розгляд, зважаючи на неявку одного з учасників процесу, у 35684 справах суди зупинили провадження і лише у 184 справах було постановлено ухвалу щодо застосування заходів процесуального примусу [4].

Проблема затягування розгляду справ через зловживання процесуальними правами має місце і в інших країнах. Так, Мішель Бенішоу наводить дані Європейської комісії з підвищення ефективності правосуддя. Ці відомості свідчать про те, що некримінальні справи розглядаються у Франції за 220 днів, а цивільні та комерційні – майже за 300 днів; у Португалії – 1100 днів, на Мальті – понад 800 днів, у Литві та Чехії – 100 днів. Що стосується адміністративно-правових справ, то для Франції потрібно понад 300 днів для розгляду таких справ [13].

Наведена статистика виявляє негативні наслідки зловживань процесуальними правами учасниками адміністративного судочинства та недосконалість механізму запобігання, виявлення та припинення таких дій. Такі обсяги витраченого часу на розгляд адміністративної справи, співвідношення застосованих заходів процесуального примусу до кількості розглянутих справ, на наш погляд, свідчать про відсутність сталого розуміння категорії зловживання процесуальними правами та його кваліфікувальних ознак, критеріїв для ідентифікації, що призводить до низького рівня застосування норм КАС України, що утворюють механізм протидії зловживанням процесуальними правами.

Стан наукового дослідження. Проблеми ідентифікації зловживання процесуальними правами в різних судових процесах та способи встановлення відповідних фактів досліджувались у наукових працях таких вітчизняних та іноземних учених, як В.О. Аболонін, О.М. Барміна, Н.В. Басалюк, М.А. Боловнєв, В.Л. Грибанов, Н.О. Дурново, Р.А. Калюжний, Д.А. Козачук, А.Я. Курбатов, Р.Д. Ляшенко, А.О. Малиновський, М. Бенішоу, М.Ю. Осіпов, О.О. Поротикова, І.В. Сазанова, В.П. Таркін, В.В. Тильчик, Т.С. Яценко та ін. Водночас, незважаючи на значну кількість досліджень, присвячених вивченню явища зловживання процесуальними правами, наразі відсутні комплексні дослідження ідентифікувальних критеріїв установлення факту такого зловживання учасниками розгляду публічного спору адміністративними судами. Невизначеність у законодавстві критеріїв, за якими судді могли б ідентифікувати зловживання процесуальними правами, сприяє поширенню такої негативної практики. У таких умовах судді вимушені застосовувати свої дискреційні повноваження та заповнювати прогалини вітчизняного адміністративного процесуального законодавства.

Метою статті є з'ясування змісту та видів критеріїв ідентифікації зловживання процесуальними правами учасниками адміністративного судочинства на підставі дослідження наукових концепцій, судової практики.

Основний зміст. Наразі в Україні, як і у більшості інших країн, не передбачено ведення спеціальної статистики виявлення фактів недобросовісного використання процесуальних прав. Проте як захід превентивного характеру зловживання процесуальними правами ведення відповідної статистики необхідно запровадити, оскільки

спостереження за цим негативним явищем в адміністративному процесі дозволить виявити причини та умови, що йому сприяють. Підтримуючи підхід М.А. Боловнева до вивчення практики зловживання процесуальними правами учасниками справи, необхідно констатувати, що вивчення емпіричного матеріалу, включаючи вибірки судових актів конкретних судів або актів за окремий період, можуть дозволити спостерігати зміну числових показників, що стосуються випадків процесуальної несумлінності. Однак для того, щоб останні піддалися встановленню й обчисленню, необхідно забезпечити якісний механізм їх виявлення. Лише в такому разі, як наголошує М.А. Боловнев, запропонований спосіб оцінки дозволить довести дієвість застосовуваних заходів протидії правопорушенням. Із метою повноцінного виявлення зловживань правами судам необхідно використовувати спеціальні критерії [2, с. 106].

ЄСПЛ неодноразово у своїх постановках давав тлумачення категорії «зловживання правом» стосовно різних груп суспільних відносин і підкреслював особливу значущість сумлінного розпорядження суб'єктами своїми правами [6]. Так, ЄСПЛ неодноразово визнавав у своїх рішеннях, що право на суд, одним з аспектів якого є право доступу до суду, не є абсолютним і може підлягати дозволенню за змістом обмеженням. Водночас він зазначав, що такі обмеження не можуть зашкоджувати самій суті права доступу до суду, мають переслідувати легітимну мету, а також має бути обґрунтована пропорційність між застосованими засобами та поставленою метою [7]. Таким чином, і в національній судовій практиці під час кваліфікації подання позову як зловживання процесуальним правом сторона позбавляється права на справедливий судовий розгляд, складником якого є право доступу до суду, гарантованого Конституцією України та нормами міжнародного права.

Крім того, як наголошує Є.В. Мураєв, відсутність чітко визначених критеріїв для визначення штучності чи необґрунтованості позову, потенційно може призвести до зловживання суддями правом на залишення позовної заяви без розгляду з метою зменшення завантаженості чи у разі небажання розглядати конкретний позов. Загалом, необґрунтованість позову є підставою для відмови у задоволенні позову, а не залишенні його без розгляду, до того ж у будь-якому разі для визначення штучності чи безпідставності позову суддя має дослідити обставини, на які посилається позивач, що доцільно робити вже під час судового розгляду [7]. Отож, необхідно вести мову про нагальну потребу конкретизації критеріїв зловживання процесуальними правами, оскільки суд може перевищити межі розсуду та порушити право учасників процесу на справедливий суд.

Питання правового закріплення принципу добросовісності використання процесуальних прав та кваліфікації зловживання такими правами містить значну кількість оцінних аспектів та суперечливий зміст. О.М. Барміна визначила, що зловживання правом може виявлятися в трьох основних формах: правопорушення, злочину і шкідливої поведінки, щодо якої відсутні каральні норми [1, с. 12]. Н.О. Дурново зазначає, що зловживання правом, не будучи ані правопорушенням, ані правомірною поведінкою, є юридично допустимими діями суб'єкта зі здійснення свого права в межах його суб'єктивного права, що порушує межі здійснення суб'єктивного права чи не порушує, будучи суспільно шкідливим та засуджуваним суспільством, а також заподіює шкоду правам, свободам та інтересам інших учасників суспільних відносин. При цьому таке явище, на думку Н.О. Дурново, може носити як протиправний, так і правомірний характер [3; с. 4]. Ці представники сучасного універсального підходу до розкриття змісту зловживання правами, зокрема й процесуальними, визначають основну причину суперечливості законодавства та юридичної практики у цій сфері – його подвійну природу, та відсутність усталених показників для кваліфікації.

Поняття «зловживання процесуальними правами» не закріплено в КАС України, зважаючи на це, Касаційний адміністративний суд у складі Верховного Суду в рішенні № 814/218/14 від 13.03.2019 року висловив свою позицію стосовно такого поняття і визначив його як форму умисних і несумлінних дій учасників процесу, що виражається, зокрема, у вчиненні дій, неспівмірних із наслідками, до яких вони можуть призвести, використанні наданих прав (усупереч їх призначенню з метою обмеження можливості реалізації чи обмеження прав інших учасників провадження, перешкоджання діяльності суду з правильного та своєчасного розгляду та вирішення спорів, необґрунтованого перевантаження роботи суду) [8; 10, с. 112]. М.А. Боловнев зазначає, що об'єктивних критеріїв для визначення цього правопорушення в кожному конкретному випадку є мінімальна кількість. До таких можна зарахувати пряму вказівку диспозиції в законі. У цій ситуації суддя може зіставити дії суб'єкта зі складом правопорушення, передбаченим законом, зробивши тим самим необхідну кваліфікацію і виявивши зловживання правом [2, с. 106].

У попередніх наукових роботах ми визначили таку ознаку зловживання процесуальними в адміністративному судочинстві, як винне діяння (дії чи бездіяльність), що: здійснюється лише вповноваженими суб'єктами, які мають певні суб'єктивні права, тобто особами, які беруть участь у справі; має спрямованість на здійснення процесуального права; метою якого є отримання певної вигоди, що за умови добросовісного використання процесуальних прав буде меншою, ніж у разі зловживання процесуальними правами; наслідками якого є заподіяння шкоди суспільним або особистим інтересам інших осіб; учиняється всупереч принципам адміністративного судочинства; не має формальних ознак порушення конкретних положень КАС України; виявляється адміністративним судом; виявляється у формах процесуального правопорушення та шкідливої поведінки, щодо якої відсутні каральні норми; за яке до суб'єктів, що його вчиняють, судом застосовуються заходи процесуального примусу, передбачені ст. 144–149 КАС України; характеризується наявністю причинно-наслідкового зв'язку між поведінкою особи і наслідками; виявляється у відповідних процесуальних документах (позовних заявах, клопотаннях, відзивах на позовні заяви, апеляційних чи касаційних скаргах, додатках до цих документів та наданих доказах); виявляється у формі як умислу, так і необережності.

З урахуванням відокремлених ознак, на наш погляд, зловживання процесуальними правами – це винне діяння учасників адміністративного процесу, що здійснюється (всупереч принципам адміністративного судочинства) у формі процесуального правопорушення чи шкідливої поведінки з метою отримання більшої вигоди (ніж за умови добросовісного використання процесуальних прав, наслідком якого є заподіяння шкоди публічним або приватним інтересам інших осіб).

На думку дослідників європейського права, для кваліфікації діяння як зловживання процесуальними правами можна спиратись на такі орієнтири: суворо суб'єктивний критерій – намір заподіяти шкоду; менш суворий суб'єктивний критерій – усвідомлення шкідливості; економічний критерій – відсутність законного інтересу; соціальний або функціональний критерій – відхід від цілі, соціальної функції права, а також оцінка зустрічних інтересів, цільова спрямованість правових норм [12, с. 155].

Із цим підходом не погоджується М.А. Боловнев, який підтримує концепцію С.В. Сарбаша, що виявлення зловживання правом – це питання факту, оскільки вказаний перелік критеріїв присутній не завжди. Так, відсутній економічний критерій під час звернення до суду прокурора, а також критерій визнання шкідливості не має самостійності, оскільки є стадією завдання шкоди. Так само відхід від мети судового розгляду може бути викликаний простою помилкою або неправильною

тактикою в процесі [2, с. 103; 9]. На підтвердження своєї позиції М.А. Боловнєв наводить приклад, коли позивач може недобросовісно використовувати право на зміну ціни позову, вказуючи спочатку невелику суму з метою сплати меншого за величиною державного мита, а після прийняття позовної заяви під час підготовки справи до судового розгляду – у багато разів її збільшуючи, в розрахунку на задоволення вимог і відповідний «необтяжливий» розподіл судових витрат. Наведений приклад відображає зловживання процесуальними правами. Водночас тільки під час судового розгляду суддя може з'ясувати у кожному окремому випадку, чим викликано підвищення ціни позову: чи воно зумовлене об'єктивними обставинами, чи є проявом злого умислу позивача. М.А. Боловнєв вважає, що об'єктивні критерії в таких випадках не спрацьовують, а тільки суд, як наголошує М.Ю. Осіпов, здатен з'ясувати, яке збільшення ціни позову та на скільки буде недобросовісним [2, с. 104; 5, с. 3]. Проте ми вважаємо, що відсутність критеріїв ідентифікації зловживання процесуальними правами, визначених в адміністративному процесуальному законодавстві, створює передумови для зловживання дискреційними повноваженнями вже самими суддями. І в цих випадках суд, переконавшись у тому, що одна зі сторін реалізує надані їй суб'єктивні процесуальні права не відповідно до їх призначення, відмовляється розглядати ту чи іншу справу. Це призведе до неможливості судового захисту прав і свобод зацікавлених осіб. Тому визначення у законодавстві критеріїв ідентифікації зловживання процесуальними правами є гарантією дотримання балансу інтересів учасників адміністративного судочинства та реалізації їх права на справедливий суд.

Через теоретичну невизначеність змісту зловживання процесуальними правами як категорії адміністративного процесуального права та відсутність системи правових норм, що встановлюють відповідний інститут на практиці, виникають проблеми із застосуванням санкцій. Так, в ухвалі від 25 квітня 2019 року № 826/1001/17 Київський окружний адміністративний суд ухвалив рішення щодо семи клопотань представника позивача та позивача про визнання зловживанням процесуальними правами та застосування заходів процесуального примусу у вигляді штрафу у справі за позовом до Міністерства охорони здоров'я України (третіми особами були КНП КДЦ Деснянського району м. Києва, Департамент охорони здоров'я Київської міської державної адміністрації) про визнання неправомірними дій, скасування рішення, ліцензії та зобов'язання вчинити певні дії. Суд дійшов висновку про наявність підстав для відмови у задоволенні всіх клопотань позивача про визнання зловживанням процесуальними правами та виявом неповаги до суду та учасників процесу дій відповідача (Міністерства охорони здоров'я України) та вирішення питання про накладення штрафу [11]. Проаналізувавши теорію та практику ідентифікації зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві, можна зробити такі висновки.

Висновки. За результатами аналізу правозастосовної практики з'ясовано, що адміністративними судами обставинами, що не вказують на наявність зловживання процесуальними правами учасників, визначаються такі: позиція представника відповідача не може вважатися введенням суду в оману щодо фактичних обставин справи, оскільки суд установлює фактичні обставини справи на підставі належних та допустимих доказів; за принципом змагальності кожна сторона повинна подати докази на підтвердження обставин, на які вона посилається, або на спростування обставин, про які стверджує інша сторона, що не розцінюється як зловживання процесуальними правами, що встановлене частиною другою статті 45 КАС; суд не бере до уваги відповідні докази у разі відсутності підтвердження надсилання (надання)

їх копій іншим учасникам справи, крім випадку, якщо такі докази є у відповідного учасника справи або обсяг доказів є надмірним, або вони подані до суду в електронній формі, або є публічно доступними; КАС визначено, що накладення штрафу на відповідну особу є правом суду, а не обов'язком; дії представника третьої особи з висловлення (письмово) аргументів щодо процесуальних питань у заявах не розцінюються як зловживання процесуальними правами, що встановлене частиною другою статті 45 КАС; суд зазначає, що для визнання дій чи бездіяльності зловживанням правом одного лише внутрішнього переконання не є достатньо, суд установлює фактичні обставини справи на підставі належних та допустимих доказів. Наведене узагальнення свідчить про строкатість та несистемність обґрунтувань рішень судів, про відмови у задоволенні клопотань позивачів чи відповідачів, про визнання зловживанням процесуальними правами в діях опонентів та застосування до нього заходів процесуального примусу.

Для подальшого дослідження та вдосконалення правового закріплення критеріїв ідентифікації зловживання процесуальними правами в адміністративному судочинстві вбачаємо за потрібне запровадити ведення статистики таких фактів, що виявлені судами. Це дозволить виявити причини, умови, що сприяють здійсненню зловживань, прослідкувати відповідні тенденції та напрацювати шляхи протидії.

Метою закріплення в КАС України критеріїв для ідентифікації зловживання процесуальними правами в діяльності учасників адміністративного процесу є захист права осіб на доступ до правосуддя; недопущення зловживання дискреційними повноваженнями суддями; забезпечення реалізації цілей адміністративного судочинства, до яких належить справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин із метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень.

Зважаючи на проведені дослідження, запропоновано виокремити такі критерії ідентифікації зловживань процесуальними правами в адміністративному судочинстві:

1) цільовий: про наявність зловживання процесуальними правами свідчитимуть такі цілі учасника судового розгляду, як намір заподіяти шкоду опонентові, отримання більшої вигоди (ніж за умов добросовісного використання прав); затягування судового процесу; необґрунтоване зменшення судових витрат; уникнення або зменшення рівня юридичної відповідальності;

2) критерій формального вираження виявляється в поданні необґрунтованих, із порушенням строків, форми, з помилками підсудності, ціни позову, адресата чи адреси процесуальних документів: позовних заяв, клопотань, відзивів на позовні заяви, апеляційних чи касаційних скарг, додатків до цих документів та наданих доказів;

3) змістовий критерій відображається у суперечностях між принципами адміністративного судочинства, фактичними діями учасників судового розгляду, заявленими цілями учасників, кількістю та якістю зміни юридичної позиції, заявлених доказів, витраченого часу на надання документів, проведення експертиз тощо.

На наш погляд, можна запропонувати суддям для визначення наявності факту зловживання процесуальними правами учасниками адміністративного судочинства в конкретній справі застосовувати трискладовий тест, який відобразить наявність елементів кожного із запропонованих критеріїв (цільового, змістовного та формального вираження), що вкажуть на наявність ознак зловживання.

Список використаних джерел:

1. Бармина О.Н. Злоупотребление правом как общеправовая категория: теоретико-правовой анализ : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва. 2015 г. 29 с. URL: https://msal.ru/common/upload/avtoreferat_Barmina.pdf
2. Боловнев М.А. Эффективность противодействия злоупотреблениям процессуальными правами : дисс. ... канд. юрид. наук. Омск. 2018. 234 с. URL: https://xn--c1azic8c.xn--p1ai/science/dissovet/file/base/1/454/dissert_dl.pdf
3. Дурново Н.А. Злоупотребление правом как особенный вид правового поведения (теоретико-правовой анализ) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород. 2006. 27 с. URL: <http://www.unn.ru/pages/disser/100.pdf>
4. Звіт окружних адміністративних судів про розгляд судових справ за 2020 рік. URL: https://court.gov.ua/inshе/sudova_statystyka/IV_kvartal_20.
5. Осипов М.Ю. Отказ в правосудии и его причины. *Арбитражный и гражданский процесс*. 2015. № 3. С. 3.
6. По делу «Ерогова (Yerogova) против Российской Федерации» : постановление Европейского Суда по правам человека от 19.06.2008. *Бюллетень Европейского суда по правам человека*. 2009. № 11.
7. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо уточнення переліку дій, які можуть бути визнані зловживанням процесуальними правами)». URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63791
8. Рішення № 814/218/14 Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 13.03.2019 року. URL: https://protocol.ua/ua/postanova_kas_vp_vid_13_03_2019_roku_u_spravi_814_218_14/
9. Сарбаш С.В. Исполнение договорного обязательства. Москва : Статут, 2005. С. 429.
10. Тильчик В.В. Теоретико-методологічні та правові засади вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин : дис. ... докт. юрид. наук. Запоріжжя. 2020. 448 с.
11. Ухвала Київського окружного адміністративного суду від 25 квітня 2019 року № 826/1001/17. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/81475139/>
12. Haferkamp. Die Heutige Rechtsmissbrauchslehre – Ergebniss nationalsozialistischen Rechtsdenks? Berlin, 1995. S. 154–156.
13. Michel Benichou. L'accès a la justice, un droit menace. 23.04.2015. URL: <https://blogavocat.fr/space/michel.benichou/content/1%E2%80%99accès-la-justice-un-droit-menace>.

УДК 342.951 (477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.29>

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ В ДІЯЛЬНОСТІ СУДУ

Приваліхіна Анастасія Ігорівна,
аспірант
(Університет митної справи та фінансів,
м. Дніпро, Україна)

У статті висвітлюються окремі аспекти доступу до інформації в діяльності суду. На основі аналізу нормативно-правових актів, що регулюють інформаційні відносини, визначено, що вони закріплюють спеціальний порядок доступу учасників відповідних процесів до інформації, яка використовується під час судового провадження. Зазначено, що під час здійснення правосуддя суди повинні виходити з того, що законами України встановлено категорії інформації, обмеження доступу до яких заборонено, та охарактеризовано їх у діяльності суду. Відмовляючи в доступі до інформації через те, що вона є службовою, розпорядник має вказати, до якої з окреслених категорій належить ця інформація. Якщо вона не належить до жодної з визначених цим положенням, то доступ до неї не може обмежуватись на підставі того, що вона є службовою.

Охарактеризовано спеціальний порядок доступу учасників відповідних процесів до інформації, створеної під час (досудового) судового провадження, що регламентується Господарським процесуальним кодексом України, Кодексом адміністративного судочинства України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним процесуальним кодексом України або Цивільним процесуальним кодексом України. На основі цього зроблено висновок, що положення Закону «Про доступ до публічної інформації» не поширюються на порядок ознайомлення учасників із матеріалами справи, рішеннями суду, отримання інформації про дату і час засідання та ін. Особлива увага приділена питанням можливості ознайомлення з матеріалами справи осіб, які не є учасниками судового процесу.

Довіра до судової влади не є можливою без належного забезпечення принципу гласності та відкритості судочинства. Саме тому реалізація судами вимог забезпечення доступу громадян до інформації про здійснення судочинства та діяльність судів у цілому має стати важливим елементом судової реформи.

Ключові слова: інформаційні права, інформатизація, доступ до інформації, публічна інформація, інформаційні технології, судове провадження.

CERTAIN ASPECTS OF ENSURING ACCESS TO INFORMATION IN THE COURT'S ACTIVITIES

Privalikhina Anastasia Igorivna,
Postgraduate Student
(University of Customs and Finance,
Dnipro, Ukraine)

The article highlights some aspects of access to information in the court. Based on the analysis of regulations governing information relations, it is determined that they establish a special procedure for access of participants in the relevant processes to the information used

in court proceedings. It is noted that in the administration of justice, courts must proceed from the fact that the laws of Ukraine establish categories of information, restrictions on access to which are prohibited and characterize such categories of information in the court. When refusing access to information on the grounds that it is official, the administrator must indicate to which of the defined categories this information belongs. If the information does not belong to any of the categories defined by this provision, access to it may not be restricted on the grounds that it is official. The special procedure for access of participants in relevant proceedings to information created during (pre-trial) court proceedings is regulated by the Commercial Procedural Code of Ukraine, the Code of Administrative Procedure of Ukraine, the Code of Administrative Offenses, the Criminal Procedure Code of Ukraine or the Civil Procedure Code. On this basis, it was concluded that the provisions of the Law "On Access to Public Information" do not apply to the procedure for acquainting participants with the case materials, court decisions, obtaining information about the date and time of the meeting, etc. Particular attention is paid to the possibility of acquainting with the case materials of persons who are not participants in the trial. Trust in the judiciary is impossible without proper ensuring the principle of transparency and openness of the judiciary. That is why the implementation by courts of the requirements of ensuring citizens' access to information on the administration of justice and the activities of courts in general should become an important element of judicial reform.

Key words: information rights, informatization, access to information, public information, information technologies, court proceedings.

Суд є органом влади, який здійснює правосуддя і є суб'єктом процесуальних правовідносин. Водночас суд також є установою, яка здійснює владні управлінські функції, такі як ведення судової статистики, вирішення кадрових питань, здійснення діловодства, забезпечення роботи автоматизованої системи документообігу в суді, узагальнення судової практики тощо. Відповідно, доступ до інформації, яка створюється та використовується під час виконання кожної з цих функцій, буде регулюватись по-різному.

Для з'ясування співвідношення Закону України «Про доступ до публічної інформації» та процесуального законодавства варто звернутись до постанови Пленуму Вищого адміністративного суду України (далі – ВАСУ) № 10 від 29.09.2016 року «Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації» [1].

Процесуальні нормативно-правові акти (Господарський процесуальний кодекс України, Кодекс адміністративного судочинства України (далі – КАСУ), Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний процесуальний кодекс України та Цивільний процесуальний кодекс України) закріплюють спеціальний порядок доступу учасників відповідних процесів до інформації, яка використовується під час судового провадження.

У постанові Пленуму ВАСУ розмежовано осіб, які беруть участь у розгляді справи, та осіб, які не брали участі у справі, для доступу до інформації яких є необхідним вирішення судом питання про їх права, свободи, інтереси чи обов'язки, до певної інформації, одержаної в процесі судового провадження, до судових рішень тощо [2].

Звернення особи стосовно судового розгляду справи, у якій вона бере участь, варто адресувати до суду як суб'єкта процесуальних правовідносин на підставі процесуального законодавства, а не до суду (керівництва суду) як установи, що у разі отримання такого запиту має відмовити у його задоволенні, оскільки не володіє і не мусить володіти запитуваною інформацією.

Водночас ст. 15-1 КАСУ закріплює положення щодо розміщення інформації про стан розгляду справ, яка міститься в автоматизованій системі документообігу суду, користувачами якої є, зокрема, працівники апарату суду [3]. Тому запити про надання інформації про суд, який розглядає справу, сторони спору та предмет позову, дату надходження позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого можуть адресуватися до суду як установи. Зазначена інформація є відкритою та підлягає невідкладному оприлюдненню на офіційному вебсайті органу судової влади України, окрім випадків, установлених законом, які нами в подальшому будуть проаналізовані.

Як уже зазначалось, публічна інформація є відкритою, але законодавством закріплено окремі винятки. Так, передбачено такі види інформації, доступ до якої може бути обмежений, як конфіденційна, таємна та службова інформація, а також сукупність вимог, дотримання яких є обов'язковим для обмеження доступу до таких видів інформації.

Відмова в наданні інформації є обґрунтованою, якщо розпорядник цієї інформації в листі вказує на те, якому саме з інтересів загрожує розголошення запитованої інформації, в чому полягає істотність шкоди цим інтересам від її розголошення, чому шкода від оприлюднення такої інформації переважає над правом громадськості знати цю інформацію в інтересах національної безпеки, економічного добробуту чи прав людини.

Під час здійснення правосуддя суди повинні виходити з того, що законами України встановлено категорії інформації, обмеження доступу до яких заборонено. До таких категорій належать:

- інформація про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту; про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей; про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення; про факти порушення прав і свобод людини, включаючи інформацію, яка міститься в архівних документах колишніх радянських органів державної безпеки, пов'язаних із політичними репресіями, Голодомором 1932–1933 років в Україні та іншими злочинами, вчиненими представниками комуністичного та/або націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів; про факти порушення прав і свобод людини і громадянина; про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;
- інформація про розміри, види благодійної та іншої допомоги, що надається фізичним та юридичним особам чи одержується від них особами, вповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або державними органами, органами місцевого самоврядування; розміри, види оплати праці, матеріальної допомоги та будь-яких інших виплат із бюджету особам, уповноваженим на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які одержані цими особами за правочинами, які підлягають обов'язковій державній реєстрації, а також подарунки, які регулюються Законом України «Про запобігання корупції»;
- відомості, зазначені у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, поданій відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»;
- відомості, що містяться в Єдиному державному реєстрі, крім реєстраційних номерів облікових карток платників податків та паспортних даних;

- інформація щодо потенційного впливу генетично модифікованих організмів на здоров'я людини та навколишнє природне середовище [4];
- інформація про місця зберігання документів Національного архівного фонду, що належать державі, територіальним громадам [5];
- інформація про наявність на території певної адміністративно-територіальної одиниці земель державної та комунальної власності, не наданих у користування, що можуть бути використані під забудову, про наявність обмежень і обтяжень земельних ділянок, містобудівні умови та обмеження в містобудівному і державному земельному кадастрах та матеріали генерального плану населеного пункту та детального плану території [6];
- інформація про зареєстровані права та їх обтяження, що міститься у Державному реєстрі речових прав на нерухоме майно [7].

Відмовляючи в доступі до інформації через те, що вона є службовою, розпорядник має вказати, до якої з окреслених категорій належить ця інформація. Якщо вона не належить до жодної з них, то доступ до неї не може обмежуватись на підставі того, що вона є службовою.

У КАСУ (п. 7 ч. 2 ст. 17) закріплюється, що оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації до суду здійснюється відповідно до КАСУ [8].

Для відкриття провадження у цій категорії справ достатньо припущення позивача про те, що не надана на його запит інформація містить ознаки публічної. Питання про те, чи справді запитувана інформація є публічною, варто досліджувати після відкриття провадження.

Так само лише під час судового розгляду спору варто з'ясовувати те, чи належить відповідач до кола розпорядників інформації. Ст. 15 КАСУ не встановлює підсудності справ зі спорів щодо правовідносин, пов'язаних із доступом до публічної інформації. З огляду на це, предметна підсудність справ, у яких відповідач як розпорядник публічної інформації не є суб'єктом владних повноважень, визначається з урахуванням положень ч. 5 ст. 18 цього Кодексу за вибором позивача [9].

Необхідно враховувати, що справи щодо оскарження актів індивідуальної дії, дій та бездіяльності суб'єктів владних повноважень, які прийняті (вчинені, допущені) стосовно конкретної фізичної чи юридичної особи (їх об'єднань), вирішуються за вибором позивача адміністративним судом за зареєстрованим у встановленому законом порядку місцем проживання (перебування, знаходження) цієї особи-позивача або адміністративним судом за місцезнаходженням відповідача. Отже, за цими правилами визначається територіальна підсудність справ, у яких відповідачами є суб'єкти владних повноважень, які є розпорядниками публічної інформації.

Ст. 171-1 КАСУ встановлює особливості провадження у справах щодо оскарження актів, дії чи бездіяльності Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, а також рішення, дії чи бездіяльності Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Кваліфікаційно-дисциплінарної комісії прокурорів. Для правильного вирішення питання про те, за якими правилами КАСУ слід розглядати спори, у яких відповідачами зазначено перелічених суб'єктів владних повноважень, визначальним є характер спірних правовідносин, правовий статус відповідача у цих правовідносинах та, відповідно, зміст рішень, дій чи бездіяльності, що є предметом оскарження.

Суди під час розгляду справ повинні мати на увазі таке: якщо запит про надання публічної інформації є фактично зверненням (заявою, клопотанням) про надання інформації, то в такому разі у справах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників публічної інформації необхідно відмовляти в задоволенні позову через те, що право позивача на отримання публічної інформації не порушено.

На відносини стосовно судового контролю за виконанням судових рішень у справах щодо доступу до публічної інформації поширюються правила ч. ч. 9, 10 ст. 267 КАСУ, за якими, зокрема й за особою-позивачем, на користь якої ухвалено постанову суду, визнається можливість подати до суду першої інстанції заяву про визнання протиправними рішень, дій чи бездіяльності, вчинених суб'єктом владних повноважень-відповідачем на виконання такої постанови суду або порушення прав позивача, підтверджених такою постановою суду [10]. Водночас згадані положення не перешкоджають особі оскаржити такі рішення, дії чи бездіяльність в інший спосіб, зокрема й шляхом подання позову в загальному порядку. При цьому в такому позові не може повторно заявлятися вимога про зобов'язання надати відповідь на запит на інформацію. В іншому разі суду належить відмовити у відкритті провадження в частині цієї вимоги через наявність у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав постанови суду, що набула чинності.

Як нами вже зазначалось, суд зауважив, що спеціальний порядок доступу (ознайомлення) учасників відповідних процесів до інформації, створеної (одержаної) під час (досудового) судового провадження, регламентується Господарським процесуальним кодексом України, Кодексом адміністративного судочинства України, Кодексом України про адміністративні правопорушення, Кримінальним процесуальним кодексом України або Цивільним процесуальним кодексом України. Отже, положення Закону «Про доступ до публічної інформації» [11] не поширюються, наприклад, на порядок ознайомлення учасників із матеріалами справи, рішеннями суду, отримання інформації про дату і час засідання та ін.

Окремий порядок закріплено для ознайомлення із судовими рішеннями осіб, які не є учасниками процесу. Закон України «Про доступ до судових рішень» передбачає, що всі судові рішення є відкритими та підлягають оприлюдненню в електронній формі не пізніше наступного дня після їх виготовлення і підписання.

Для доступу до судових рішень судів загальної юрисдикції створено спеціальний Єдиний державний реєстр судових рішень. Водночас (відповідно до ст. 7 цього закону) не підлягають розголошенню у Реєстрі імена фізичних осіб та інша інформація, що дає можливість ідентифікувати фізичну особу, окрім прізвищ та ініціалів суддів, які ухвалили судові рішення, імен (ім'я, по батькові, прізвище) посадових чи службових осіб, які, виконуючи свої повноваження, беруть участь у справі, чи імен фізичних осіб-сторін у справі, що розглядалася міжнародною судовою чи іншою міжнародною установою, на рішення якої міститься посилання у тексті судового рішення [12].

Такі обмеження, якщо вони не пов'язані із закритим розглядом справи чи захистом інтересів осіб, що не є учасниками процесу, не є необхідними, оскільки інформація про суд, який розглядає справу, сторони спору та предмет позову, дату надходження позовної заяви, апеляційної, касаційної скарги, заяви про перегляд судового рішення, стадії розгляду справи, місце, дату і час судового засідання, рух справи з одного суду до іншого є відкритою та має бути невідкладно оприлюднена на офіційному веб-порталі судової влади України, крім випадків, установлених законом (відповідно до ч. 2 ст. 11 Закону України «Про судоустрій і статус суддів») [13].

Отже, не становитиме труднощів з'ясування інформації щодо того, хто є позивачем та відповідачем у справі, зважаючи на те, що й сам розгляд справ у суді є відкритим (забезпечення принципу гласності).

Досить цікавим із точки зору практики є питання можливості ознайомлення з матеріалами справи осіб, які не є учасниками судового процесу. Наприклад, чи може представник засобів масової інформації отримати копію позовної заяви для ознайомлення і підготовки свого матеріалу? Законодавство однозначної відповіді на ці питання не

дає. Так, хоч у такому випадку отримання судом інформації пов'язане зі здійсненням процесуальних функцій, однак процесуальні кодекси регламентують порядок ознайомлення з матеріалами справи виключно учасників провадження.

Відповідно до загальних принципів доступу до публічної інформації вся інформація, яка була отримана судами в процесі виконання їх функцій, є публічною, включаючи всі документи (позовні заяви, апеляційні та касаційні скарги тощо), які були подані до суду. Якщо спеціальними нормами (процесуальними кодексами) не встановлено особливого порядку доступу до такої інформації, то мають застосовуватись положення Закону України «Про доступ до публічної інформації», тобто відмовити у наданні копій документів та інформації можна лише у тому разі, коли така інформація є обмеженою в доступі (таємна, службова чи конфіденційна інформація), і така відмова є необхідною та пропорційною захисту певних законних інтересів.

До закінчення судового розгляду тієї чи іншої справи обмеження в ознайомленні з матеріалами для інших осіб може бути обґрунтованим, як-от із точки зору захисту приватного життя або ж в інтересах здійснення неупередженого та об'єктивного правосуддя. Проте після завершення розгляду і публікації рішення у справі такі підстави для обмеження можуть зникнути.

У будь-якому разі, незважаючи на нечіткі законодавчі норми, суди повинні надавати журналістам право ознайомлюватись із матеріалами справи, якщо запитана інформація становить суспільний інтерес. Відповідно до ст. 29 Закону України «Про інформацію» 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 [14].

Зазначимо таке: незважаючи на певні особливості доступу до публічної інформації, яка перебуває у володінні судових органів, вимоги щодо оформлення інформаційних запитів визначаються виключно Законом «Про доступ до публічної інформації». Так, неправомірними є вимоги зазначення електронного (цифрового) підпису в запиті, що подається в електронній формі. Подібна вимога, наприклад, передбачена п. 4.7 «Положення про забезпечення доступу до публічної інформації у Вищому адміністративному суді України», затвердженого наказом ВАСУ № 16 від 18.07.2011 року [15].

Відповідно до ч. 5 ст. 19 Закону «Про доступ до публічної інформації» запитувач повинен указати підпис і дату за умови подання запиту в письмовій формі, тоді як (відповідно до ч. 3 тієї ж статті) запит, який надсилається електронною поштою, є запитом «в іншій формі», яка визначається поряд з усним та письмовим.

Довіра до судової влади не є можливою без належного забезпечення принципу гласності та відкритості судочинства. Саме тому реалізація судами вимог забезпечення доступу громадян до інформації про здійснення судочинства та діяльність судів у цілому має стати важливим елементом судової реформи.

Список використаних джерел:

1. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29.09.2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text>
2. Про практику застосування адміністративними судами законодавства про доступ до публічної інформації: постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України № 10 від 29.09.2016 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010760-16#Text>

3. Кодекс адміністративного судочинства України : прийнятий 6 лип. 2005 р. № 2747-IV станом на 4 лист. 2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

4. Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів : Закон України від 31 травня 2007 р. № 1103-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 35. Ст. 484. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/1103-16>

5. Про Національний архівний фонд та архівні установи : Закон України від 24 грудня 1993 р. № 3814-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 15. Ст. 86. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3814-12#Text>

6. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17 лютого 2011 р. № 3038-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3038-17#Text>

7. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень : Закон України від 25 грудня 2015 р. № 1127. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 246. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1127-2015-%D0%BF#Text>

8. Кодекс адміністративного судочинства України : прийнятий 6 лип. 2005 р. № 2747-IV станом на 4 лист. 2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

9. Кодекс адміністративного судочинства України : прийнятий 6 лип. 2005 р. № 2747-IV станом на 4 лист. 2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

10. Кодекс адміністративного судочинства України : прийнятий 6 лип. 2005 р. № 2747-IV станом на 4 лист. 2018 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

11. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

12. Про доступ до судових рішень : Закон України від 22.12.2005 р. № 3262-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 15. Ст. 128.

13. Про судоустрій та статус суду : Закон України від 02.06.2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.

14. Про інформацію : Закон України від 02 жовт. 1992 р. № 2657-12 ; в ред. від 01 січ. 2017 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>

15. Положення про забезпечення доступу до публічної інформації у Вищому адміністративному суді України», затвердженого наказом ВАСУ № 16 від 18.07.2011 року URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0016760-11#Text>

УДК 342;349.2

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.30>

ІНСТИТУТ ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ АРБІТРАЖНИХ КЕРУЮЧИХ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

Сарнацький Максим Андрійович,
аспірант кафедри службового
та медичного права
(Інститут права Київського
національного університету імені
Тараса Шевченка, м. Київ, Україна)

Статтю присвячено дослідженню інституту дисциплінарної відповідальності арбітражних керуючих в Україні, виявленню проблем та пошуку шляхів їх вирішення. Наголошено, що сучасна система публічного управління базується на засадах людиноцентризму, що передбачає формування відносин владних суб'єктів із приватними особами на принципах законності, гласності, рівності і, що важливо, на принципі верховенства права.

Наголошено, що питання дотримання норм галузевого законодавства арбітражними керуючими є предметом дослідження багатьох українських дослідників, що пояснюється не завжди добросовісним виконанням керуючими своїх повноважень. Розглядаючи правову природу дисциплінарної відповідальності арбітражних керуючих як учасників трудових відносин, у статті наголошено на відсутності однозначної відповіді щодо визначення норм, якими визначають вид дисциплінарної відповідальності, що застосовується до них.

До того ж поняття «дисциплінарне правопорушення, вчинене арбітражним керуючим» не має правової визначеності, оскільки в галузевому законодавстві відсутнє його правове закріплення. Однак можемо спостерігати лише перелік порушень галузевого законодавства, які стосуються правил, що визначені нормативними актами державного органу з питань банкрутства або рішеннями саморегулювальної організації арбітражних керуючих.

Зроблено висновок, що інститут дисциплінарної відповідальності арбітражних керуючих в Україні має не досить урегульований зміст, що пояснюється неоднозначністю оцінки правової природи деліктної поведінки арбітражних керуючих як суб'єктів, які за своїм правовим статусом є приватними самозайнятими особами і водночас наділені публічно-правовими функціями у сфері процедури банкрутства. Так, можна підтримати думку вчених та практиків, що дисциплінарна відповідальність арбітражних керуючих в Україні має змішаний (гібридний) характер, є дисциплінарно-адміністративною відповідальністю, а тому потребує подальшого наукового дослідження, зважаючи на недостатню внормованість нормами галузевого законодавства.

Ключові слова: дисциплінарний проступок, арбітражний керуючий, процедура банкрутства, дисциплінарне стягнення, адміністративна комісія.

**DISCIPLINARY RESPONSIBILITY INSTITUTION FOR ARBITRATION TRUSTEES
IN UKRAINE: PROBLEMS AND WAYS OF SOLUTION**

Sarnatskyi Maksym Andriiovych,
Postgraduate Student at the Department
of Service and Medical Law
(Institute of Law of Taras Shevchenko
National University of Kyiv, Kyiv,
Ukraine)

The article deals with the research of disciplinary responsibility institution for arbitration trustees in Ukraine, where identification of problems and search for ways to solve them has been found out. It has been emphasized that the modern system of public administration is based on the principles of human-centrism, which provides for the formation of relations between governmental entities and individuals based upon the principles of legality, publicity, equality, and which is the most important, supremacy of the Law.

It has been also notified that the issue of compliance with sectoral legislation by arbitration trustees is the subject of investigation by many Ukrainian researchers, which is not always explained by the unscrupulous performance trustees' functions. Considering the legal nature of disciplinary liability of arbitral trustees as participants of industrial relations, the article emphasizes on the lack of unambiguous answer as for determination of the rules that define the type of disciplinary liability applicable to them.

Moreover, the term "disciplinary misdemeanor" committed by an arbitral trustee has no legal certainty, since there is no legal consolidation of it in sectoral legislation. Instead, we can observe just the list of violations of sectoral legislation relating to the rules set out in the regulations of the state body on bankruptcy issues or decisions of the self-regulatory organization of arbitration trustees.

It is concluded that the disciplinary liability institution of arbitral trustees in Ukraine has unregulated content, which is explained by the ambiguity of assessment of the legal nature of delict conduct of arbitral trustees, being in particular entities that are legally self-employed, and what more, endowed with public and lawful functions in the sphere of bankruptcy procedure. Therefore, it seems appropriate to support the opinion of scientists and practitioners that the disciplinary responsibility of arbitration trustees in Ukraine has mixed (hybrid character) nature, being in fact the disciplinary and administrative responsibility, and therefore requiring further research, i.e. bearing in mind the lack of standardization of sectoral legislation.

Key words: bankruptcy procedure, debtor, creditor, foreign experience, state policy in the field of bankruptcy.

Метою статті є дослідження інституту дисциплінарної відповідальності арбітражних керуючих із позиції правової визначеності та правомірності застосування до них заходів дисциплінарної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Сучасна система публічного управління базується на засадах людиноцентризму, що передбачає формування відносин владних суб'єктів із приватними особами на принципах законності, гласності, рівності і, що важливо, на принципах верховенства права, зокрема й належного урядування та доброї адміністрації. Водночас зазначені вище принципи не виключають, а передбачають реалізацію принципу юридичної відповідальності суб'єктів владних повноважень за ухвалені ними управлінські рішення.

Як уже зазначалося, державна політика у сфері банкрутства в Україні наразі не є достатньо ефективною, зважаючи на недосконалість галузевого законодавства,

ослаблену увагу з боку держави до процесів відновлення платоспроможності боржника, а також наявність протиправних діянь, що призводять до ліквідації великої кількості підприємств [1].

Як наголошує експерт із питань банкрутства В. Гуртовий, питання відповідальності арбітражних керуючих ніколи не втрачає своєї актуальності, а регулярні зміни законодавства спонукають арбітражних керуючих коригувати свою діяльність, залишаючись у правовому полі. У засобах масової інформації, на конференціях та у соціальних мережах регулярно обговорюються проблеми, які виникають під час провадження у справі про банкрутство, оскільки саме від арбітражного керуючого, його кваліфікації, професіоналізму, сумлінності, людських та ділових якостей залежить подальша доля підприємства, трудового колективу, визначення шляхів виходу з кризових ситуацій та повнота задоволення кредиторських вимог [2].

Варто наголосити, що питання дотримання норм галузевого законодавства арбітражними керуючими є предметом дослідження багатьох українських учених, що пояснюється не завжди добросовісним виконанням керуючими своїх повноважень, що призводить до зловживань ними матеріальними та фінансовими ресурсами під час процедури банкрутства. Як наслідок, указані зловживання негативно позначаються на ефективності процедури банкрутства кожного окремого суб'єкта, а в країні загалом призводять до зниження рівня інвестиційного клімату і відтоку інвестицій.

Саме через зловживання в процесі процедури банкрутства, зокрема і через зловживання арбітражних керуючих, наразі рейтинг України щодо інвестиційної привабливості Doing Business у сегменті розв'язання неплатоспроможності залишається досить низьким: у 2020 р. – 146-те місце. Звичайно, не варто покладати відповідальність за низький рівень ефективності публічного адміністрування у сфері неплатоспроможності та банкрутства виключно на арбітражних керуючих, але, зважаючи на їх правовий статус та практичний зміст діяльності, значна частка проблем є дотичною саме до них.

Законодавець нормами Кодексу України з процедур банкрутства (далі – КУПБ) визначив організацію діяльності арбітражного керуючого (ст. 10), наділивши його статусом суб'єкта незалежної професійної діяльності. При цьому арбітражний керуючий із моменту постановлення ухвали (постанови) про призначення його керуючим санацією або ліквідатором до моменту припинення здійснення ним повноважень прирівнюється до службової особи підприємства-боржника. Щодо вимог до арбітражного керуючого, то ним може бути громадянин України, який має вищу юридичну або економічну освіту другого (магістерського) рівня, загальний стаж роботи за фахом не менше трьох років або не менше одного року після отримання відповідної вищої освіти на керівних посадах, пройшов навчання та стажування протягом шести місяців у порядку, встановленому державним органом із питань банкрутства, володіє державною мовою та склав кваліфікаційний іспит [3].

Досить широким (із погляду на процедуру банкрутства) є перелік прав та обов'язків арбітражного керуючого, чим і підтверджується його повноваження користуватися всіма правами розпорядника майна, керуючого санацією, керуючого реструктуризацією, керуючого реалізацією, ліквідатора відповідно до законодавства. Окрім указанного, наголосимо, що під час здійснення своїх повноважень арбітражний керуючий є незалежним.

Повертаючись до розгляду питання дисциплінарної відповідальності арбітражних керуючих, наголосимо, що законодавець єдиною підставою для притягнення арбітражного керуючого до дисциплінарної відповідальності бачить учинення ним дисциплінарного проступку.

Водночас виникають труднощі у визначенні правової основи дисциплінарної відповідальності, оскільки цей правовий інститут має своє правове закріплення як у дисциплінарному законодавстві, як-от у Кодексі законів про працю України (далі – КЗпПУ), так і в КУПБ, адже ці та інші законодавчі акти визначають відповідні діяння дисциплінарними проступками, що спричиняють дисциплінарну відповідальність. До того ж виникає сумнів щодо ефективності врегулювання дисциплінарно-деліктних відносин за участю арбітражних керуючих нормами КЗпПУ, оскільки ще не достатньо визначеним залишається і його (керуючого) правовий статус у форматі деліктних відносин.

Така невизначеність пояснюється тим, що поняття трудової дисципліни загалом і, відповідно, загальної дисциплінарної відповідальності у трудовому законодавстві визначається нормами Глави X КЗпПУ, які регулюють трудові відносини всіх працівників, сприяючи також зміцненню трудової дисципліни. Окрім цього, загальна дисциплінарна відповідальність регламентується Правилами внутрішнього трудового розпорядку для всіх категорій працівників, окрім тих, чий правовий статус у сфері трудових відносин визначається нормами спеціального законодавства.

У чому ж особливість такого спеціального законодавства? По-перше, в тому, що норми спеціального законодавства (закони України «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про прокуратуру», «Про судоустрій та статус суддів», «Про Національну поліцію», «Про Службу безпеки України» та ін.) поширюються виключно на публічних службовців, наділених владними чи делегованими повноваженнями. По-друге, у значно ширшому переліку видів дисциплінарних стягнень, як-от зауваження, попередження про неповну службову відповідність; пониження в посаді; затримка до одного року у присвоєнні чергового рангу або у призначенні на вищу посаду; усне зауваження; зауваження; суворогана догана та ін.

Повертаючись до з'ясування правової природи дисциплінарної відповідальності арбітражних керуючих як суб'єктів трудових відносин, наголосимо на відсутності однозначної відповіді щодо норм, якими визначають вид дисциплінарної відповідальності керуючих.

Аналізуючи норми ст. 147-1 КЗпПУ, можемо бачити, що дисциплінарні стягнення застосовуються органом, якому надано право прийняття на роботу (обрання, затвердження і призначення на посаду) такого працівника. Тобто умовою застосування правомочним суб'єктом заходів дисциплінарної відповідальності є формування трудових відносин через прийняття працівника на роботу.

Водночас варто наголосити, що арбітражні керуючі не перебувають у вказаному форматі трудових відносин, а тому на них не можуть поширюватися заходи дисциплінарної відповідальності, що передбачені нормами КЗпПУ, позаяк правовий зв'язок арбітражного керуючого з підприємством-боржником виникає виключно після ухвалення господарським судом ухвали (постанови) про призначення його керуючим санацією або ліквідатором, однак це не породжує факту виникнення між останніми трудових відносин

Заявлена думка підтверджується й змістом норм п. 1 ст. 10 КУПБ, згідно з яким арбітражний керуючий є суб'єктом незалежної професійної діяльності [3]. Досить близькими за змістом є також норми ст. 14.1.226 Податкового кодексу України, згідно з якими самозайнята особа – це платник податку, який є фізичною особою-підприємцем або який провадить незалежну професійну діяльність за умови, що така особа не є працівником у межах такої підприємницької чи незалежної професійної діяльності [4].

Схожим до позиції законодавця є й зміст рішення Верховного суду, який своєю Постановою від 13.03.2018 р. у справі №Б8/180-10 наголосив, що «арбітражний

керуючий призначається судом і діє відповідно до приписів Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» (автор – Наразі до приписів КУПБ) [5].

Таким чином, проведений аналіз зазначеного законодавства дає підстави для обґрунтування висновку про те, що «навіть виконання арбітражним керуючим своїх повноважень керуючого санацією, а саме обов'язків керівника підприємства, не підтверджують наявності трудових відносин та відповідних гарантій, які з ними пов'язані. Закон про банкрутство не визначає автоматичного виникнення трудових обов'язків під час виконання обов'язків керівника підприємства керуючим санацією. Закон про банкрутство має бути передбачуваним у застосуванні, що відповідає принципу законності і правової визначеності як складників верховенства права. Обов'язковою умовою трудових відносин є наявність трудового договору між працівником та роботодавцем. У такому разі арбітражний керуючий був призначений судом, є суб'єктом незалежної професійної діяльності, не є найманим працівником, а тому трудовий договір між ним і підприємством відсутній. Відсутній власник або вповноважений ним орган, наявність якого вимагає ст. 117 КЗпП України, а також його вина. Характер відносин між арбітражним керуючим та боржником є цивільно-правовим та регулюється законом про банкрутство [6, с. 11–12].

Як бачимо, арбітражний керуючий не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності за нормами КЗпПУ, позаяк його правовий статус має спеціальний характер у частині притягнення до дисциплінарної відповідальності, що визначається нормами КУПБ. Так, нормами п. 2 ст. 19 КУПБ визначено перелік діянь, які визнаються дисциплінарними проступками, а саме:

- 1) факт зайняття діяльністю, несумісною з діяльністю арбітражного керуючого;
- 2) порушення правил професійної етики арбітражного керуючого;
- 3) невиконання або неналежне виконання ним своїх обов'язків;
- 4) невиконання статуту та рішень саморегулювальної організації арбітражних керуючих.

Нормами ст. 23 КУПБ визначено такі дисциплінарні стягнення, що застосовуються до арбітражних керуючих, які вчинили дисциплінарні проступки:

- 1) попередження;
- 2) догана;
- 3) тимчасове зупинення права на здійснення діяльності арбітражного керуючого;
- 4) позбавлення права на здійснення діяльності арбітражного керуючого.

Окрім зазначеного вище, певний процесуальний інтерес щодо обсягу повноважень державного органу з питань банкрутства викликає зміст п. 5 ст. 20 КУПБ, а саме те, що на стадії попередньої оцінки правомірності діянь арбітражних керуючих під час перевірки їх діяльності щодо порушень норм законодавства державний орган може зупинити діяльність арбітражного керуючого та передати матеріали на розгляд Дисциплінарної комісії для застосування до порушника дисциплінарного стягнення [2].

Важливо врахувати те, що під час визначення виду дисциплінарного стягнення враховуються ступінь вини арбітражного керуючого, тяжкість вчиненого ним дисциплінарного проступку, а також те, чи застосовувалися раніше до арбітражного керуючого дисциплінарні стягнення.

На нашу думку, відповідною особливістю інституту дисциплінарної відповідальності арбітражних керуючих є досить широке коло суб'єктів, на які законодавством покладається обов'язок здійснення контролю за діяльністю арбітражних керуючих. Згідно зі ст. 20 КУПБ контроль за діяльністю арбітражних керуючих здійснюється державним органом із питань банкрутства в особі Міністерства юстиції України або

саморегульованою організацією арбітражних керуючих. Так, державний орган із питань банкрутства здійснює контроль за діяльністю арбітражних керуючих шляхом проведення планових і позапланових перевірок у встановленому ним порядку [2].

Що стосується безпосередньої процедури здійснення контролю, то його визначено нормами Порядку здійснення контролю за діяльністю арбітражних керуючих, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України № 3928/5 від 06.12.2019 р. Як зазначено в документі, цей Порядок поширюється на арбітражних керуючих, осіб, які проводять перевірку діяльності арбітражного керуючого, та осіб, які можуть бути залучені до проведення перевірки діяльності арбітражного керуючого у випадках, передбачених цим Порядком.

Окрім цього, Порядком визначено, що у разі виявлення за результатами перевірки порушень, які є підставою для внесення до Дисциплінарної комісії подання про притягнення арбітражного керуючого до дисциплінарної відповідальності, орган контролю обов'язково зазначає це в Акті перевірки. У такому разі Припис та/або Розпорядження не виносяться до моменту прийняття Дисциплінарною комісією рішення за результатами розгляду подання про притягнення арбітражного керуючого до дисциплінарної відповідальності [7].

Як бачимо, визначальна роль в організації контролю за діяльністю арбітражних керуючих покладена саме на Дисциплінарну комісію, основним завданням якої, відповідно до Положення про Дисциплінарну комісію арбітражних керуючих, затвердженого Наказом Міністерства юстиції України 25 вересня 2019 року № 2993/5, є розгляд питань та прийняття рішень щодо притягнення арбітражних керуючих до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку [8].

Окремої уваги заслуговує й правовий статус саморегульованої організації арбітражних керуючих, а саме Національної асоціації арбітражних керуючих України, яка спрямовує свої повноваження на дотримання керуючими Кодексу професійної етики арбітражного керуючого, Статуту саморегульованої організації арбітражних керуючих, Рішень саморегульованої організації арбітражних керуючих, пов'язаних із діяльністю арбітражних керуючих, інших нормативно-правових актів та рішень органів Асоціації. Так, у випадках, передбачених Кодексом та рішеннями Асоціації, вирішується питання щодо внесення до дисциплінарної комісії подання про притягнення арбітражного керуючого до дисциплінарної відповідальності [9].

Питанням організації контролю за діяльністю арбітражних керуючих, які беруть безпосередню участь справі про банкрутство як ліквідатори, розпорядники майна чи керуючі санацією, займається господарський суд, у віданні якого перебуває відповідна справа про банкрутство. Водночас важливо наголосити, що питання про притягнення до відповідальності арбітражного керуючого з боку господарського суду чи за його клопотанням до повноважного суб'єкта не ставиться.

Як наголошують експерти з питань банкрутства, особливість судового контролю полягає в такому: на відміну від контролю державного органу з питань банкрутства та саморегульованої організації арбітражних керуючих, здійснюючи контроль у справі про банкрутство, виключно господарський суд приймає судові рішення про відсторонення арбітражного керуючого від виконання повноважень спеціальних суб'єктів у процедурах банкрутства (зокрема й у разі невиконання та/або неналежного виконання таких повноважень арбітражним керуючим), про що свідчать положення частини 4 статті 28 Кодексу України з процедур банкрутства. Норми вищезазначеної статті наділяють будь-якого учасника справи про банкрутство правом звернутися до господарського суду з клопотанням про відсторонення арбітражного керуючого від виконання повноважень [6, с. 28].

Провівши детальний аналіз інституту дисциплінарної відповідальності арбітражних керуючих, можна зробити попередні висновки, які стосуються поняття «дисциплінарне правопорушення», правового статусу суб'єктів контролю за діяльністю арбітражних керуючих, а також процедур оскарження рішення про притягнення арбітражних керуючих до відповідальності.

Як уже наголошувалось, поняття «дисциплінарне правопорушення, вчинене арбітражним керуючим» не має належної правової визначеності, оскільки в галузевому законодавстві, зокрема в КУПБ, відсутнє його правове закріплення. Можемо спостерігати лише перелік порушень галузевого законодавства, які стосуються правил, що визначені нормативними актами державного органу з питань банкрутства або рішеннями саморегулювальної організації арбітражних керуючих. Тоді як нормами п. 22 ст. 92 Конституції України закріплено, що виключно законами України визначаються засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них [10].

Не менш проблематичним є й питання субординаційності між Міністерством юстиції України та Дисциплінарною комісією, яка утворюється у встановленому державним органом із питань банкрутства порядку для розгляду питань щодо притягнення арбітражних керуючих до дисциплінарної відповідальності за вчинення дисциплінарного проступку.

Правова невизначеність такої ситуації полягає в тому, що Міністерство юстиції України, визначене КУПБ як державний орган із питань банкрутства, що здійснює контроль за діяльністю арбітражних керуючих шляхом проведення планових і позапланових перевірок у встановленому ним порядку, не приймає рішення про накладення на арбітражного керуючого відповідного стягнення, як це, до речі, закріплено у ст. 3 КУПБ. Відповідне рішення приймає Дисциплінарна комісія, яка не є структурним підрозділом міністерства. Така колізійність ускладнює механізм уживання заходів дисциплінарної відповідальності арбітражних керуючих, зважаючи на відсутність правового зв'язку, що не несе в собі ознак трудових відносин, адже між Міністерством та арбітражними керуючими немає факту трудових правовідносин, що є передумовою настання дисциплінарної відповідальності.

Такий статус суб'єкта правозастосування, а саме Міністерства юстиції України, викликає правильності змісту кваліфікації відповідного діяння арбітражного керуючого, а також дотримання принципу верховенства права та законності під час дисциплінарного провадження, що призводить до порушення норм та підстав оскарження рішення Дисциплінарної комісії про притягнення арбітражного керуючого до дисциплінарної відповідальності в суді.

Заслугує також на увагу питання процедури оскарження рішення Дисциплінарної комісії про притягнення арбітражних керуючих до відповідальності. Як уже наголошувалось, господарський суд, у провадженні якого перебуває справа про банкрутство, вповноважений за нормами КУПБ здійснювати контроль над діяльністю арбітражних керуючих, однак не наділений правом оскарження Дисциплінарного рішення комісії про накладення на них дисциплінарних стягнень.

Це можна пояснити особливістю предметної підсудності адміністративних судів, які (згідно з п. 1 ст. 19 Кодексом адміністративного судочинства України) розглядають справи з публічно-правових спорів, зокрема й спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно-правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності, крім випадків, коли для розгляду таких спорів законом встановлено інший порядок судового провадження [11].

Такий підхід законодавця щодо розв'язання публічно-правового спору адміністративними судами можна пояснити тим, що арбітражні керуючі виконують публічно-правові функції, пов'язані з управлінням та реалізацією матеріальних та фінансових активів підприємств-банкрутів із метою виконання останніми своїх кредиторських зобов'язань.

Розглядаючи такі спори, адміністративні суди часто стикаються з проблемою визначення законності прийнятого арбітражним керуючим рішення в процесі банкрутства. Особливо складно суду, розглядаючи такі адміністративні справи, встановити, чи прийняті (вчинені) такі рішення, дії чи бездіяльність арбітражних керуючих законно, обґрунтовано, безсторонньо (неупереджено), добросовісно, розсудливо та ін., зважаючи на особливість провадження у справі про банкрутство. Однак саме адміністративний суд має прийняти рішення, яким визначить правомірність процесуальних рішень арбітражного керуючого, здійснюючи при цьому більше морально-правову оцінку рішень останнього.

Висновки. Таким чином, проведений нами правовий аналіз інституту дисциплінарної відповідальності арбітражних керуючих дає підстави зробити висновок, що він (інститут) має досить неоднозначний зміст, що пояснюється неоднозначністю оцінки правової природи деліктної поведінки арбітражних керуючих як суб'єктів, які за своїм правовим статусом є приватними самозайнятими особами і є наділеними публічно-правовими функціями у сфері процедури банкрутства. Так, можна підтримати думку вчених та практиків, що дисциплінарна відповідальність арбітражних керуючих в Україні має змішаний (гібридний характер), є дисциплінарно-адміністративною відповідальністю, а тому потребує подальшого наукового дослідження, зважаючи на недостатню внормованість нормами галузевого законодавства.

Список використаних джерел:

1. Сарнацький М.А. Використання зарубіжного досвіду у формуванні та реалізації державної політики у сфері банкрутства в Україні. *Вчені записки Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського. Серія: Юридичні науки.* 2021. Т. 32 (71). № 1.
2. Гуртовий В. Відповідальність арбітражних керуючих: новели законодавства, підстави та порядок притягнення до дисциплінарної відповідальності URL: <https://www.hsa.org.ua/blog/vidpovidalnist-arbitrazhnyh-keruyuchykh-novely-zakonodavstva-pidstavu-ta-poryadok-prytyagnennya-do-dystsyplinarnoyi-vidpovidalnosti/> (дата звернення 11.12.2020).
3. Кодекс України з процедур банкрутства : Закон України від 18 жовтня 2018 р. *Верховна Рада України. Відомості Верховної Ради України.* 2019. № 19. Ст. 74.
4. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755 VI. *Відомості Верховної Ради України.* 2011, № 13, 14, № 15, 16, № 17, Ст. 112.
5. Постанова КГС ВП від 13.03.2018 року у справі №68/180-10 URL: https://protocol.ua/ru/postanova_kgs_vp_vid_13_03_2018_roku_u_spravi_b8_180_10/ (дата звернення 11.12.2020).
6. Донков С., Соколик Д., Мірошніченко А. Аналіз застосування заходів дисциплінарної відповідальності арбітражних керуючих. Листопад 2020 р. URL: <https://www.pravojustice.eu/storage/app/uploads/public/5fd/a16/e04/5fda16e04a1ce915069653.pdf> (дата звернення 11.12.2020).
7. Про затвердження Порядку здійснення контролю за діяльністю арбітражних керуючих : наказ Міністерства юстиції України № 3928/5 від 06.12.2019 р. URL: <http://https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1228-19#top> (дата звернення 11.12.2020).

8. Про затвердження Положення про Дисциплінарну комісію арбітражних керуючих : наказ Міністерства юстиції України від 25.09.2019 № 2993/5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1068-19#Text> (дата звернення 11.12.2020).

9. Статут некомерційної професійної організації «НАЦІОНАЛЬНА АСОЦІАЦІЯ АРБІТРАЖНИХ КЕРУЮЧИХ УКРАЇНИ» : рішення установчого з'їзду арбітражних керуючих України від 20 листопада 2019 р. URL: <https://unita.community/about-association/> (дата звернення 11.12.2020).

10. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

11. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747 IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36. № 37. Ст. 446.

УДК 342.98

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.31>

ДИСЦИПЛІНАРНА КОМІСІЯ 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 дисциплінарної комісії як суб'єкта державно-службових правовідносин. Установлено, що підставою виникнення державно-службових правовідносин, які пов'язані з притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності, є вчинення дисциплінарного проступку, а не недотримання службової дисципліни.

Звернено увагу на наявність різних суб'єктів службового розслідування дисциплінарного провадження залежно від обійманої посади державного службовця, стосовно якого порушено дисциплінарне провадження: а) Комісії з питань вищого корпусу державної служби; б) дисциплінарної комісії. Встановлено, що основною метою функціонування дисциплінарної комісії є виявлення об'єктивної істини та з'ясування всіх обставин дисциплінарної справи (незалежно від правосуб'єктності суб'єкта, що виконує службове розслідування в межах дисциплінарного провадження щодо державного службовця).

Виокремлено ознаки, що характеризують дисциплінарну комісію як суб'єкта державно-службових правовідносин: 1) є суб'єктом виключно державно-службових правовідносин, які пов'язані з притягненням до дисциплінарної відповідальності державного службовця; 2) володіє виключними повноваженнями щодо визначення ступеня вини державного службовця та характеру і тяжкості вчиненого ним дисциплінарного проступку; 3) не має персоніфікованого складу та має бути сформована із не менше ніж трьох членів, що відповідають нормативно визначеним вимогам (як-от наявність юридичної освіти; зайняття посади представника служби управління персоналом; служба в органі, в якому утворюється відповідна дисциплінарна комісія); 4) не є постійним учасником державно-службових правовідносин; 5) вступає в державно-службові правовідносини на підставі наказу (розпорядження) суб'єкта призначення або керівника державної служби про утворення дисциплінарної комісії; приймає рішення рекомендаційного характеру, що надаються суб'єкту призначення у формі пропозиції (Комісія з питань вищого корпусу державної служби) або подання (дисциплінарна комісія).

Ключові слова: дисциплінарне провадження, державний службовець, державно-службові правовідносини, дисциплінарна комісія, рекомендаційний акт.

DISCIPLINARY COMMISSION AS A SUBJECT OF PUBLIC SERVICE LEGAL RELATIONS

Stets Oleg Mykolaiovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor,
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 the disciplinary commission as a subject of public service legal relations. It is established that the basis for the emergence of public service legal relations, which are associated with bringing a public servant to disciplinary responsibility is the commission of a disciplinary offense, rather than non-compliance with official discipline.

Attention is paid to the presence of different subjects of official investigation of disciplinary proceedings depending on the position of a public servant in respect of whom disciplinary proceedings were initiated: a) the Senior Public Service Commission; b) the disciplinary commission. It is established that regardless of the legal personality of the subject performing the official investigation within the disciplinary proceedings against a public servant, the main purpose of the disciplinary commission is to reveal the objective truth and clarify all the circumstances of the disciplinary case.

The features that characterize the disciplinary commission as a subject of public service legal relations are singled out: 1) it is a subject of exclusively public service legal relations, which are connected with bringing a public servant to disciplinary responsibility; 2) has exclusive powers to determine the degree of guilt of a public servant and the nature and gravity of the disciplinary offense committed by him; 3) has no personal composition and must be formed of at least three members who meet the statutory requirements (for example, legal education; holding the position of a representative of the personnel management service; service in the body in which the relevant disciplinary commission is formed, etc.); 4) is not a permanent participant in public service relations; 5) enters into public service legal relations on the basis of an order (instruction) of the subject of appointment or the head of the public service on the formation of a disciplinary commission; makes decisions of a recommendatory nature, which are provided to the appointing entity in the form of a proposal (the Senior Public Service Commission) or submission (disciplinary commission).

Key words: disciplinary proceedings, public servant, public service legal relations, disciplinary commission, recommendation act.

Актуальність дослідження. Притягнення до дисциплінарної відповідальності державного службовця є важливим, але не обов'язковим елементом проходження державної служби. Використання людиноцентристського підходу в межах службового права передбачає індивідуальний підхід під час застосування заходів дисциплінарного стягнення залежно від ступеня тяжкості вчиненого проступку і заподіяної шкоди, а також обставин, за яких учинено проступок. Із метою недопущення необґрунтованого притягнення державного службовця до дисциплінарного провадження має бути залучено спеціального суб'єкта – дисциплінарну комісію. При цьому особливості функціонування дисциплінарної комісії (разом зі специфікою державно-службових

правовідносин) впливають на зміст останніх у цілому. Проблематика визначення дисциплінарної комісії як суб'єкта державно-службових правовідносин є надзвичайно актуальною, зважаючи на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя, зокрема й у сфері державно-службових відносин.

Теоретичною основою статті є висновки щодо концептуальних засад дисциплінарної відповідальності державних службовців, які зроблено такими вченими, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, В.В. Васильківська, В.М. Гаращук, Ю.С. Даниленко, І.І. Задоя, С.В. Ківалов, Л.М. Корнута та ін. Водночас значна кількість питань, пов'язаних із визначення ознак, притаманних дисциплінарній комісії як суб'єкту державно-службових правовідносин, залишаються ще не вирішеними, особливо в контексті нормативно-правових змін у регулюванні державної служби, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження дисциплінарної комісії як суб'єкта державно-службових правовідносин.

Виклад основного змісту. Загальноприйнятим є визначення державно-службових правовідносин як суспільних відносин, які виникають, змінюються та припиняються у сфері функціонування державної служби та які врегульовано нормами службового права. Відносини, пов'язані з притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності, є різновидом державно-службових правовідносин, тому їм притаманні такі ознаки: до учасників належить суб'єкт призначення/керівник державної служби та державний службовець; це статусні службові відносини, оскільки вони визначають правовий статус державного службовця шляхом закріплення чинним законодавством визначених прав, обов'язків і повноважень, обмежень і заборон тощо; виникають щодо професійної діяльності осіб стосовно практичного виконання завдань і функцій держави; зміст правовідносин характеризується сукупністю взаємних прав й обов'язків сторін, яким притаманний державно-владний характер, оскільки вони пов'язані з реалізацією державно-владних повноважень тощо [1, с. 10].

Передумовою виникнення державно-службових правовідносин, пов'язаних із притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності, є дотримання службової дисципліни на державній службі. Виходячи з положень Закону України «Про державну службу», можна стверджувати, що нормативно визначене поняття «дисциплінарний проступок» є ширшим, ніж поняття «недотримання службової дисципліни».

Службова дисципліна як різновид соціального буття [2, с. 186] виявляється у двох аспектах: 1) суб'єктивному, який полягає у свідомому дотриманні встановленого порядку державно-службових відносин їх учасниками; 2) об'єктивному, який полягає в сукупності правил та норм, що визначають порядок державно-службових відносин. Як слушно зазначено Л.М. Корнутою, дисципліна на державній службі є станом точного, своєчасного та неухильного дотримання встановлених правил проходження державної служби [3]. Виходячи з нормативного детермінування службової дисципліни законодавством про державну службу, зміст службової дисципліни виявляється виключно у: а) неухильному дотриманні Присяги державного службовця; б) сумлінному виконанні службових обов'язків; в) дотриманні правил внутрішнього службового розпорядку (п. 10 ч. 1 ст. 3 Закону України «Про державну службу») [4]. Отже, недотримання службової дисципліни державним службовцем має бути пов'язане з порушенням одного з визначених елементів.

Водночас ст. 65 Закону України «Про державну службу» встановлено, що підставою притягнення до дисциплінарної відповідальності є вчинення дисциплінарного проступку, який полягає у вчиненні широкого спектра суспільно-шкідливих діянь,

що виходять за межі порушення службової дисципліни, як-от недотримання правил етичної поведінки державними службовцями; виявлення неповаги до держави, державних символів України, Українського народу; невиконання вимог щодо політичної неупередженості; використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб [4].

Таким чином, підставою виникнення державно-службових правовідносин, пов'язаних із притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності, є вчинення дисциплінарного проступку, а не недотримання службової дисципліни.

Щодо специфіки державно-службових правовідносин, пов'язаних із притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності, то вона первинно опосередковується суб'єктним складом цих відносин. Слушною видається позиція О.Д. Новак щодо визначення учасників державно-службових правовідносин, пов'язаних із притягненням державного службовця до дисциплінарної відповідальності, залежно від їх ролі у дисциплінарному провадженні шляхом виокремлення: 1) суб'єктів, стосовно яких здійснюється дисциплінарне провадження (державних службовців, що підозрюються у вчиненні дисциплінарного проступку); 2) суб'єктів дисциплінарного захисту, процесуальна діяльність яких полягає в повному або частковому оспоруванні обвинувачення й у діях, спрямованих на пом'якшення дисциплінарного стягнення; 3) суб'єктів службового розслідування; 4) суб'єктів дисциплінарної юрисдикції (вирішення справи, санкціонування накладення деяких стягнень на державних службовців) [5, с. 78].

Для досягнення цілей цього дослідження доцільно зупинитись на суб'єктах службового розслідування. У вказаному правовому становищі можуть опинитись різні учасники державно-службових правовідносин (залежно від обійманої посади державного службовця, стосовно якого порушено дисциплінарне провадження): 1) Комісія з питань вищого корпусу державної служби щодо державних службовців, які обіймають посади державної служби категорії «А»; 2) дисциплінарна комісія з розгляду дисциплінарних справ (далі – дисциплінарна комісія) щодо державних службовців, які обіймають посади державної служби категорій «Б» та «В» [4].

Відмінності між указаними суб'єктами, крім іншого, полягають у порядку формування. Слід виходити з того, що процедура дисциплінарного провадження складається з таких стадій: 1) прийняття рішення про порушення дисциплінарного провадження; 2) формування дисциплінарної комісії та її складу; 3) визначення повноважень дисциплінарної комісії; 4) визначення основних засад роботи дисциплінарної комісії; 5) формування дисциплінарної справи; 6) прийняття рішення за результатами розгляду дисциплінарної справи [6, с. 17]. Таким чином, формування дисциплінарної комісії є окремою та обов'язковою стадією дисциплінарного провадження. При цьому затвердження складу дисциплінарної комісії залежно від її виду здійснюється: а) Кабінетом Міністрів України щодо Комісії з питань вищого корпусу державної служби щодо державних службовців; б) суб'єктом призначення щодо дисциплінарних комісій, утворених для дисциплінарного провадження стосовно державних службовців, які обіймають посади на державній службі категорій «Б» та здійснюють повноваження керівників державної служби в державних органах, а також їх заступників; в) керівником державної служби у кожному державному органі щодо дисциплінарних комісій стосовно інших державних службовців, які обіймають посади на державній службі категорій «Б» і «В» [4].

Незалежно від правосуб'єктності суб'єктів, що виконують службове розслідування в межах дисциплінарного провадження щодо державного службовця, основною метою функціонування дисциплінарної комісії є виявлення об'єктивної істини та з'ясування

всіх обставин дисциплінарної справи. Вказана мета може бути досягнута шляхом виконання таких завдань: 1) знаходження у діянні державного службовця наявності або відсутності складу конкретного дисциплінарного проступку; 2) виявлення обставин, які виключають протиправність діяння державного службовця; 3) виявлення обставин, що пом'якшують або обтяжують дисциплінарну відповідальність; 4) установлення умов та причин учинення дисциплінарного проступку [7].

Важливість якісної реалізації визначених завдань дисциплінарної комісії підкреслюється суспільною необхідністю, адже від ефективності її діяльності залежить стан забезпеченості конституційних прав і свобод державних службовців та якості державної служби в цілому.

Повноваження дисциплінарної комісії є сукупністю прав та обов'язків, якими наділено цього суб'єкта державно-службових правовідносин у сфері дисциплінарного провадження, що виражаються через нормативно закріплену міру можливої поведінки. Доцільно зупинитись на аспекті виконання обов'язків члена дисциплінарної комісії. Функціонально вказана діяльність не впливає на зміну правового положення особи, тобто член дисциплінарної комісії нормативно продовжує виконувати службові обов'язки відповідно до обійманої посади. Фактичне виконання обов'язків члена дисциплінарної комісії здійснюється на громадських засадах [4]. При цьому кожен член дисциплінарної комісії несе персональну відповідальність за повноту і об'єктивність висновків дисциплінарного провадження та за розголошення інформації про дисциплінарне провадження [7].

Основні повноваження дисциплінарної комісії закріплено постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1039 «Про затвердження порядку здійснення дисциплінарного провадження». До них зараховано такі: обов'язок сформулювати дисциплінарну справу; право на ознайомлення з матеріалами, що належать до повноважень дисциплінарної комісії; право на висловлення власної позиції членами дисциплінарної комісії під час засідання; право на одержання пояснення від державного службовця та від інших осіб щодо обставин справи; право на одержання в підрозділах державного органу чи за запитом в інших державних органах необхідних документів або їх копій та долучення до матеріалів дисциплінарної справи; право на одержання консультації відповідних спеціалістів із питань, що стосуються дисциплінарного провадження.

Обов'язок дисциплінарної комісії з формування дисциплінарної справи покладається на комітет із дисциплінарних проваджень (у межах функціонування Комісії з питань вищого корпусу державної служби) або на доповідача (в межах функціонування дисциплінарної комісії). Із моменту його виконання може бути призначено дату засідання для розгляду дисциплінарної справи [7].

Щодо організації роботи дисциплінарної комісії, то основною формою її діяльності є засідання, що за згодою учасників дисциплінарного провадження може бути зафіксовано за допомогою технічних засобів. Рішення дисциплінарної комісії вважається прийнятим, якщо його підтримано простою більшістю голосів присутніх на засіданні членів. Позитивним є те, що у разі, коли не можна встановити більшість голосів, рішення дисциплінарної комісії має бути прийнято на користь державного службовця [7].

Специфіку рішень, які можуть бути прийняті дисциплінарною комісією, та окреслення їх значення для дисциплінарного провадження опосередковано так: 1) рішення дисциплінарної комісії вважається прийнятим, якщо його підтримано простою більшістю голосів; 2) рішення може бути прийнятим у формі пропозиції (Комісія з питань вищого корпусу державної служби) або у формі подання (дисциплінарна комісія); 3) рішення дисциплінарної комісії не є обов'язковими для виконання, а має рекомендаційний характер; 4) рішення дисциплінарної комісії оформлюється протоколом;

5) зміст рішення має стосуватися: наявності у діяннях державного службовця конкретного складу дисциплінарного проступку, передбаченого ст. 65 Закону України «Про державну службу»; обставин, які мають значення для індивідуалізації дисциплінарної відповідальності; оптимального виду дисциплінарного стягнення; відсутності в діянні державного службовця складу дисциплінарного проступку та необхідності закриття дисциплінарного провадження тощо.

Підсумовуючи, доходимо **висновку**, що дисциплінарна комісія як суб'єкт державно-службових правовідносин характеризується такими ознаками:

1) є суб'єктом виключно державно-службових правовідносин, пов'язаних із притягненням до дисциплінарної відповідальності державного службовця;

2) володіє виключними повноваженнями щодо визначення ступеня вини державного службовця та характеру і тяжкості вчиненого ним дисциплінарного проступку;

3) не має персоніфікованого складу та має бути сформована з не менше ніж трьох членів, що відповідають нормативно визначеним вимогам (як-от наявність юридичної освіти; зайняття посади представника служби управління персоналом; служба в органі, в якому утворюється відповідна дисциплінарна комісія);

4) не є постійним учасником державно-службових правовідносин;

5) вступає в державно-службові правовідносини на підставі наказу (розпорядження) суб'єкта призначення або керівника державної служби про утворення дисциплінарної комісії;

6) приймає рішення рекомендаційного характеру, що надаються суб'єкту призначення у формі пропозиції (Комісія з питань вищого корпусу державної служби) або подання (дисциплінарна комісія).

Важливість та широке коло суспільних відносин, у межах яких державних службовців може бути притягнуто до дисциплінарної відповідальності, та розвиток елементів механізму правового регулювання державно-службових відносин опосередковують потребу здійснення подальших досліджень із цієї проблематики.

Список використаних джерел:

1. Біла-Тіунова Л.Р. Державна служба України. Загальна частина : навч. посібник. Одеса, 2020. 511 с.

2. Афанасьєв К.К. Дисципліна як важливий чинник забезпечення правопорядку. Сучасний правопорядок: національний, інтегративний та міжнародний виміри : тези міжнар. наук.-практ. конф., 13–14 черв. 2008 р. Одеса : Фенікс, 2008. С. 185–187.

3. Корнута Л.М. Дисциплінарна відповідальність державного службовця в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2013. 224 с.

4. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. Дата оновлення: 01.01.2021 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 05.01.2021 р.).

5. Новак О.Д. Про учасників дисциплінарного провадження щодо державних службовців. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція*. 2013 № 6-3. Т. 1. Ст. 76–80.

6. Полівчук, Д.П. Дисциплінарне провадження в органах внутрішніх справ : автореф. ... канд. юрид. наук. Дніпропетр. держ. ун-внутр. справ. Дніпропетровськ, 2011. 19 с.

7. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження : постановою Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1039. Дата оновлення: 08.08.2020 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-%D0%BF#n8> (дата звернення: 05.01.2021 р.).

УДК 442.951:502

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.32>

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЛІСІВ УКРАЇНИ

Чернявська Яна Анатоліївна,
здобувач кафедри адміністративного
та митного права
(Університет митної справи та фінансів,
м. Дніпро, Україна)

Пономаренко Олена Анатоліївна,
спеціаліст I категорії,
викладач правових дисциплін
(Білгород-Дністровський коледж
природокористування, будівництва
та комп'ютерних технологій,
м. Білгород-Дністровський,
Одеська область, Україна)

У статті розглянуто особливості адміністративно-правової охорони лісів України, до числа яких відносяться наявність значного кола суб'єктів, специфіка цього природного ресурсу, можливість проведення заходів з його відновлення. Сформульовано основні чинники, які впливають на діяльність органів публічної адміністрації у цій сфері.

Наведено, що адміністративно-правова охорона лісів здійснюється на базі норм адміністративного права, яке регулює суспільні відносини у сфері державного управління, організації та діяльності органів виконавчої влади.

Показано, що у процесі діяльності адміністративно-правової охорони лісів з виконавчо-розпорядчою діяльністю органів державного управління організується, забезпечується і здійснюється реалізація норм права, спрямованих на збереження, раціональне використання, відновлення лісового фонду, попередження порушень правових режимів лісів та безпосередня боротьба з правопорушеннями в сфері лісового господарства.

Завдання адміністративно-правової охорони впливають з особливостей державного управління як конкретної діяльності, а її зміст складається з практичної організації повсякденного керівництва соціально-політичними, соціально-культурними галузями, економікою і між галузевими сферами діяльності на основі діючої законодавчої бази.

Доведено, що адміністративно-правова охорона повинна не тільки включати в себе реагування на всі випадки вчинення правопорушень у сфері лісового господарства, а й стати надійним регулятором відносин із приводу користування лісового фонду та лісів, що не входить в нього.

Зроблено висновок, що дослідження практики застосування адміністративного законодавства різними суб'єктами, які беруть участь в охороні лісів, аналіз факторів, що зумовлюють правопорушення в даній сфері, і системи заходів щодо їх попередження адміністративно-правовими засобами повинні бути зібрані в єдину і логічно-послідовну систему та зайняти своє місце в понятті адміністративно-правової охорони лісів.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, юридична відповідальність, ліс, публічна адміністрація, законодавство, лісопорушення.

FEATURES OF ADMINISTRATIVE LEGAL CONSERVATION OF FORESTS IN UKRAINE

Cherniavska Yana Anatoliivna,
PhD Student at the Department
of Administrative and Customs Law
(University of Customs and Finance,
Dnipro, Ukraine)

Ponomarenko Olena Anatoliivna,
1st category specialist,
Lecturer of Legal Subjects
(Bilhorod-Dnistrovskiyi College of Nature
Management, Construction and Computer
Technologies, Bilhorod-Dnistrovskiyi,
Odesa region, Ukraine)

The article studies the features of administrative legal conservation of forests in Ukraine, which include many subjects, the specifics of this natural resource, an option of taking measures for its restoration. The key determinants influencing the activities of public administration bodies in this area are formulated.

It is marked that administrative protection of forests is based on the rules of administrative law, which regulates the social relations in the area of public management, organization and activities of executive bodies.

The author demonstrates that in the course of activities of administrative law conservation of forests, along with the executive and administrative activities of public administration bodies, it is organized, supported and implemented the legal rules aimed at conserving, rational use, restoring the forest fund, preventing the violations of forest regimes and direct fighting against violations in the area of forest management.

Tasks of administrative and legal protection derive from the peculiarities of public administration as a specific activity, and its essence consists of the practical organization of day-to-day management of socio-political, socio-cultural sectors, economy and between sectoral activities based on current legislation.

It is proved that administrative law protection should comprise not only responding to all cases of committing offenses in the area of forestry but also become a reliable regulator of relations regarding the use of forest resources and forests.

It is concluded that the study of the practice of application of administrative legislation by various entities involved in forest protection, analysis of factors determining offenses in this area and systems of measures to prevent them, administrative means should be gathered in a single and logically consistent system and take their place in the concept of administrative legal protection of forests.

Key words: administrative legal protection; legal liability; forest; public administration; legislation; forestry violation.

Актуальність теми роботи пов'язана з необхідністю посилення охорони українських лісів, які стали об'єктом численних правопорушень у вигляді незаконних рубок, знищення лісових масивів в результаті пожеж, крадіжок, захоплення та зміни цільового призначення лісових земель. Характерним прикладом є Карпатський регіон, який став зоною екологічного лиха, коли внаслідок масових рубок різко посилилася частота повеней, зсувів ґрунту та інших небезпечних для людей явищ. Причиною

такого положення речей є недосконалість законодавства з одночасним низьким рівнем реалізації його норм, послабленням державного управління лісовою галуззю України.

У таких умовах зростає роль адміністративного права як основного інструменту у процесі протидії таким правопорушенням, а ця обставина створює необхідність визначення змісту поняття та особливостей адміністративно-правової охорони лісів.

Аналіз публікацій показує, що даний комплекс питань досліджувався в роботах вчених-адміністративістів, фахівців з екологічного та лісового права. До їх числа відносяться В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, І.В. Гриненко, П.О. Гвоздик, Р.А. Калючиний, М.В. Краснова, Б.В. Кіндюк, Н.Р. Кобецька, В.П. Непийвода, К.А. Рябець, О.М. Шуміло, А.А. Матвієць та інші. Незважаючи на наявність цих досліджень, питання адміністративно-правової охорони лісів України не отримало свого системного розгляду і потребує свого більш детального розгляду. Метою роботи є дослідження особливостей адміністративно-правової охорони лісу.

Виклад матеріалів дослідження потребує його розподілення на два етапи: 1) з'ясування сутності поняття адміністративно-правової охорони лісів; 2) виконавчо-розпорядча діяльність органів державної влади у цій сфері.

Адміністративно-правова охорона лісів як вид правої охорони здійснюється в межах, встановлених нормами адміністративного права, яким регулюються відносини в галузі охорони цього природного ресурсу. Для з'ясування категорії адміністративно-правової охорони лісів та розмежування сфери її дії необхідно зазначити, що метод адміністративного права відрізняється від інших методів владним, імперативним характером, а також процесуальними формами застосування матеріальних норм права. Виходячи із цього, необхідно з'ясувати зміст терміну «правова охорона». На думку О. Абаніної, правова охорона природи являє собою сукупність встановлених державою правових норм і виникаючих на підставі їх застосування правовідносин, націлених на виконання заходів зі збереження природного середовища, раціонального використання природних ресурсів [1, с. 30].

Радянська дослідниця О.Н. Колотинська під даним поняттям розуміє сукупність юридичних норм, які прийняті або санкціоновані державою до виконання і направлені на охорону природи [2, с. 128]. Інший радянський дослідник Є.І. Немировський під правовою охороною лісів розумів сукупність норм юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства і державне управління у сфері охорони і використання лісів [3, с. 54].

Сучасний дослідник С.В. Матчук надає таке визначення охорони лісових ресурсів: це державна система заходів, які реалізуються публічною адміністрацією та іншими постійними лісокористувачами і власниками лісу, що забезпечують розробку та дотримання правових норм, міжнародних, державних галузевих та відомчих вимог і правил [4, с. 136].

Загальновідомо, що адміністративно-правова охорона лісів здійснюється на базі норм адміністративного права, яке регулює суспільні відносини у сфері державного управління, організації та діяльності органів виконавчої влади. Згідно із цим положення виникає безпосередній зв'язок адміністративно-правової охорони лісів із виконавчо-розпорядчою діяльністю органів державного управління. Саме у процесі цієї діяльності організується, забезпечується і здійснюється реалізація норм права, спрямованих на збереження, раціональне використання, відновлення лісового фонду, попередження порушень правових режимів лісів та безпосередня боротьба з правопорушеннями у сфері лісового господарства. Тому адміністративне право займає провідне місце в регулюванні суспільних відносин в управлінні лісовим господарством, а адміністративно-правова охорона – в системі природоохоронної діяльності держави.

Адміністративно-правова охорона лісів являє різноманітну і широку діяльність органів державного управління зі створення умов, що перешкоджають здійсненню правопорушень. До числа таких заходів відносяться: планування, підбір, розстановка кадрів, взаємодія за нами публічної влади контроль та нагляд.

Виходячи із цього, адміністративно-правова охорона повинна включати в себе не тільки реагування на всі випадки вчинення правопорушень у сфері лісового господарства, а й стати надійним регулятором відносин із приводу користування лісового фонду та лісів, що не входить в нього.

Завдання адміністративного-правової охорони впливають з особливостей державного управління як конкретної діяльності, а її зміст складається з практичної організації повсякденного керівництва соціально-політичними, соціально-культурними галузями, економікою і між галузевими сферами діяльності на основі діючої законодавчої бази. Як вказує О.В. Коваленко, адміністративно-правова відповідальність має публічний державно-обов'язковий характер та полягає у застосуванні органами адміністративної юрисдикції накладення стягнень у порядку встановленого нормами адміністративного права [5, с. 232]. Таким чином, адміністративно-правова охорона складається із системи заходів повсякденного, безперервного і безпосереднього характеру та включає в себе не тільки заходи правового характеру у вигляді видання загальнообов'язкових норм і правил, але і способи та засоби неправового характеру суспільно-організаційні, організаційно-технічні та ін.

Адміністративно-правова охорона лісів грає істотну роль у регулюванні діяльності спеціального апарату державних лісових органів, що створюються для здійснення управління у сфері лісового господарства. До названих органів належить Міністерство охорони навколишнього природного середовища, Державне агентство лісових ресурсів, Державна лісова охорона та їх територіальні підрозділи, а також структури, створені у вигляді відділів в деяких обласних державних адміністраціях. Виключно важливе значення має регламентація діяльності цієї системи органів управління лісовим господарством, основи якої знайшли відображення в ст.ст. 25-33 Лісового кодексу України, Указі Президента України від 13 квітня 2011 р. Про затвердження Положення «Про Державне агентство лісових ресурсів». ЗУ «Про Червону книгу України» 2013 р., Постанова КМУ «Про затвердження такс для обчислення розміру шкоди, заподіяної лісу 2013 р., Постанова КМУ «Про затвердження Правил рубок головного користування в гірських лісах Карпат» 2013 р. та ін.

У практичній площині значна кількість підзаконних нормативно-правових актів, направлених на охорону лісів, приймається у вигляді наказів, розпоряджень, постанов, інструкцій, які видаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Одночасно із цим необхідно зазначити, що в Україні склалася достатньо складна система органів публічної влади, які мають визначені законодавством повноваження у цій сфері. Так, ст. 26 ЛК України регламентує повноваження Верховної Ради у сфері лісових відносин, ст. 27 повноваження Кабінету Міністрів України, ст. 28 повноваження Центрального органу виконавчої влади з питань охорони навколишнього природного середовища, ст. 30 повноваження обласних, міських, районних рад, ст. 31 повноваження обласних, міських, державних адміністрацій, ст. 32 повноваження районних, державних адміністрацій, ст. 33 повноваження сільських, селищних, міських рад. Такий стан речей негативно позначається на адміністративно-правовій охороні лісів, тому заслуговують увагу пропозиції науковців стосовно необхідності надати організаційну завершеність цій системі. Разом із тим необхідно підкреслити, що саме в організації охорони природних багатств найбільш чітко проявляються функції управління, проходить взаємодія різних природоохоронних органів,

громадських організацій та Національної поліції. Значне місце в адміністративно-правовій охороні лісових ресурсів займають заходи, що визначають і регулюють основи планування, обліку, контролю і нагляду в галузі лісового господарства, які набули в даний час особливої актуальності.

За ефективної організації цієї роботи реалізуються такі напрямки діяльності:

- 1) створити ефективну охорону лісів;
- 2) удосконалити діяльність органів публічної адміністрації у цій сфері;
- 3) заздалегідь врахувати суспільні потреби в лісовій продукції;
- 4) створити умови взаємодії роботи різних галузей економіки, підприємств, організацій, що використовують ліс і його продукцію.

У чинних нормативних актах, які торкаються органів управління лісовим господарством, містяться прямі приписи щодо здійснення цієї діяльності. Так, Державне агентство лісових ресурсів згідно зі ст. 28 ЛК України зобов'язано здійснювати охорону лісів, планування лісогосподарських робіт, контроль за раціональним використанням лісу, забезпечувати державний нагляд за проведенням рубок, заходів зі заліснення земель та згарищ, забезпечує функціонування Державної лісової охорони, координує здійснення заходів з охорони лісів від пожеж, шкідників та хвороб.

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» вказує, що планування у цій сфері повинно вестися виходячи не тільки з інтересів задоволення потреб національного господарства і населення в природних ресурсах, а також з необхідності збереження і відновлення лісів. У системі цих заходів особливої уваги заслуговує раціональне використання, охорона, лісовідновлення, моніторинг та контроль за станом цього природного ресурсу. Без їх проведення держава буде витратити значні матеріальні засоби на попередження та боротьби з лісопорушеннями та на відновлення лісового фонду. Важливу роль в адміністративно-правовій охороні лісів займають норми, які регламентують застосування заходів адміністративного реагування у вигляді штрафів за порушення встановленого порядку користування лісовим фондом.

У зв'язку із цим необхідно зазначити, що в юридичній літературі адміністративно-правова охорона лісів часто проводиться шляхом розгляду норм адміністративної відповідальності, застосування заходів адміністративного стягнення, питань накладання штрафів. Такий підхід не відповідає положенням сучасної юридичної науки, оскільки значно обмежує зміст адміністративно-правової охорони лісів. Тому необхідно розглядати зміст адміністративного примусу в широкому сенсі цього слова, тобто як визначені нормами адміністративного права способи офіційного фізичного або психологічного впливу уповноважених державних органів, а у деяких випадках громадських організацій. У сфері лісових правовідносин адміністративний примус застосовується до осіб, які вчиняють чи вчинили порушення норм лісового законодавства, а також до інших осіб з метою запобігання можливому правопорушенню або запобігання можливим шкідливим наслідкам для цього природного ресурсу.

У сфері адміністративно-правової охорони лісів займає значне місце видання нормативних актів, які мають обов'язковий характер для органів державного управління, організацій, підприємств, посадових осіб і громадян. У них містяться правові норми, спрямовані на збереження, збільшення площ та відновлення, збільшення лісових ресурсів нашої країни. До їх числа відноситься Державна цільова програма «Ліси України», затверджена Постановою Кабінетів Міністрів України 16 вересня 2009 р., «Положення про державну лісову охорону», затверджене 16 вересня 2009 р. Постановою Кабінетів Міністрів України та інші нормативно-правові акти.

Робота з підготовки і видання нормативних актів у цій сфері сприяє ефективній та науково-обґрунтованій охороні лісів, але не знімає питання про необхідність

розробки нових дієвих правових засобів охорони цього природного ресурсу і визначення повноважень правоохоронних органів у цій сфері.

Значний внесок у теоретичному розробку даної внесли вчені науково-дослідних установ і вищих навчальних закладів України. Однак залишився без належної уваги аналіз практики застосування адміністративного законодавства Державною лісовою охороною та підрозділами Національної поліції, які беруть участь в охороні лісового фонду. Одночасно із цим не отримали свого висвітлення фактори, що обумовлюють правопорушення в даній сфері та системи заходів щодо їх попередження адміністративно-правовими засобами. Усе це зумовлює необхідність розробки поняття, змісту і особливостей адміністративно-правової охорони лісів, узагальнення та аналізу наявного досвіду. Ця необхідність зростає у зв'язку з прийняттям державою нових, додаткових заходів адміністративно-правового характеру щодо посилення боротьби з порушенням законодавства в галузі охорони лісів.

Як вказує О.М. Правоторова, адміністративно-правова охорона – це інститут адміністративного права, який складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямовано на попередження правопорушень та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів [6, с. 156].

Необхідність з'ясування даного поняття посилюється ситуацією, коли питанню охорони природи лісів не приділяється достатньої уваги. Доказом цього є численні факти порушення лісового законодавства. Наприклад, за 2019 р. загальний обсяг незаконних рубок склав 118 тис. м³ на загальну суму 814,2 млн. грн. При цьому розподіл кількості випадків незаконних рубок за період 2010–2019 рр. відрізнявся значною нерівномірністю, т.я. її максимум припадає на 2010 р. – 10404 вип. (рис. 1).

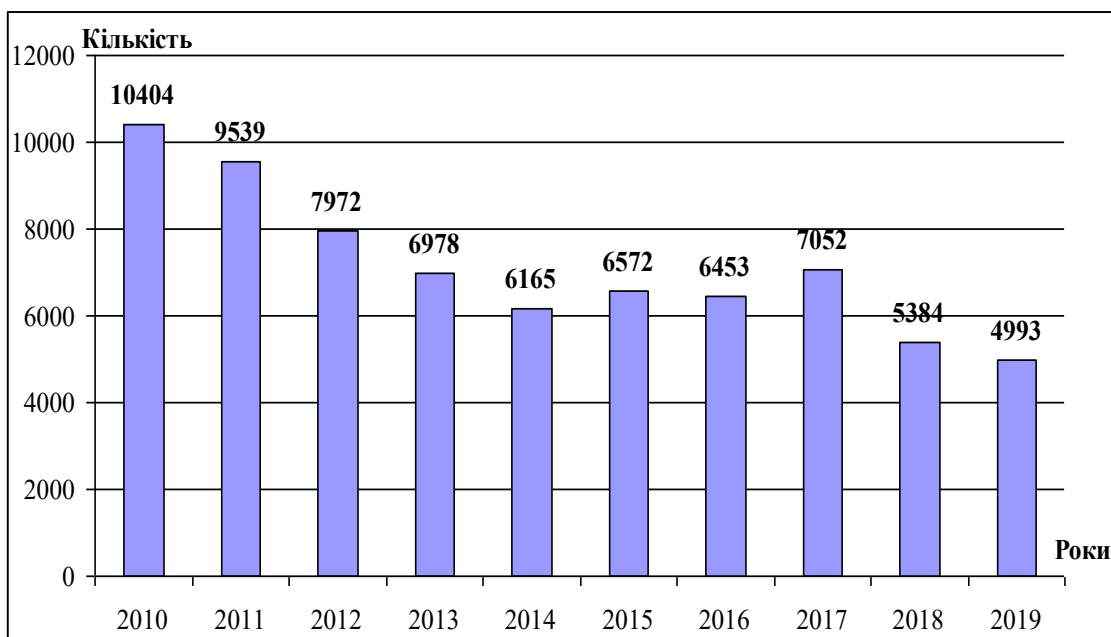


Рис. 1. Кількість випадків незаконних рубок за період 2010–2019 роки (шт.)

Виходячи із цього, наступним етапом дослідження є з'ясування поняття адміністративно-правової охорони лісів, яке, на жаль, не отримало свого закріплення в змісті Лісового Кодексу України. У ст. 86 кодифікованого акта викладена дефініція організації охорони і захисту лісів, яке передбачає здійснення комплексу заходів, спрямованих на збереження лісів від незаконних рубок, пожеж, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу.

Така адміністративно-правова охорона лісів являє собою систематичну, законну, нормативно-регламентовану діяльність системи органів публічної адміністрації, а також уповноважених на виконання публічних функцій громадських організацій, яка полягає у реалізації державної лісової політики, охороні прав та інтересів учасників правовідносин у сфері використання, охорони та відновлення лісів.

Під час розгляду даного питання необхідно врахувати позицію фахівців у цій сфері, вчених-юристів стосовно відмови від адміністративно-командних методів управління і заміни їх методами економічними. Однак у розумінні економічних методів, які застосовуються в лісовій сфері, існує значна кількість проблем неврегульованих діючим законодавством. Це відшкодування шкоди, заподіяної порушеннями лісового законодавства, зменшення вартості пошкодженої чи знищеної деревини, втрата доходу та інше.

До числа економічних відносять метод платності лісокористування та використання штрафів за порушення правил лісокористування. З авторської точки зору, це більше адміністративний, ніж економічний підхід, із причин того, що платність, як і штраф, встановлюються державною владою. Економічний метод управління у сфері лісового господарства міг би себе плідно проявити, але сьогодні в Україні триває криза, наслідком якої є нестабільність економічних відносин. Розвиток ринкових механізмів потребує створення принципово нового організаційно-правового механізму, регулювання якого базується на поєднанні заборон, примусів, обов'язкового заохочення та стимулювання. Як вказує І. Ярова, доцільно визначити екологічне регулювання як форму управління соціально-еколого-економічними системами, пов'язаних з коригуванням управлінських впливів [7, с. 229]. З цього випливає висновок стосовно того, що адміністративно-правова охорона лісів потребує об'єктивного, всебічного контролю та нагляду за всіма видами виробничої та господарської діяльності, вдаючись до суворого нормування використання цього природного ресурсу та до заходів юридичної відповідальності щодо порушників. Причому, слід підкреслити, що в будь-якому випадку одними економічними заходами у сфері охорони лісів, не обійтись. Навіть при розвинених економічних відносинах неможливо розраховувати на безумовне дотримання суб'єктами всіх вимог в лісокористуванні. Результат залежить від свідомості, вихованості, культури, законослухняності підприємців, робітників і фахівців, зайнятих безпосередньо у лісовій галузі.

Економічні методи державного регулювання лісової галузі з урахуванням інтересів приватних власників знайшли відображення у ст. 107 Лісового Кодексу України, яка покладає обов'язок відшкодування шкоди, яка нанесена лісу, на юридичних та фізичних осіб. При цьому, незважаючи на послідовне впровадження договірних засад у відносини з використання природно-ресурсного потенціалу України, адміністративно-правовий метод регулювання зберігає тут домінуюче положення. Такий висновок підтверджується тим, що у рішенні завдання охорони лісового фонду основним правовим інструментом стає порядок придбання прав на лісокористування, який отримав закріплення у ст. 69 Лісового Кодексу України у формі спеціального дозволу на використання лісових ресурсів.

У новій редакції Лісового Кодексу України 2013 р. знайшло відображення положення, що держава здійснює економічне стимулювання заходів щодо розширеного відновлення лісів шляхом: 1) компенсації витрат власникам лісів і лісокористувачам під час впровадження заходів щодо цього процесу; 2) застосування прискореної амортизації основних фондів. На думку О.Р. Мазуренко, проведення таких заходів є недостатнім, необхідно використовувати механізм отримання субсидій, податкових пільг, кредитно-фінансових можливостей національного Банку України [8, с. 21].

Регулювання правових відносин у сфері охорони лісів повинно бути максимально орієнтоване на попередження нанесення шкоди цьому природному ресурсу під час

здійснення господарської, управлінської та інших видів діяльності. Основним правовим інструментом попередження такої шкоди повинне служити чітке визначення в законі видів лісокористувань, їх обсягу, порядку видачі та припинення дії спеціального дозволу. До змісту ст. 69 Лісового Кодексу України увійшли такі форми адміністративного впливу, як рішення про анулювання лісорубного або лісового квитка за порушення правил заготівлі деревини, санітарних рубок, рубок догляду, правил ведення лісового господарства. За деякі з видів цих порушень, згідно КУпАП, встановлена адміністративна відповідальність, тому необхідно адміністративно-правову охорону лісів, яка має способи і засоби, які відображають її специфіку.

Із цього можна зробити висновок, що дослідження практики застосування адміністративного законодавства різними суб'єктами, які беруть участь в охороні лісів, аналіз факторів, що обумовлюють правопорушення в даній сфері і системи заходів щодо їх попередження адміністративно-правовими засобами повинні бути зібрані в єдину і логічно-послідовну систему та зайняти своє місце в понятті адміністративно-правової охорони лісів. Знання особливостей адміністративно-правової охорони лісів, а також узагальнення та аналіз наявного досвіду сприяють розробці науково-обґрунтованих рекомендацій для вдосконалення законодавства та підрозділів Національної поліції, органів місцевого самоврядування, виконавчих органів державної влади. Такі науково-обґрунтовані рекомендації можуть бути використані для вдосконалення діючого законодавства та підвищення ефективності правозастосовної практики в сфері діючого законодавства охорони лісів.

За результатами проведеного дослідження необхідно зробити такі висновки. До числа особливостей адміністративно-правової охорони лісів необхідно віднести наявність значного кола суб'єктів, які використовують цей природний ресурс, інтереси яких в багатьох випадках не співпадають між собою. По-друге, специфіка лісів як елемента природного середовища, який виконує природоохоронні, захисні та соціально-економічні функції, а також достатньо складний процес ведення лісового господарства. Ця обставина впливає на адміністративно-правову охорону із причини того, що потребує контролю за правом використання лісами, проведенням лісовпорядкування, ведення кадастру, моніторингу сертифікації.

Список використаних джерел:

1. Абанина Е.Н. Правовая охрана лесов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06; Саратов. акад. права. Саратов, 2004. 179 с.
2. Колотинская Е.Н. Правовая охрана природы в СССР. Москва : Изд-во МГУ, 1962. 193 с.
3. Немировский Е.И. Правовая охрана лесов. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Россельхозиздат, 1987. 112 с.
4. Матчук С.В. Сутність державної політики по охороні лісових ресурсів та її елементи. *Митна справа*. 2014. № 3, ч. 2. С. 135–140.
5. Мазуренок О.Р. Економічне значення лісів України та стратегія їх ефективного розвитку. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2014. Вип. 5. С. 209–212.
6. Коваленко О.В. Щодо поняття та ознак адміністративної відповідальності за правопорушення у підприємницькій діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020, № 9. С. 230–233.
7. Ярова І.Є. Організаційно-економічні засади екологізації управління лісовим господарством. *Механізм регулювання економіки*. 2010. № 3, Т. 1. С. 227–237.
8. Правоторова О.М. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 4. С. 154–158.

ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ТА КРИМІНОЛОГІЇ

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.33>

ПІДСТАВИ ПРИТЯГНЕННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ДО ДИСЦИПЛІНАРНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Берlach Анатолій Іванович,
доктор юридичних наук, професор,
заслужений юрист України,
завідувач кафедри службового
та медичного права
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка, м. Київ, Україна)

Ольшевська Юлія Миколаївна,
студентка
(Інститут права Київського
національного університету
імені Тараса Шевченка, м. Київ, Україна)

Статтю присвячено дослідженню проблем правового забезпечення інституту відповідальності державних службовців, подолання яких сприятиме налагодженню ефективного публічного управління в державі. Завдяки функціонуванню відповідальності у державних службовців виникає необхідність передбачати наслідки власних дій чи бездіяльності, що забезпечує якісне виконання покладених на них обов'язків. Саме тому сьогодні відбувається трансформація системи національного законодавства про державну службу, що передбачає комплексне реформування державного управління та створення професійної, ефективної державної служби в нашій державі.

Нині в Україні діє низка законодавчих актів, які врегульовують особливості та порядок притягнення до відповідальності осіб, котрі перебувають на державній службі. Одним із видів відповідальності державного службовця є дисциплінарна відповідальність, а надзвичайно важливим аспектом механізму її функціонування є нормативне закріплення вичерпного переліку підстав притягнення за дисциплінарні проступки.

Констатується, що із прийняттям 10 грудня 2015 р. Закону України «Про державну службу» правовий механізм регулювання проходження державної служби, в т. ч. й норми щодо дисциплінарної відповідальності державних службовців, в Україні зазнав суттєвих змін, зокрема деталізовано процедуру та підстави притягнення до відповідальності. Недосконалість формулювання окремих норм цього правового інституту породжує деякі проблеми із правозастосуванням їх на практиці.

У статті розглянуто сутність поняття «дисциплінарний проступок державного службовця», охарактеризовано окремі види дисциплінарних проступків, закріплених

у Законі України «Про державну службу», окреслено проблемні питання деліктних відносин.

Як підсумок, автором наголошено, що чинним законодавством визначено підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності, однак окремі норми цього правового інституту потребують уточнення та деталізації.

Ключові слова: державний службовець, дисциплінарний проступок, дисциплінарна відповідальність, деліктні відносини, державна служба.

FOUNDATIONS FOR BRINGING CIVIL SERVANTS TO DISCIPLINARY RESPONSIBILITY IN UKRAINE

Berlach Anatolii Ivanovych,
Doctor of Juridical Sciences, Professor,
Honoured Lawyer of Ukraine,
Head of the Department of Civil Service
and Medical Law
(Taras Shevchenko National University
of Kyiv, Kyiv, Ukraine)

Olshevska Yuliia Mykolaivna,
Student
(Institute of Law of Taras Shevchenko
National University of Kyiv, Kyiv,
Ukraine)

The article is devoted to a study on the legal provision of the institution of responsibility of public servants, the overcoming of which will contribute to the establishment of good governance in the state. It has been noted that accountability makes it necessary for public servants to anticipate the consequences of their own acts or omissions and ensures the quality of the performance of their duties. Thus, the system of national public service legislation, which provides for a comprehensive reform of public administration and the creation of a professional system, an effective public service in our state, is being transformed.

It has been shown that a number of legislative acts are currently in force in Ukraine, regulating the special features and procedure for prosecuting persons in public service. Disciplinary liability is one of the responsibilities of the civil servant, and an extremely important aspect of the mechanism of its functioning is the establishment of an exhaustive list of grounds for disciplinary action.

It is stated that with the adoption of the Law of Ukraine "On Public Service" on December 10, 2015, the legal mechanism for regulating the performance of public service in Ukraine has undergone changes, including the rules on disciplinary liability of civil servants. In particular, the procedure and grounds for such prosecution are detailed. At the same time, the imperfect formulation of some of the rules of this legal institution raises some problems in their enforcement in practice.

The essence of the concept of "disciplinary misconduct of a civil servant" is considered, individual types of disciplinary offences, enshrined in the Law of Ukraine "On Public Service" are described, problematic issues of tort relations are defined in the article.

As a result, the author emphasizes that the current legislation defines the grounds for disciplinary responsibility, but some certain rules of this legal institution need to be clarified and detailed.

Key words: civil servant, disciplinary misconduct, disciplinary liability, tort relations, public service.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми дисциплінарної відповідальності державних службовців протягом останніх років розглядали у своїх працях О. Бойко, Т. Довгий, С. Комар, Г. Лук'янова, О. Луценко, Є. Моршнев, О. Приходько, О. Селецький, Д. Сеньків, О. Чернов, однак, незважаючи на беззаперечну практичну та теоретичну значущість наукових робіт зазначених авторів, варто констатувати, що у вітчизняній правовій доктрині після набуття чинності Законом України «Про державну службу» від 10 грудня 2015 р. все таки здійснено недостатній аналіз підстав для притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності.

Метою статті є аналіз правових підстав притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності в Україні згідно з чинним законодавством.

Виклад основного матеріалу. Загалом дисциплінарна відповідальність державних службовців безпосередньо пов'язана із виконанням ними своїх трудових і службових обов'язків. Дисциплінарну відповідальність державних службовців закріплено в Законі України «Про державну службу» [2], тож варто віднести до спеціальної дисциплінарної відповідальності, пов'язаної із виконанням ними службових обов'язків [10, с. 540]. Правові норми, які становлять фундамент дисциплінарної відповідальності державних службовців, – посадові інструкції, правила внутрішнього службового розпорядку, а також спеціальні закони: «Про державну службу» [2], «Про прокуратуру» [4], «Про судоустрій та статус суддів» [5], «Про Національну поліцію» [6], «Про місцеве самоврядування» [7], що охоплюють сферу окремих категорій працівників, а саме державних службовців, прокурорів, суддів, поліцейських і власне посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Саме поняття дисциплінарної відповідальності державних службовців визначається нормами ст. 64 Закону України «Про державну службу», згідно з якою за невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, визначених законодавчими актами у сфері державної служби, посадовою інструкцією, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни державний службовець притягається до дисциплінарної відповідальності у порядку, встановленому законодавством [2]. Так, у рішенні від 12 листопада 2019 р. Дніпропетровського окружного адміністративного суду по справі № 160/6760/19 вказано, що підставою притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є саме невиконання вимог норм ст. 64 Закону України «Про державну службу», а саме посадовою особою Державної служби України з питань геодезії, картографії та кадастру було порушено норми ст. 118, 186 Земельного кодексу України про порядок процедури погодження проекту землеустрою, внаслідок чого до винної особи було оголошено догану [13].

Виходячи з цього, підставою для притягнення державного службовця до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку – протиправної, винної дії або бездіяльності, або прийняття рішення, що полягає в невиконанні або неналежному виконанні ним як державним службовцем своїх посадових обов'язків [9, с. 110]. Відповідно до положень ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» законодавцем визначено перелік підстав, згідно з якими державний службовець може бути притягнений до дисциплінарної відповідальності [2].

Порушення присяги також є дисциплінарним проступком, по суті він полягає у порушенні вимог присяги державним службовцем, зміст якої визначено у ст. 36 Закону України «Про державну службу», за якою порушенням присяги є також недотримання вимог законодавства та Конституції України, державна зрада, порушення прав, свобод і законних інтересів людини та громадянина, вчинення дій, що ганьблять державну службу та завдають шкоди її авторитету [2]. Так, у справі № 360/553/20 від 03 червня 2020 р. Луганський окружний адміністративний суд

встановив, що державний службовець порушив присягу шляхом систематичного невиконання обов'язків з контролю за монтажно-будівельними роботами підрядних організації державного органу, за що до нього було застосовано дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення з державної служби [15].

Підставою для притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності є також порушення ними правил етичної поведінки. Цей аспект державної служби регламентується нормами Закону України «Про запобігання корупції» (р. VI «Правила етичної поведінки») [3], Наказами Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Типових правил внутрішнього службового розпорядку» від 3 березня 2016 р. № 50, «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» від 5 серпня 2016 р. № 158. О.В Селецький і В.О. Приходько зазначають, що законодавче закріплення вимоги до етичної поведінки державних службовців є нагадуванням про фахову та моральну відповідальність [12, с. 169].

Іншою підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є вияв неповаги до держави, державних символів та українського народу. Для державного службовця повага держави та її символів (державного прапора, герба та гімну) є прямим обов'язком відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 8 Закону України «Про державну службу» [2]. Тут доцільно зауважити, що неповага до державних символів має відмежовуватися від наруги над ними, адже за ці діяння передбачена кримінальна відповідальність відповідно до ст. 338 Кримінального кодексу України. Під неповагою до держави та народу України зазвичай розуміють письмові заяви чи усні висловлювання службової чи посадової особи. Неповага до держави та її символів може проявлятися в різноманітних формах залежно від обставин. Прикладом зазначеного вище може бути заперечення державного суверенітету чи територіальної цілісності нашої держави. Так, наприклад, у рішенні Сумського окружного адміністративного суду від 08 вересня 2020 р. у справі № 480/3471/20 зазначено, що порушення вимог ст. 8 Закону України «Про державну службу» державним службовцем, тобто невиконання своїх обов'язків є підставою для притягнення особи до дисциплінарної відповідальності [14].

Іншою підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є вчинення дії, що підривають авторитет державної служби. У законодавстві чітко не визначено, які дії посадової особи можуть завдати шкоди авторитету державної служби. У рішенні Дніпропетровського окружного адміністративного суду від 15 квітня 2020 р. у справі № 160/8184/19 зазначено, що суд визнав висновок дисциплінарної комісії, в якому дії, що шкодять авторитету державної служби (п. 4 ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу») законним, оскільки посадова особа систематично невиконувала належними чином службові обов'язки та сприяла цьому іншим, що шкодило авторитету державної служби [19].

Також варто зазначити, що підставою для дисциплінарної відповідальності є невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, доручень і наказів керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень. Фактично відбувається дублювання норм, адже ця підстава є частиною самого визначення дисциплінарного проступку державного службовця, що міститься в ч. 1 ст. 65 Закону України «Про державну службу».

До підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності законодавець також відніс недотримання правил внутрішнього службового розпорядку. Відповідно до ч. 1 ст. 47 Закону України «Про державну службу» державний службовець зобов'язаний дотримуватися правил щодо режиму роботи, вимог інструкції з охорони праці

тощо [2]. Як приклад, у рішенні Окружного адміністративного суду міста Києва від 05 березня 2019 р. по справі № 640/18453/18 зазначено, що судом визнано висновок дисциплінарної комісії щодо систематичного порушення правил внутрішнього розпорядку, які полягали у запізненні на роботу чи залишення місця роботи раніше встановленого внутрішнім розпорядком часу, що підтверджувалося даними системи контролю «вхід/вихід» доступу до приміщень та інформацією про картку пропуску працівника [20].

Підставою притягнення до дисциплінарної відповідальності є також перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення. У такому разі керівник органу чи підрозділу виносить догану із занесенням в особову справу державного службовця.

Доцільно погодитися з О. Луценко, що виокремлення такої підстави для притягнення до дисциплінарної відповідальності є необґрунтованим, оскільки при вказаному перевищенні службова особа фактично керується своїми інтересами, а не публічними, а тому фактично це є неналежним виконанням своїх службових і посадових обов'язків [11, с. 110]. У рішенні Донецького окружного адміністративного суду від 12 жовтня 2020 р. у справі № 200/8235/20-а судом зазначено, що перевищення службових повноважень державними службовцем (п. 7 ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу») полягає у вчиненні дій, виконання яких дозволяється тільки в особливих випадках, або з особливого дозволу, або з додержанням особливого порядку [17].

До підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності законодавцем також віднесено невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця. Згідно з п. 8 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» посадовим і службовим особам забороняється відкрито демонструвати свої політичні погляди при виконанні своїх обов'язків, а також дозволяти їхній вплив на рішення чи дії державного службовця [2]. У рішенні Миколаївського окружного адміністративного суду від 10 жовтня 2019 р. по справі № 400/2227/19 судом було визнано дописи на особистій сторінці Facebook у мережі інтернет як такі, що підтверджують невиконання вимог щодо політичної неупередженості державним службовцем, оскільки згідно зі ст. 10 Закону України «Про державну службу» демонстрація політичних поглядів державного службовця заборонена тільки під час виконання ним службових обов'язків, оскільки ця стаття закону, яка передбачає таке обмеження, не містить часові розмежування (під час виконання службових обов'язків чи в особистий час) в поведінці державного службовця щодо політичної неупередженості. До того ж працівником було вказано назву державного органу, місце роботи працівника на особистій сторінці Facebook у мережі інтернет [17].

До підстав, із яких настає дисциплінарна відповідальність, включено також використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб. Такі дії державного службовця прямо заборонені п. 5 ч. 1 ст. 4 Закону України «Про державну службу» і є порушенням принципу доброчесності, адже державний службовець має спрямовувати свої дії на захист публічних інтересів і відмовлятися від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень [2]. У рішенні Донецького окружного адміністративного суду від 27 травня 2020 р. по справі № 200/1714/20-а суд визнав законним відсторонення особи від виконання обов'язків та оголошення догани у зв'язку з перевищенням посадовою особою службових повноважень, якщо воно не містить складу кримінального злочину або адміністративного правопорушення (п. 7 ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу») [18].

Ще однією підставою притягнення держслужбовців до дисциплінарної відповідальності є подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, які перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби. Відповідно до ч. 1 ст. 26 Закону України «Про державну службу» служба управління персоналом державного органу, у якому проводиться конкурс, перевіряє документи, подані кандидатами, на відповідність установленим законом вимогам [2].

Як слушно зазначає О. Луценко, якщо особа подала недостовірну інформацію, то це мало б бути виявлено ще на етапі проходження конкурсу, інакше до відповідальності необхідно притягати вже не особу, котра надала ці документи, а працівника служби персоналу за неналежне виконання ним своїх обов'язків [21, с. 111]. О.В. Селецький і В.О. Приходько розмірковують, чи доцільно зараховувати особі, яка надала під час конкурсного відбору недостовірну інформацію (наприклад, фальшивий диплом про освіту), до стажу державної служби час перебування на відповідній посаді державної служби? [12, с. 170] З кого стягувати кошти у формі виплаченої заробітної плати винній особі, особливо якщо через її дії, наприклад, відсутність фахової професійної підготовки було завдано шкоди [12, с. 170]. Аналіз судової практики показав, що серед справ щодо притягнення до дисциплінарної відповідальності така підстава, як подання недостовірної інформації, відсутнє.

До підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності законодавець також відніс неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем і близькими особами у 15-денний строк із дня їх виникнення. Варто зауважити, що цей дисциплінарний проступок мав би охоплюватися попередньою підставою для притягнення держслужбовця до дисциплінарної відповідальності, адже в такому разі також може мати місце неподання інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу [11, с. 170].

Варто зауважити, що за ч. 5 ст. 66 Закону України «Про державну службу» неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем і близькими особами є підставою для застосування до держслужбовця виняткового виду дисциплінарного стягнення – звільнення з посади державної служби [2]. Проте таке положення не узгоджується зі ст. 27 Закону України «Про запобігання корупції», яка, окрім звільнення, передбачає також можливість добровільного усунення порушень вимог щодо обмеження спільної роботи близьких осіб [3]. Так, особа може сама вжити заходів для усунення обставин, що виключає пряме підпорядкування, і лише за неможливості переведення особи на іншу посаду, що перебуває у підпорядкуванню, підлягає звільненню.

Також Законом України «Про державну службу» до підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності належить прогул державного службовця (зокрема відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин. Ця підстава для притягнення до дисциплінарної відповідальності аналогічна за змістом тій, яка міститься в п. 4 ч. 1 ст. 40 КЗпП України, де питання розірвання трудового договору з ініціативи роботодавця за прогул працівника є врегульованим [8]. Відповідно до рішення Миколаївського окружного адміністративного суду по справі № 400/4354/20 від 01 березня 2021 р. судом було визнано правомірним звільнення працівника поліції через повторення прогулу (12 ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу») протягом одного року на підставі норми ч. 5 ст. 66 Законом України «Про державну службу» [17].

Важливо, що Законом України «Про державну службу» до підстав притягнення до дисциплінарної відповідальності віднесено появу державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння. У цьому разі варто говорити про нормативне дублювання дисциплінарного проступку п. 7 ч. 1 ст. 40 КЗпП України [12]. Такий вид проступку є грубим порушенням службової дисципліни та може призводити до негативних наслідків на службі: погіршення продуктивності праці, допущення суттєвих помилок, порушення правил охорони праці. Варто погодитися з О.В. Селецьким і В.О. Приходьком, що відповідальність державного службовця у цьому разі настає незалежно від наявності шкідливих наслідків, важливим є сам факт появи на службі у нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння [12, с. 171]. У рішенні Львівського окружного адміністративного суду від 25 листопада 2019 р. по справі № 1.380.2019.005656 зазначено, що працівником митного органу було порушено норми п. 13. ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу», внаслідок чого посадову особу було відсторонено від виконання службових обов'язків через появу на роботі в нетверезому стані згідно зі ст. 46 КЗпП України та відкрито дисциплінарне провадження, за результатами якого працівнику було оголошено догану [16].

Законодавець наголосив на тому, що підставою для притягнення до дисциплінарної відповідальності є також ухвалення державним службовцем необґрунтованого рішення, яке спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше завдання шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення. Так, одним із головних обов'язків державного службовця щодо додержання службової дисципліни є обов'язок дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів (п. 3. ч. 1 ст. 62 Закону України «Про державну службу») [2]. Фактично дбайливе ставлення державного службовця до державного та комунального майна, інших публічних ресурсів є його обов'язком згідно з п. 3. ч. 1 ст. 62 Закону України «Про державну службу» [2]. Таким чином, у рішенні Луганського окружного адміністративного суду по справі № 360/230/19 від 22 серпня 2019 р. встановлено, що державний орган правомірно застосував дисциплінарне стягнення у вигляді звільнення на підставі порушення працівником вимог ст. 8 та ст. 62 Закону України «Про державну службу», а саме порушення посадових інструкцій і норм чинного законодавства, чим спричинив матеріальну шкоду [15].

Також п. 15 ч. 2 ст. 65 Закону України «Про державну службу» закріплено, що підставою до притягнення до дисциплінарної відповідальності є ухвалення державним службовцем рішення, яке суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановках Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу. Водночас сьогодні у чинному законодавстві відсутнє чітке роз'яснення цієї норми. Не визначено, який суб'єкт владних повноважень буде стежити за рішеннями Верховного Суду, що матимуть значення прецеденту, і на кого будуть покладені функції з ведення обліку таких рішень і забезпечення адміністративного контролю за їх виконанням державними службовцями [12, с. 171].

Висновки. Отже, підсумовуючи, варто наголосити, що чинним законодавством загалом визначено підстави притягнення до дисциплінарної відповідальності, однак окремі норми цього правового інституту потребують уточнення, деталізації, оскільки в них присутні дублювання та недосконалість формулювання окремих із них, що породжує деякі проблеми із праворозуміння і правозастосування їх на практиці.

Список використаних джерел:

1. Довгий Т. Соціально-правова сутність відповідальності державних службовців. *Ефективність державного управління*. 2010. Вип. 25. С. 363–370. URL: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2010_25/fail/dovhyi.pdf (дата звернення 26.02.2021).
2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення 26.02.2021).
3. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text> (дата звернення 27.02.2021).
4. Про прокуратуру : Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1697-VII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення 27.02.2021).
5. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text> (дата звернення 27.02.2021).
6. Про Національну поліцію : Закон України від 02 липня 2015 р. № 580-VIII / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення 27.02.2021).
7. Про місцеве самоврядування : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18#Text> (дата звернення 24.02.2021).
8. Кодекс законів про працю України від 10 грудня 1971 р. № 322-08 / *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення 24.02.2021).
9. Комар С.І., Моршнев Є.І. Деякі проблеми нормативно-правового забезпечення дисциплінарної відповідальності державних службовців в Україні. *Управління соціально-економічним розвитком регіону та оцінка його ефективності в умовах децентралізації* : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної інтернет-конференції, м. Житомир, 30 квітня 2020 р. / за ред. Т.В. Семенюк, Г.В. Циганенко. Житомир : ЖІ МАУП, 2020. С. 109–116.
10. Лук'янова Г., Сеньків Д. Правове регулювання дисциплінарної відповідальності державних службовців: *The 8th International scientific and practical conference "Scientific achievements of modern society"*. April 1–3, 2020. Cognum Publishing House, Liverpool, United Kingdom. 2020. P. 540–546.
11. Луценко О. Види дисциплінарних проступків державних службовців за новим Законом України «Про державну службу». *Visegrad Journal on Human Rights*. 2016. № 3. С. 109–112.
12. Селецький О.В., Приходько В.О. Правове регулювання підстав притягнення державних службовців до дисциплінарної відповідальності. *Порівняльно-аналітичне право*. 2019. № 2 С. 168–171. URL: <http://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/2.pdf#page=168>.
13. Рішення від 12 листопада 2019 р. Дніпропетровського окружного адміністративного суду по справі № 160/6760/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85814958> (дата звернення: 23.02.2021).
14. Рішення від 08 вересня 2020 р. Сумського окружного адміністративного суду по справі № № 480/3471/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91566913> (дата звернення: 24.02.2021).
15. Рішення від 22 серпня 2019 р. Луганського окружного адміністративного суду по справі № 360/230/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83797840#> (дата звернення: 23.02.2021).

16. Рішення від 25 листопада 2019 р. Львівського окружного адміністративного суду по справі № 1.380.2019.005656. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86023326> (дата звернення: 23.02.2021).

17. Рішення від 01 березня 2021 р. Миколаївського окружного адміністративного суду по справі № № 400/4354/20 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95235660> (дата звернення: 23.02.2021).

18. Рішення від 27 травня 2020 р. Донецького окружного адміністративного суду по справі № 200/1714/20-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89670349> (дата звернення: 23.02.2021).

19. Рішення від 15 квітня 2020 р. Дніпропетровського окружного адміністративного суду по справі № № 160/8184/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90206092> (дата звернення: 23.02.2021).

20. Рішення від 05 березня 2019 р. Окружного адміністративного суду міста Києва по справі № 640/18453/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80262775> (дата звернення: 23.02.2021).

21. Рішення 12 жовтня 2020 р. від Донецького окружного адміністративного суду по справі № № 200/8235/20-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92126363> (дата звернення: 23.02.2021).

22. Рішення від 10 жовтня 2019 р. Миколаївського окружного адміністративного суду по справі № 400/2227/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84895306> (дата звернення: 23.02.2021).

УДК 343.82

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.34>

КРИМІНАЛЬНІ ПОКАРАННЯ, ПОВ'ЯЗАНІ ІЗ ПРАЦЕЮ ЗАСУДЖЕНОГО НА КОРИСТЬ СУСПІЛЬСТВА, У ЗАКОНОДАВСТВІ УГОРЩИНИ

Марисюк Костянтин Богданович,
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри кримінального
права і процесу
(Навчально-науковий інститут права,
психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська
політехніка», м. Львів, Україна)
<https://orcid.org/0000-0002-7483-3836>

Нюл Евелін Василівна,
студентка
(Навчально-науковий інститут права,
психології та інноваційної освіти
Національного університету «Львівська
політехніка», м. Львів, Україна)

Стаття присвячена розвитку системи кримінальних покарань, пов'язаних із працею засудженого на користь суспільства, за законодавством Угорщини.

Виявлено, що практика Угорщини у досліджуваному питанні пішла дещо нетрадиційним для європейського простору шляхом. Залучення засуджених до праці спочатку було специфічною формою отримання прибутку за різних форм позбавлення волі, потім з останнього виокремилися так звані будинки праці, а ще пізніше праця була проголошена одним із засобів перевиховання в період позбавлення волі.

В угорській історії покарань громадським роботам як виду покарання передували виправно-виховні роботи (їх ще називали ремонтно-освітніми роботами). Вони могли призначатись, якщо на думку суду мета покарання могла бути досягнута без позбавлення волі. Засуджений зобов'язаний був виконувати роботу, призначену судом, за що отримував зменшену заробітну плату.

Суттєві зміни у систему кримінальних покарань було внесено законом 1987 р., який вводив поняття праці в інтересах суспільства як альтернативу до ремонтно-освітніх робіт.

Законом 1993 р. ремонтно-освітні роботи були виключені з кримінального законодавства.

Відтак, єдиним видом покарання, пов'язаним з працею засудженого, у наш час існуючим у законодавстві Угорщини, є покарання у виді громадських робіт.

Покарання у виді громадських робіт у нинішньому виді за своєю суттю є дуже подібним до аналогічного покарання в Україні. Воно також обчислюється годинами, полягає у безоплатному виконанні суспільно-корисних робіт у вільний від оплачуваної роботи або навчання час, процес його виконання контролюється органами пробації. Проте мають місце й певні відмінності, наприклад, значно більший граничний строк цього виду покарання в Угорщині (312 годин проти 240 годин в Україні), умови заміни цього виду покарання іншим у випадку ухилення від його виконання і т.д.

Ключові слова: громадські роботи, виправні роботи, покарання, права, обов'язки.

CRIMINAL PENALTIES RELATED TO THE WORK OF A CONVICTED PERSON FOR THE BENEFIT OF SOCIETY UNDER HUNGARIAN LAW

Marysyuk Kostyantyn Bohdanovych,
Doctor of Law Sciences, Professor,
Professor at the Department
of Criminal Law and Procedure
(Institute of Jurisprudence, Psychology
and Innovative Education of Lviv
Polytechnic National University, Lviv,
Ukraine)

Nyul Evelin Vasylivna,
Student
(Institute of Jurisprudence, Psychology
and Innovative Education of Lviv
Polytechnic National University, Lviv,
Ukraine)

The article is devoted to the development of the system of criminal penalties related to the work of a convict for the benefit of society, under Hungarian law.

It was found that the practice of Hungary in the research question followed a somewhat unconventional path for the European space. Involvement of convicts in labor was first a specific form of income from various forms of imprisonment, then the so-called labor houses were separated from the latter, and even later labor was declared one of the means of re-education during imprisonment.

In the Hungarian history of punishment, community service as a form of punishment was preceded by correctional and educational work (they were also called repair and educational work). They could be appointed if, in the opinion of the court, the purpose of the sentence could be achieved without imprisonment. The convict was obliged to perform work assigned by the court, for which he received a reduced salary.

Significant changes in the system of criminal penalties were introduced by the law of 1987, which introduced the concept of work in the interests of society as an alternative to repair and educational work. By the 1993 law, repair and educational work was excluded from criminal law.

Thus, the only type of punishment associated with a convict's work currently in Hungarian law is community service.

Punishment in the form of community service in its current form is in essence very similar to a similar punishment in Ukraine. It is also calculated in hours, consists in the free performance of community service in free time from paid work or study, the process of its implementation is controlled by the probation authorities. However, there are some differences, for example, a much longer term of this type of punishment in Hungary (312 hours against 240 hours in Ukraine), the conditions for replacing this type of punishment with another in case of evasion, etc.

Key words: community service, correctional work, punishment, rights, responsibilities.

Постановка проблеми. Покарання є важливим і необхідним засобом захисту суспільних відносин від кримінальних правопорушень та ефективним механізмом їх попередження. З давніх часів законодавство кожної держави приділяло велику увагу видам покарань і правилам їх призначення.

Як захід державного примусу покарання повинне відповідати певним вимогам і призначатися з додержанням відповідних принципів. Воно не повинно бути жорстоким, має застосовуватися тільки як крайній засіб забезпечення законності, повинно застосовуватися тільки за вчинене кримінальне правопорушення та відповідати іншим вимогам законодавства і моральним засадам суспільства. Ефективність і законність призначення покарання, як важливого елементу діяльності суду у кримінальному провадженні, залежить від дотримання відповідних принципів його призначення.

Саме з наведених вище мотивів кожна держава прагне створити найбільш ефективну систему покарань, наситити її різноманітними за своєю суттю видами покарань задля надання можливості судовим органам застосувати принцип індивідуалізації до кожного окремого підсудного. Допомогти у цьому прагненні нашої держави може вивчення власного історичного досвіду у цій сфері, врахування передових думок науковців та практиків, а також вивчення і врахування досвіду і традицій інших держав, особливо тих, що тісно пов'язані з Україною географічно, історично, економічно та політично.

Аналіз дослідження проблеми. Питання аналізу системи кримінальних покарань в Угорщині загалом, та особливо їх окремих видів, досі залишалось поза увагою вітчизняних науковців. Окремі нормативно-правові акти цієї держави вивчались низкою правників України (наприклад, Марисюк К. Система майнових покарань на українських землях у складі Угорщини (XI ст. – 1867 р.). *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. Львів : ЛНУ, 2012. Вип. 55. С. 79–87), проте глибокого комплексного аналізу досі не було здійснено.

Мета статті. Усвідомлюючи, що в межах однієї короткої наукової статті неможливо розкрити всі питання, пов'язані з усіма підходами до настільки широкої та багатогранної теми, ми звернемо увагу лише на найбільш значимі та цікаві з нашого погляду питання, та й то лише у частині базових положень, залишивши все інше для подальших наукових розвідок.

Виклад основного матеріалу. Одразу варто наголосити, що практика Угорщини у досліджуваному питанні пішла дещо нетрадиційним для європейського простору шляхом. Залучення засуджених до праці спочатку було специфічною формою отримання прибутку при різних формах позбавлення волі, потім з останнього виокремились так-звані будинки праці, а ще пізніше праця була проголошена одним із засобів перевиховання в період позбавлення волі.

Першим нормативно-правовим актом, який торкався регулювання досліджуваних питань можна вважати Закон V 1878 р., відомий як «Кодекс Чемегі» (*Csemegekódex*). Пізніше йому на зміну приймалися відповідно Закон V (*évi V. törvény*) 1961 р., Закон IV (*évi IV. törvény*) 1978 р. та Закон C (*évi C. törvény*) 2012 р., який набрав чинності 1 липня 2013 р. (чинний Кримінальний кодекс Угорщини) [1, с. 264].

В угорській історії покарань громадським роботам як виду покарання передували виправно-виховні роботи (їх ще називали ремонтно-освітніми роботами (*javító-nevelő munkát*)).

Виправно-виховні роботи (*javító-nevelő munkát*) могли призначатись, якщо на думку суду мета покарання могла бути досягнута без позбавлення волі. Для того, щоб встановити, що мета покарання може бути досягнута без позбавлення волі, бралось до уваги соціальне становище покараного, причини злочину та обставини справи в цілому. Засуджений зобов'язаний був виконувати роботу, призначену судом, за що отримував зменшену заробітну плату. Розмір зменшення визначався судом, а крайні межі було встановлені законом: зменшення не могло бути менше однієї десятої і більше чверті

належної в цьому випадку заробітної плати. Покарання призначалося на строк від 1 місяця до 2 років. Свобода покараного була обмежена лише настільки, наскільки це було необхідно для забезпечення мети покарання та виконання призначеної роботи. Якщо засуджений безпідставно не виконував своїх обов'язків або поведився таким чином, що серйозно порушував трудову дисципліну, то йому згадане покарання замінювалось позбавленням волі на той же строк [1, с. 264].

У своєму дослідженні під назвою «Основні особливості характеру роботи, що становить суспільний інтерес», К. Монус наголошує, що недоліком практики застосування згаданого покарання було те, що воно реально застосовувалось надто рідко; судова практика відносно дуже не часто використовувала можливість проведення ремонтно-освітніх робіт, оскільки останні могли відбуватись виключно на державних компаніях та державних підприємствах [2].

Закон 39 від 1959 р. «Про продовження допомоги (реабілітацію)» (*Φ büntetett előlethez fűződő hátrányok alóli törvényi mentesítés (rehabilitáció) kiterjesztéséről szóló 1959. évi 39. Törvényerejű rendelet*) також торкався суті досліджуваного покарання. У своїй публікації І. Вінер зазначав, що виховний ефект від досліджуваних вище робіт мав би мати домінуючий виховний вплив на засудженого, проте фактично громада не мала позитивного впливу на засудженого, проте вона часто справляла негативний вплив (наприклад, дражнила чи ображала покараного), а наглядово-контрольні органи фактично не могли змінити цієї ситуації [3, с. 112].

З 1960-х рр. призначення корекційно-виховних робіт почало регулярно зменшуватись. Так, якщо у 1960-х рр. їх призначали у 12% вироків, то у 1980-х рр. ця кількість впала до 4-5%.

Суттєві зміни у систему кримінальних покарань було внесено законом 1987 р., який вводив поняття праці в інтересах суспільства як альтернативу до ремонтно-освітніх робіт. У праці Ф. Надя під назвою «Загальна частина угорського кримінального законодавства» (*A Magyar Büntetőjog Általános Része*) зазначено, що Кримінальний кодекс 1987 р. перейняв базові попередні положення щодо системи кримінальних покарань, основні ж зміни була у тому, що з'явилось поняття праці в інтересах суспільства, а також в розмірі та строках відрахування із заробітної плати засудженого [4, с. 109].

Закон III 1987 р. про внесення змін до Кримінального кодексу (*a Btk.-t módosító 1987. évi III. törvény*,) відкорегував існуючі до цього часу положення. Цей закон запровадив нову форму реалізації: покарання у виді праці в інтересах суспільства (*közérdekű munka*). Серед іншого, згаданий закон закріпив виправно-виховні роботи як покарання щодо відносно широкого діапазону злочинів, а також включив останні як альтернативне покарання щодо цілої низки злочинів. Згідно приписів згаданого III закону 1987 р, засуджена до покарання у виді виправно-виховної роботи особа зобов'язана була виконувати визначену у вирокі суду роботу на робочому місці або роботу в інтересах суспільства. Засуджений міг виконувати тільки ту роботу, яку визначив суд, інакше це вважалось порушенням процедури відбування покарання.

У разі призначення роботи, яка повинна виконуватися на робочому місці, з доходу засудженого мало відраховуватись на користь держави від п'яти до тридцяти відсотків заробітної плати. Засуджений, якщо це не суперечило меті покарання, мав право на збереження усіх трудових прав.

Робота в інтересах суспільства (*közérdekű munka*) здійснювалася засудженим один день на тиждень, у вихідний день або у вільний час безкоштовно.

Цікаво, що Кримінальний кодекс 1961 р. серед основних покарань виокремлював т.-зв покарання у виді корекційної освіти. Згадане покарання призначалось як альтернативне, а також могло бути використано у випадку пом'якшення покарання.

Найкоротша тривалість згаданого покарання становила 3 місяці, а найдовша – 2 роки. Кримінальний кодекс 1978 р. також згадував про це покарання, проте воно надзвичайно рідко застосовувалось на практиці.

Законом 1993 р. ремонтно-освітні роботи та корекційна освіта були виключені з кримінального законодавства. Ф. Надь вбачав для цього низку причин: ці види покарань на момент їх виключення не мали широкого застосування; не існувало чітко визначеного кола осіб, до яких їх можна і доцільно було б застосовувати; сумнівним був позитивний ефект від застосування згаданих покарань до багатьох засуджених; так і не було розроблено та запроваджено у практику чітких норм щодо нагляду за поведінкою засудженого поза робочим місцем [4, с. 111].

У період з 1987 по 1993 р. в угорській правовій практиці паралельно діяли три види покарань, пов'язаних з працею засуджених, а саме корекційна освіта (*a javító-nevelő munka*), більш суворі виправні роботи (*a szigorított javító nevelő munka*) та громадські роботи (*a közérdekű munka*).

Після реформи 1993 р. у системі кримінальних покарань Угорщини залишився лише один вид покарань, пов'язаних з працею засуджених, а саме громадські роботи, тобто, за визначенням угорського законодавця «праця в інтересах суспільства, яку засуджений здійснює у вільний від іншої праці або вихідний день».

Згадане вище покарання можна сміливо назвати доволі поширеним, скільки уже протягом тривалого часу воно призначається в середньому у 7-10% обвинувальних вироків, хоча протягом перших декількох років ця кількість не перевищувала 0,2% випадків [5, с. 150].

Починаючи з 1993 р. і до цього часу у кримінальне та кримінально-виконавче законодавство Угорщини було внесено чимало змін, які стосувались системи покарань, в тому числі і у частині громадських робіт. Відтак, на сьогодні граничні строки згаданого покарання вимірюються годинами і можуть становити від 48 до 312 годин [6, с. 10].

Особа, засуджена до покарання у виді громадських робіт, зобов'язана виконувати роботу, чітко передбачену для неї у вирокі суду. Вид роботи, яку засуджена особа повинна виконати, має враховуючи стан здоров'я та рівень освіти засудженого, але обов'язково повинна характеризуватись ознакою. «робота в інтересах суспільства» (*«közérdekű munka»*). Якщо інше не передбачено законом, засуджений повинен виконувати роботу в інтересах суспільства принаймні один день на тиждень, у тижневий день відпочинку або у вільний час безоплатно [6, с. 10].

У випадку порушення засудженим умов виконання покарання у виді громадських робіт, це покарання або його невідбута частина замінюється останньому покаранням у виді позбавлення волі. Загальний строк позбавлення волі при згаданій вище заміні не може перевищувати трьох місяців [6, с. 10].

Під час виконання покарання у виді громадських робіт щоденна тривалість останнього становить мінімум чотири години та максимум вісім годин.

Процес виконання покарання у виді громадських робіт контролюється працівником служби пробації.

Ст. 112 КК Угорщини вказує, що покарання у виді громадських робіт може бути призначене й неповнолітній особі, якщо вона на момент постановлення вироку досягла 16-річного віку [16, с. 22].

Висновки. Тож можна зробити висновок, що єдиним видом покарання, пов'язаним із працею засудженого, який існує у законодавстві Угорщини, є покарання у виді громадських робіт (*«közérdekű munka»*).

Колишнє угорське законодавство та судова практика знали й інші види подібних покарань, наприклад, покарання у виді ремонтно-освітніх робіт і покарання у виді корекційної освіти, проте після реформи 1993 р. останні були виключені з законодавства.

Покарання у виді громадських робіт у нинішньому виді за своєю суттю є дуже подібним до аналогічного покарання в Україні. Воно також обчислюється годинами, полягає у безоплатному виконанні суспільно-корисних робіт у вільний від оплачуваної роботи або навчання час, процес його виконання контролюється органами пробації. Проте мають місце й певні відмінності, наприклад, значно більший граничний строк цього виду покарання в Угорщині (312 годин проти 240 годин в Україні), умови заміни цього виду покарання іншим у випадку ухилення від його виконання і т.д.

Список використаних джерел:

1. Mohai G. «Élő történelem», azaz közérdekű munka büntetés – tegnap, ma és holnap. URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/158846803.pdf>.
2. Mónusné K. A közérdekű munka speciális jellegének főbb vonásai. URL: http://www.debrecenijogimuhely.hu/archivum/1_2006/a_kozerdeku_munka_specialis_jellegenek_fobb_vonasai.
3. Wiener I. Büntetőjog Általános Rész, Budapest : KJK-KERSZÖV, 2004. 289 p.
4. Nagi F. A Magyar Büntetőjog Általános Része, Budapest : HVG-ORAC, 2010. 717 p.
5. Magyar büntetőjog. Általános rész. URL: https://regi.tankonyvtar.hu/hu/tartalom/tamop425/2011_0001_520_magyar_buntetojog/2011_0001_520_magyar_buntetojog.pdf.
6. Magyar büntetőjog. URL: http://www.police.hu/sites/default/files/2012._evi_c._torveny.pdf.

УДК 343.3

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.35>

КОРУПЦІЙНИЙ ПІДКУП: ПОНЯТТЯ, ВИДИ ТА ФОРМИ

Михайлов Михайло Володимирович,
прокурор
(Київська місцева прокуратура № 1,
м. Київ, Україна),
аспірант відділу проблем
кримінального права, кримінології
та судоустрою
(Інститут держави і права імені
В. М. Корецького Національної академії
наук України, м. Київ Україна)
<https://orcid.org/0000-0002-5448-5379>

У статті представлено обґрунтування введення в наукове інформаційне поле поняття «корупційний підкуп», з'ясування його змісту та формування поняття, виокремлення видів і форм корупційного підкупу. Сьогодення вимагає приділення особливої уваги протидії корупційним правопорушенням в Україні. Ця теза задекларована низкою міжнародно-правових договорів, законодавчих та підзаконних актів України. Поняття корупційного підкупу є визначальним для наукових досліджень кримінально-правової протидії корупції, а також з'ясування кола кримінальних правопорушень, які варто охоплювати цим поняттям. За останні роки було криміналізовано цілу низку діянь корупційної спрямованості зокрема підкупів у різних сферах суспільного буття. У деяких статтях кримінального законодавства активна та пасивна корупція об'єднуються терміном «підкуп». Всі випадки використання поняття підкуп для змістовного опису корупційного діяння пропонується охопити родовим поняттям – корупційний підкуп, під яким автор пропонує розуміти передбачені законом про кримінальну відповідальність корупційні та пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення, які вчиняються шляхом пропозиції чи обіцянки надання неправомірної вигоди, шляхом надання такої вигоди, її прохання, а також шляхом прийняття пропозиції чи обіцянки надати таку вигоду чи шляхом її безпосереднього одержання. У статті також наводяться ознаки корупційного підкупу які дозволяють його відмежувати від інших корупційних правопорушень, у т. ч. від інших корупційних чи пов'язаних із корупцією кримінальних правопорушень. У статті наводяться форми корупційного підкупу, які виведені на підставі міжнародно-правових стандартів до форм корупції. Зокрема, пропонується виокремлювати активну форму корупційного підкупу та його пасивну форму. Також визначені види корупційного підкупу, які відповідають видам кримінальних корупційних правопорушень, які віднесені автором до корупційного підкупу.

Ключові слова: корупція, підкуп, неправомірна вигода, корупційний підкуп, кримінальна відповідальність.

CORRUPTION BRIBERY: CONCEPTS, TYPES AND FORMS

Mykhailov Mykhailo Volodymyrovych,
Prosecutor
(Kyiv Local Prosecutor's Office № 1, Kyiv,
Ukraine),
Postgraduate Student at the Department
of Criminal Law, Criminology
and Judiciary
(V. M. Koretsky Institute of State and Law
of National Academy of Sciences
of Ukraine, Kyiv, Ukraine)
<https://orcid.org/0000-0002-5448-5379>

The article presents the substantiation of the introduction of the concept of “corruption bribery” in the scientific information field, clarification of its content and formation of the concept, identification of types and forms of corruption bribery. This is a special respect for the anti-corruption law-enforcers in Ukraine. This is declared by the low international legal treaties, legislative and regulatory acts of Ukraine. The concept of corruption bribery is crucial for research into the criminal law of anti-corruption, as well as to clarify the range of criminal offenses that should be covered by this concept. In recent years, a number of acts of corruption have been criminalized, including bribery in various spheres of public life. However, in some articles of criminal law, active and passive corruption are combined with the term “bribery”. All cases of using the concept of bribery for a meaningful description of an act of corruption are proposed to cover the generic concept – corruption bribery, by which the author proposes to understand the criminal law and corruption-related criminal offenses committed by offering or promising to benefit such benefit, its request, as well as by accepting an offer or promise to provide such benefit or by receiving it directly. The article also provides features of corrupt bribery that distinguish it from other corruption offenses, including other corruption or corruption-related criminal offenses. The article presents forms of corruption bribery, which are derived on the basis of international legal standards to forms of corruption. In particular, it is proposed to distinguish between the active form of corruption bribery and its passive form. Also identified types of corruption bribery, which correspond to the types of criminal corruption offenses, which the author refers to corruption bribery.

Key words: corruption, bribery, illegal profit, corrupt bribery, criminal liability.

Постановка проблеми. Сьогодні вимагає приділення особливої уваги протидії корупційним правопорушенням в Україні. Ця теза задекларована низкою міжнародно-правових договорів, законодавчих та підзаконних актів України. На її виконання було затверджено Державну програму з реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні на 2015–2017 роки, розроблено проекти Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018–2020 роки» та Закону України «Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки» [1–3]. Інформаційне поле наповнене закликами до протидії корупції (боротьби з нею) її неприйнятності у демократичному суспільстві. Правова наука, слідуючи тенденціям соціальних змін, також актуалізує наукові пошуки у цьому напрямі. Поняття корупційного підкупу є визначальним для наукових досліджень кримінальної відповідальності за корупційні діяння. Нагальним є з'ясування кола кримінальних правопорушень, які варто охоплювати цим поняттям, що детермінує встановлення його змістовного наповнення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Особливості кримінально-правової протидії корупції в Україні є предметом досліджень таких науковців, як П.П. Андрушко, М.Г. Арманов, В.В. Березнер, О.О. Дудоров, О.О. Кваша, В.М. Киричко, В.М. Куц, М.І. Мельник, Д.Г. Михайленко, В.О. Навроцький, А.С. Політова, А.В. Савченко, В.І. Осадчий, М.І. Хавронюк, Н.М. Ярмиш та ін.

Метою статті є висвітлення обґрунтування введення в наукове інформаційне поле поняття «корупційний підкуп», з'ясування його змісту та формування поняття, виокремлення видів та форм корупційного підкупу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Поняття корупційного підкупу є визначальним для наукових досліджень кримінально-правової протидії корупції, а також з'ясування кола кримінальних правопорушень, які варто охоплювати цим поняттям. За останні роки було криміналізовано цілу низку діянь корупційної спрямованості зокрема підкупів у різних сферах суспільного буття. До таких можна віднести підкуп службових осіб у сфері публічного права (ст. 368 КК України «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою», ст. 369 КК України «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі»), підкуп службових осіб у сфері приватного права (ст. 368-3 КК України «Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми»), підкуп осіб, які надають публічні послуги (ст. 368-4 КК України «Підкуп особи, яка надає публічні послуги»), підкуп інших осіб, які не є службовими та не надають публічних послуг (ст. 354 КК України «Підкуп працівника підприємства, установи чи організації»). Окремо варто зазначити про «Провокацію підкупу» (ст. 370 КК України), яку також можна вважати специфічним видом корупційного підкупу.

Криміналізація такого кола діянь пов'язана зі створенням чималої кількості комерційних та інших державних та приватних інституцій, в тому числі аудиторських фірм, приватного нотаріату, третейських судів, приватних експертних установ тощо. Деякі представники вказаних установ наділені управлінськими функціями, інші ні. Зловживаючи своїми повноваженнями, отримуючи неправомірну вигоду, ці особи нерідко завдають шкоди інтересам служби, правам окремих громадян, юридичних осіб, інтересам суспільства та держави.

При цьому у деяких статтях кримінального законодавства активна та пасивна корупція об'єднуються терміном «підкуп». Як вже зазначалось, всі випадки використання поняття підкуп у Кримінальному кодексі України можна поділити на дві групи:

- перша група, в якій поняття підкуп етимологічно не пов'язується з корупцією;
- друга група, до якої відносяться всі випадки використання поняття підкуп для змістовного опису корупційного діяння.

У чинному Кримінальному кодексі України поняття підкуп зустрічається одинадцять разів в дев'яти статтях, а саме: ст. 27 «Види співучасників», 149 «Торгівля людьми», 160 «Підкуп виборця, учасника референдуму, члена виборчої комісії або комісії з референдуму», 354 «Підкуп працівника підприємства, установи чи організації», 368-3 «Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми», 368-4 «Підкуп особи, яка надає публічні послуги», 369-3 «Протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань», 370 «Провокація підкупу» та 386 «Перешкоджання з'явленню свідка, потерпілого, експерта, спеціаліста, примушування їх до відмови від давання показань чи висновку».

З наведеного переліку чотири статті згадані у примітці до статті 45 Кримінального кодексу України та відповідно вважаються корупційними. Зокрема це статті: 354 «Підкуп працівника підприємства, установи чи організації», 368-3 «Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової

форми», 368-4 «Підкуп особи, яка надає публічні послуги» та 369-3 «Протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань». Саме в цих випадках поняття підкуп використовується для змістовного опису корупційного діяння.

Згідно з приміткою до ст. 45 КК України злочин, передбачений ст. 370 Кримінального кодексу України «Провокація підкупу», не визнано корупційним. Водночас законодавець визначає провокацію підкупу як дії службової особи з підбурення особи на пропонування, обіцянку чи надання неправомірної вигоди або прийняття пропозиції, обіцянки чи одержання такої вигоди, щоб потім викрити того, хто пропонував, обіцяв, надав неправомірну вигоду або прийняв пропозицію, обіцянку чи одержав таку вигоду.

У науковій правничій літературі зазначається, що безпосереднім об'єктом цього складу злочину є суспільні відносини, що забезпечують нормальну, тобто таку, зміст, характер, межі й порядок здійснення якої визначені законодавством, діяльність державного апарату, апарату управління органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, інших юридичних осіб як публічного, так і приватного права, а також відносини, що забезпечують нормальну професійну діяльність осіб, які при її здійсненні наділяються правомочностями з надання публічних послуг. Предметом цього складу злочину є неправомірна вигода – кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, будь-які інші вигоди нематеріального чи не грошового характеру, які пропонують, обіцяють, надають або одержують без законних на те підстав (примітка до ст. 364-1 КК України). Об'єктивна сторона цього складу злочину характеризується такою обов'язковою ознакою, як діяння, що полягає в підбурюванні особи до такого: а) пропонування, обіцянки чи надання неправомірної вигоди або б) прийняття пропозиції, обіцянки чи одержання такої вигоди [4, с. 67]. Такі ознаки складу злочину є характерними для корупційних злочинів, які вчиняються шляхом підкупу, зокрема до співучасті у вчиненні корупційного злочину шляхом підбурювання до його вчинення. Ця теза є досить популярною в наукових колах, хоча й не безспірною. Так О.В. Ус вказує, що провокація підкупу являє собою спеціальний вид підбурювання до злочину. Саме тому діяння провокатора підкупу має відповідати ознакам діяння підбурювача до злочину (ч. 4 ст. 27 КК України). Крім того, для провокації підкупу необхідно встановити використання суб'єктом (службова особа як публічного, так і приватного права) при вчиненні діяння свого службового становища або службових повноважень [4, с. 69].

Зазначене дозволяє стверджувати, що існують достатні підстави вважати, що злочин, передбачений ст. 370 КК України «Провокація підкупу», хоча й не визначений законодавством як корупційний, має багато спільного з корупційними злочинами та є криміналізованим видом співучасті у корупційному злочині. Це в свою чергу унеможливорює визнання поняття підкупу, яке використовується в назві і диспозиції ст. 370 КК України, непов'язаним з корупцією, адже за підбурювання саме до такого підкупу встановлено кримінальну відповідальність нормами цієї статті.

Крім того, сучасні наукові погляди щодо самого поняття корупційних злочинів обумовлюють необхідність саме такого підходу до поняття підкупу, використаному у ст. 370 Кодексу. Так, В.І. Тютюгін і К.С. Косінова визначають корупційні злочини як умисні суспільно небезпечні діяння, що володіють всіма ознаками корупційних правопорушень, вчинення яких пов'язане з використанням особою влади, службового становища чи можливостей, що з такого службового становища впливають всупереч інтересам служби, вичерпний перелік яких установлено в законі про кримінальну відповідальність [5, с. 396].

Досить широко визначають корупційні злочини В.М. Куц і Я.О. Триньова. Зокрема, здійснюючи кваліфікацію таких діянь, науковці зазначають, що їм необхідно почати з розподілу їх на дві групи: 1) корупційні злочини у вузькому (власному) сенсі;

2) корупційні злочини у широкому значенні. До перших належать злочини, наведені у Розділі XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг» Кримінального кодексу України. Суспільна їх небезпечність обумовлюється тим, що вони завдають шкоди такому основному об'єкту кримінальноправової охорони, як порядок здійснення службової діяльності в юридичних особах публічного та приватного права, а також порядок надання неслужбовими особами публічних послуг. При цьому до юридичних осіб публічного права крім інших належать і органи державної влади та місцевого самоврядування. Варто зазначити, що негативного впливу корупційних злочинів першої групи зазнають і додаткові факультативні об'єкти – охоронювані законом права та інтереси окремих громадян, державні чи громадські інтереси або інтереси юридичних осіб. До другої групи належать всі інші корупційні злочини, розосереджені по інших розділах Особливої частини Кримінального кодексу України. Такими можна вважати злочини, передбачені ст. 149, 189, 191, 201, 248, 303, 308, 312, 313, 320, 410, 423, 424 Кримінального кодексу України, й ін. [6, с. 35–36].

Також заслуговує на увагу позиція В. Трепака, який пропонує окрім корупційних виокремлювати злочини, пов'язані з корупцією. Зокрема він зазначає, що це, в контексті визначення правопорушень, пов'язаних з корупцією, дозволить більш концентровано задіювати доступні кримінологічні методи щодо протидії, зокрема і запобігання, корупційній злочинності, більш чітко визначати пріоритети наукових досліджень цього напрямку [7, с. 55]. У науковій літературі також обстоюється думка, що корупційними злочинами слід визнавати такі передбачені КК умисні суспільно небезпечні діяння, які містять не тільки ознаки відповідного складу злочину, а й ознаки корупції, вказані у ст. 1 Закону. При застосуванні норм КК правоохоронні органи повинні одночасно встановлювати дві різні сукупності ознак у вчиненому особою умисному суспільно небезпечному діянні, з кожною з яких пов'язані свої правові наслідки: а) склад злочину, передбачений КК, як підставу кримінальної відповідальності [8, с. 210].

У зв'язку з цим поняття підкуп, використане законодавцем у ст. 370 КК України, та розтлумачене в диспозиції статті як пропонування, обіцянка чи надання неправомірної вигоди або прийняття пропозиції, обіцянки чи одержання такої вигоди доцільно віднести до групи, до якої відносяться всі випадки використання поняття підкуп для змістовного опису корупційного діяння, тобто корупційний підкуп.

Вважаємо цілком прийнятним для цілей наукових досліджень кримінально-правової протидії корупції говорити про таке родове поняття як корупційний підкуп, яке поєднує в собі випадки надання/отримання (та інші передбачені кримінальним законодавством дії) неправомірної вигоди як форм діяння у корупційних кримінальних правопорушеннях. З наведеного можна стверджувати що законодавцем до корупційного підкупу прямо віднесено діяння, відповідальність за які передбачена статтями 354 «Підкуп працівника підприємства, установи чи організації», 368-3 «Підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми», 368-4 «Підкуп особи, яка надає публічні послуги», 369-3 «Протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань» і 370 «Провокація підкупу».

Однак наведений перелік не є вичерпним і потребує свого доповнення, оскільки в кримінальному кодексі України містяться й інші діяння, яким притаманні ознаки корупційних кримінальних правопорушень, які визнанні такими відповідно до примітки до ст. 45 Кодексу, та які вчиняються шляхом підкупу, однак законодавець прямо не вжив це поняття при формулюванні диспозицій відповідних статей.

У ст. 354, 368-3, 368-4, 369-3 та 370 містяться законодавчі положення, які дозволяють розкрити сутність підкупу. Законодавець зазвичай пов'язує з підкупом такі діяння як:

пропозиція надання неправомірної вигоди; обіцянка надання неправомірної вигоди; надання неправомірної вигоди; прохання надання неправомірної вигоди; прийняття пропозиції надання неправомірної вигоди; прийняття обіцянки надання неправомірної вигоди; одержання неправомірної вигоди.

Зазначені дії є характерними й для інших злочинів, які вважаються корупційними відповідно до примітки до ст. 45 КК України, зокрема передбачених: ст. 368 «Прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою», 369 «Пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі», 369-2 «Зловживання впливом» КК України.

Наведене дозволяє стверджувати, що нині корупційним підкупом є діяння, передбачені ст. 354, 368, 368-3, 368-4, 369, 369-2, 369-3 Кримінального кодексу України, а ст. 370 передбачено відповідальність за підбурювання до корупційного підкупу. Саме ці діяння і утворюють собою види корупційного підкупу.

Проведений аналіз чинного законодавства та визначення вичерпного переліку видів корупційного підкупу дозволяє сформулювати його поняття. Під **корупційним підкупом** пропонується розуміти *передбачені законом про кримінальну відповідальність корупційні та пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення, які вчиняються шляхом пропозиції чи обіцянка надання неправомірної вигоди, шляхом надання такої вигоди, її прохання, а також шляхом прийняття пропозиції чи обіцянки надати таку вигоду чи шляхом її безпосереднього одержання.*

Наведене визначення містить ознаки корупційного підкупу, які дозволяють його відмежувати від інших корупційних правопорушень, в тому числі від інших корупційних чи пов'язаних з корупцією кримінальних правопорушень за допомогою наступних ознак:

1) кримінальна протиправність – наявність кримінально-правової заборони в Особливій частині кримінального кодексу, якою встановлюється кримінальна відповідальність за конкретне діяння, яке є одним з видів корупційного підкупу.

2) корупційність правопорушення або його зв'язок з корупцією – корупційний підкуп має включати в себе ознаки міжгалузевого поняття корупції, визначеного Законом України «Про запобігання корупції».

3) вичерпний перелік форм вчинення корупційного підкупу, який включає пропозицію чи обіцянку надання неправомірної вигоди, прийняття такої обіцянки чи пропозиції, її надання, прохання або одержання.

Говорячи про форми корупційного підкупу в межах визначення загальних засад дослідження кримінальної відповідальності за корупційний підкуп варто зазначити, що в теорії кримінального права загальноприйнятим є поділ корупції на активну і пасивну. Так, О. Медвецька, розглядаючи поняття, ознаки та види корупційних злочинів, їх особливості відповідно до актів міжнародного законодавства вказує, що відповідно до положень Конвенції ООН проти корупції, корупційним злочином є умисне діяння, що передбачає активний чи пасивний підкуп посадових осіб, активна та пасивна «торгівля впливом» із метою отримання неправомірної вигоди, з одного боку, та досягнення бажаного результату від неправомірного вчинення чи утримання від вчинення дій другою стороною – з іншого, а також відмивання доходів, отриманих від корупції, використання облікових документів з метою приховування корупційних злочинів. Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності розрізняє активні та пасивні корупційні злочини. Окремим видом корупційного злочину є співучасть у скоєнні такого. До ознак корупційних злочинів, відповідно до положень Конвенції, можна віднести вчинення неправомірних дій: пасивні дії – використання публічною посадовою особою своїх службових обов'язків; активні дії – надання такій

особі неправомірної переваги іншою особою задля досягнення неправомірних цілей; дії, що супроводжують згадані корупційні діяння, – співучасть у вчиненні вказаних дій. Конвенція ЄС про боротьбу з корупцією серед посадових осіб Європейських співтовариств або посадових осіб держав – членів ЄС 1997 р. встановила обов'язковий для держав-членів перелік діянь, які вони повинні криміналізувати, а точніше – положеннями Конвенції розкрито тлумачення пасивної й активної корупції. Пасивні дії – вимагання або приймання спеціальним суб'єктом неправомірних переваг, утримання від вчинення обов'язкових дій чи здійснення своїх функцій з порушенням своїх посадових обов'язків спеціальним суб'єктом; активні дії – схилення спеціального суб'єкта до вчинення неправомірних дій чи утримання від обов'язкових дій шляхом обіцянки або надання неправомірної переваги. Рамкове рішення ЄС про боротьбу з корупцією в приватному секторі 2003 р. також поділяє корупційні дії на пасивні – вчинення спеціальним суб'єктом дій чи утримання від них із порушенням його обов'язків, а також вимагання чи отримання за такі дії вигоди; активні дії – пропозиція, обіцянка чи надання неправомірної вигоди спеціальному суб'єкту, щоб той вчинив дію або утримався від вчинення дії з порушенням своїх обов'язків. Міжамериканською конвенцією щодо боротьби з корупцією здійснюється наступний поділ: пасивні дії – вчинення будь-якого акта або бездіяльності під час здійснення спеціальним суб'єктом публічних функцій з порушенням цих функцій задля отримання вигоди; активні дії – пропозиція або надання неправомірної вигоди в обмін на будь-який акт або бездіяльність під час здійснення спеціальним суб'єктом публічних функцій; дії, що супроводжують перелічені корупційні діяння – шахрайське використання чи приховування майна, отриманого внаслідок зазначених дій, незаконне збагачення, транснаціональне хабарництво, співучасть у згаданих діях. Відповідно до положень Конвенції Африканського союзу про недопущення корупції та боротьбу з нею держави-учасниці зобов'язані криміналізувати діяння, що складають активну та пасивну форми корупції державних посадових осіб (посадові особи та працівники органів державної влади, обрані чи призначені для виконання функцій від імені держави). Терміни «активна корупція» та «пасивна корупція» прямо не вживаються у тексті цього акта, але їх фактичний зміст передбачається в описаних у п. 1 ст. 4 Конвенції складів злочинів. [9, с. 44–47].

Виходячи з наведеного можна екстраполювати активну та пасивну форму корупції на корупційний підкуп, однак основоположне значення повинні мати норми чинного кримінального законодавства України. У такому разі корупційний підкуп може мати одну із двох форм: або активну, або пасивну.

Користуючись міжнародними стандартами та загальноприйнятими підходами в доктрині кримінального права до активної форми корупції варто віднести наступні: пропозиція надання неправомірної вигоди; обіцянка надання неправомірної вигоди; надання неправомірної вигоди.

Відповідно пасивна форма корупції може реалізовуватись шляхом: прохання надання неправомірної вигоди; прийняття пропозиції надання неправомірної вигоди; прийняття обіцянки надання неправомірної вигоди; одержання неправомірної вигоди.

Висновки. Наведене дозволяє сформулювати поняття корупційного підкупу, визначити його форми та види. Так під корупційним підкупом пропонується розуміти передбачені законом про кримінальну відповідальність корупційні та пов'язані з корупцією кримінальні правопорушення, які вчиняються шляхом пропозиції чи обіцянка надання неправомірної вигоди, шляхом надання такої вигоди, її прохання, а також шляхом прийняття пропозиції чи обіцянки надати таку вигоду чи шляхом її безпосереднього одержання.

Види корупційного підкупу: підкуп працівника підприємства, установи чи організації (ст. 354 КК України); прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою (ст. 368 КК України); підкуп службової особи юридичної особи приватного права незалежно від організаційно-правової форми (ст. 368-3 КК України); підкуп особи, яка надає публічні послуги (ст. 368-4 КК України); пропозиція, обіцянка або надання неправомірної вигоди службовій особі (ст. 369 КК України); зловживання впливом (ст. 369-2 КК України); протиправний вплив на результати офіційних спортивних змагань (ст. 369-3 КК України); провокація підкупу (ст. 370 КК України).

Форми корупційного підкупу: активна форма (пропозиція надання неправомірної вигоди; обіцянка надання неправомірної вигоди; надання неправомірної вигоди); пасивна форма (прохання надання неправомірної вигоди; прийняття пропозиції надання неправомірної вигоди; прийняття обіцянки надання неправомірної вигоди; одержання неправомірної вигоди).

Список використаних джерел:

1. Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційної стратегії) на 2015–2017 роки: затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 р. № 265. База даних «Законодавство України». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 17.08.2020).
2. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2018–2020 роки: Проект Закону України / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: <https://nazk.gov.ua/wp-content/uploads/2019/05/1.pdf> (дата звернення: 17.08.2020).
3. Про засади державної антикорупційної політики на 2020–2024 роки: Проект Закону України / Національне агентство з питань запобігання корупції. URL: https://nazk.gov.ua/uk/departament-koordinatsiyi-antikoruptsijnoyi-polityky__trashed/antikoruptsijna-strategiya (дата звернення: 17.08.2020).
4. Ус О.В. Провокація підкупу: аналіз складу злочину й питання кваліфікації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: Юриспруденція*. 2015. Вип. 16 (2). С. 66–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvmgu_jur_2015_16%282%29__20 (дата звернення: 17.08.2020).
5. Тютюгін В.І. Поняття та ознаки корупційних злочинів *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2015. Вип. 1 (4). С. 388–396. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2015/07/4_26.pdf (дата звернення: 18.08.2020).
6. Куц В. Поняття корупційних злочинів та їх види. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2012. № 4. С. 32–36. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnapu_2012_4_8 (дата звернення: 18.08.2020).
7. Трепак В. Законодавче визначення поняття «корупційне правопорушення» як потенційне джерело колізій: проблемні питання теорії та практики. *Юридична Україна*. 2016. № 3–4. С. 50–57. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/urykr_2016_3-4_10 (дата звернення: 21.08.2020).
8. Погребняк О.О. Актуальні питання визначення поняття корупційних діянь та їх наслідків у кримінальному праві. *Вісник кримінологічної асоціації України*. 2014. № 8. С. 207–213.
9. Медвецька О. Поняття, ознаки та види корупційних злочинів, їх особливості відповідно до актів міжнародного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2015. № 7. С. 42–48.

УДК 343.97

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.36>

**ПРО ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ САНКЦІЙ НОРМ,
ЯКІ ПЕРЕДБАЧАЮТЬ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ
ЗА КРИМІНАЛЬНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ У СФЕРІ ОХОРОНИ
ТА РАЦІОНАЛЬНОГО ВИКОРИСТАННЯ ЗЕМЕЛЬ**

Мовчан Роман Олександрович,
доктор юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного,
міжнародного і кримінального права
(Донецький національний університет
імені Василя Стуса, м. Вінниця,
Україна)

Статтю присвячено дослідженню санкцій кримінально-правових норм, які передбачають відповідальність за кримінальні правопорушення у сфері раціонального використання та охорони земель (статті 239, 239-1, 239-2 та 254 Кримінального кодексу України). Розглядаються проблеми, які виникають через недосконалість цих санкцій, пропонуються конкретні шляхи вдосконалення останніх.

Так, у межах дослідження доведено, що в процесі поділу всіх кримінально-протиправних діянь (кримінальних правопорушень) на злочини та кримінальні проступки необхідно рухатися «складним» і рутинним, проте виваженим шляхом, який найбільше унеможливило суб'єктивізм та довільність. Автором доводиться, що такий процес має складатися з декількох умовних етапів: 1) закріплення в кримінальному законі визначень понять «злочин» та «кримінальний проступок», у яких будуть міститися максимально чіткі та формалізовані критерії їх розмежування за ступенем суспільної небезпеки; 2) ретельного вивчення суспільної небезпеки кожного діяння, що дасть змогу ідентифікувати його як злочин або як кримінальний проступок за допомогою зіставлення з їх ознаками; 3) з урахуванням раніше встановленої належності діяння до категорії кримінального правопорушення і має відбуватися змістовне наповнення санкцій кримінально-правових норм конкретними видами і розмірами покарань, які законодавець визначить як потенційно можливі за вчинення злочину або кримінального проступку.

У результаті написання статті, урахуваючи вищезгадані методологічні вимоги, а також попередні роботи автора, присвячені відповідній проблематиці, розроблено систему науково обґрунтованих, адекватних, таких, що враховують тенденції правозастосування, та узгоджених між собою санкцій норм, якими передбачається відповідальність за кримінальні правопорушення у сфері охорони та використання земель.

Ключові слова: санкції, кримінальна відповідальність, кримінальні правопорушення, злочин, кримінальний проступок, норма, землі.

ON THE PROSPECTS OF IMPROVING THE SANCTIONS OF THE NORMS PROVIDING FOR LIABILITY FOR CRIMINAL OFFENSES IN THE SPHERE OF PROTECTION AND RATIONAL USE OF LAND

Movchan Roman Oleksandrovyh,
Doctor of Law Sciences,
Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department
of Constitutional, International
and Criminal Law
(Vasyl' Stus Donetsk National University,
Vinnitsa, Ukraine)

The article is devoted to the study of sanctions of criminal law provisions providing for liability for criminal offenses in the field of rational use and protection of lands (Articles 239, 239-1, 239-2 and 254 of the Criminal Code of Ukraine). The problems arising from the imperfection of these sanctions are considered, specific ways of improving the latter are proposed. So, within the framework of the study, it was proved that in the process of dividing all criminal offenses (criminal offenses) into crimes and criminal offenses, it is necessary to move in a "complex" and routine, but measured path, which makes subjectivity and arbitrariness as impossible as possible. The author proves that such a process should consist of several conditional stages: 1) consolidation in the criminal law of the definitions of the concepts of "crime" and "criminal offense", which will contain the most clear and formalized criteria for their differentiation according to the degree of public danger; 2) a thorough study of the social danger of each action, which will identify it as a crime or as a criminal offense by comparing it with their features; 3) taking into account the previously established belonging of the act to the category of a criminal offense, there should be a meaningful filling of the sanctions of criminal law with specific types and sizes of punishments that the legislator will define as potentially possible for committing a crime or criminal offense. As a result of writing the article, taking into account the above methodological requirements, as well as the author's previous works on the relevant issues, a system of scientifically grounded, adequate, taking into account trends in law enforcement, and coordinated sanctions has been developed, which provides for liability for criminal offenses in the field of protection and land use.

Key words: sanctions, criminal liability, criminal offenses, crime, criminal offense, norm, land.

Постановка проблеми. Одне з основних місць у боротьбі зі злочинністю посідає покарання – захід примусу, що застосовується від імені держави за вироком суду до особи, визнаної винною у вчиненні кримінального правопорушення (далі – к.пр.), та який полягає в передбаченому законом обмеженні прав і свобод засудженого. При цьому покарання має на меті не тільки кару, а і виправлення засуджених, а також запобігання вчиненню нових к.пр. як засудженими, так й іншими особами (ст. 50 Кримінального кодексу України (далі – КК)).

Проаналізувавши практику застосування норм, які передбачають відповідальність за вчинення к.пр. у сфері охорони та використання земель (статті 239, 239-1, 239-2 та 254 КК), можемо констатувати, що в результаті притягнення до кримінальної відповідальності осіб, винних у вчиненні останніх, задекларовані вище цілі покарання переважно не досягаються. Не в останню чергу наявність цього негативного явища пояснюється вадами санкцій розглянутих кримінально-правових заборон, необхідність удосконалення яких і спонукала автора до написання цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика конструювання санкцій у кримінально-правовій доктрині традиційно належить до активно досліджуваних. Помітний внесок у її розроблення зробили такі вітчизняні вчені, як О.П. Горох, Н.О. Гуторова, Т.А. Денисова, О.О. Дудоров, О.О. Книженко, А.А. Музика, Н.А. Орловська, Є.О. Письменський, Ю.А. Пономаренко, Ю.В. Філей, П.Л. Фріс, М.І. Хавронюк та інші. Визнаючи неабияку теоретичну та практичну значущість робіт названих авторів, водночас необхідно констатувати, що у більшості з них висвітлюються лише загальні аспекти відповідної проблематики, а питання конструювання санкцій розглянутих норм у науці залишається ще не дослідженим.

Саме тому **метою** цієї статті є розроблення системи науково обґрунтованих, адекватних, таких, що враховують тенденції правозастосування, та узгоджених між собою санкцій норм, якими передбачається відповідальність за к.пр. у сфері охорони та використання земель.

Виклад основного матеріалу. Варто зазначити, що автор цих рядків уже не вперше намагається критично осмислити санкції досліджуваних кримінально-правових норм. Аби не дублювати всіх положень, викладених в інших роботах, тут зазначимо лише те, що за результатами написання однієї з попередніх статей (у співавторстві з О.О. Дудоровим) ми дійшли таких висновків:

1) у санкціях основних складів досліджуваних к.пр. (частини перші) має бути передбачений єдиний безальтернативний основний вид покарання – штраф. Щодо позбавлення права обіймати певні посади або провадити певну діяльність, то воно має бути згадане як додатковий (факультативний) вид покарання;

2) враховуючи підвищену суспільну небезпеку діянь, за які нами пропонується передбачити відповідальність у кваліфікованих та особливо кваліфікованих складах аналізованих к.пр. (частини другі та треті) [1, с. 895–896], вважаємо за доцільне зберегти у відповідних санкціях указівки на такий вид покарання, як позбавлення волі на певний строк. Водночас ми переконані в тому, що прагнення посилити відповідальність за певні діяння за допомогою вказівки на позбавлення волі на певний строк як єдиний вид покарання може призвести до зворотного ефекту, який ми можемо спостерігати і сьогодні, коли замість «реального» відбування покарання абсолютно всі винні особи звільняються від призначеного покарання у вигляді позбавлення волі (те саме стосується й обмеження волі).

Саме тому в цих санкціях варто вказати (поруч із позбавленням волі на певний строк) і на альтернативний основний вид покарання у вигляді штрафу. Це дасть змогу реалізувати принцип індивідуалізації кримінальної відповідальності, враховуючи характер заподіяних наслідків;

3) єдиною нормою, в санкції якої має міститися безальтернативна вказівка на покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк, є проєктована ч. 4 ст. 239 КК. Це пояснюється тим, що в ній ідеться про такий найбільш тяжкий вид наслідків, як смерть людини [2].

Однак лише доповнення санкцій досліджуваних кримінально-правових заборон указівкою на покарання у вигляді штрафу навряд чи зможе істотно покращити ситуацію у сфері кримінально-правової охорони земель в Україні. Очевидно, що досягнення цієї мети вимагає перегляду задля істотного збільшення і передбачених чинними редакціями частин перших відповідних статей КК розмірів штрафів, від яких надалі варто відштовхуватись і під час конструювання санкцій, передбачених за вчинення кваліфікованих складів. Так, середній розмір штрафу, який призначався за вчинення к.пр., передбаченого ст. 239 КК, складав 2 013 грн, ст. 239-1 КК – 4 037 грн, ст. 239-2 КК – 3 258 грн, ст. 254 КК – 1 558 грн.

Не менш цікаво й те, що з часу набрання чинності КПК України у 2012 р. більшість справ із розглядуваної категорії завершується затвердженням судом укладених між прокуратурою та обвинуваченим угод про визнання винуватості (у 73%, а за статтями 239-1, 239-2 КК – у всіх 100%). Проте, затверджуючи відповідні угоди, суди лише в поодиноких випадках звертають увагу на те, чи передбачаються ними відшкодування завданих к.пр. збитків [3]. В абсолютній же більшості проаналізованих справ, у яких діяннями винних були завдані збитки на суму, наприклад, у розмірі 4 млн 771 тис. грн [4], 395 660 грн [5], суди затверджували угоди, попри те, що про відшкодування цих значних сум у них не йшлося. За таких умов питання про те, чи можуть правопорушників зупинити зазначені вище суми штрафів (510 грн, 850 грн тощо), які не супроводжуються навіть покладенням на винних обов'язку щодо відшкодування завданих матеріальних збитків, мабуть, варто вважати риторичним.

Отже, враховуючи критичний стан земельних ресурсів в Україні, а також наведені положення, вважаємо, що передбачені чинними санкціями досліджуваних норм розміри штрафів потребують перегляду задля їх істотного підвищення. Врешті-решт необхідність такого кроку опосередковано визнали і парламентарії, свідченням чого є положення двох нормативно-правових актів:

1) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» від 22 листопада 2018 р., яким було збільшено розміри штрафів, передбачених у частинах перших чинних редакцій статей 239 (від 1 тис. до 4 тис. НМДГ), 239-1 (від 1 тис. до 3 тис. НМДГ), 239-2 (від 1 тис. до 3 тис. НМДГ), а також ст. 254 КК (від 1 тис. до 3 тис. НМДГ).

Однак наведений підхід до вирішення проблеми характеризується фрагментарністю, «довільністю» та певною алогічністю. Це твердження базується на таких обставинах:

1) реалізація пропонованих ініціатив жодним чином не поліпшила наявну ситуацію щодо практики застосування норм, які передбачають кваліфіковані склади досліджуваних к.пр., у яких не міститься такий вид покарання, як штраф;

2) пропозиція щодо передбачення у ч. 1 ст. 239 КК покарання у вигляді штрафу на суму від 1 тис. до 4 тис. НМДГ не може бути підтримана, зважаючи на низку аргументів: а) такі межі покарання видаються занадто широкими; б) за такого конструювання спостерігається «розповзання» від «кримінального проступку» до «нетяжкого злочину»; в) відсутнє логічне пояснення того, чому, наприклад, за некваліфіковане забруднення або псування земель законодавець передбачив штраф у розмірі від 1 тис. до 4 тис. НМДГ, зарахувавши це к.пр. до нетяжких злочинів, а за некваліфіковане незаконне заволодіння поверхневим шаром земель (як «звичайних», так і водного фонду) – від 1 тис. до 3 тис. НМДГ, визнавши їх кримінальними проступками;

2) Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства про видобуток бурштину та інших корисних копалин» від 19 грудня 2019 р., із набранням чинності якого ст. 254 КК було доповнено новою частиною (ч. 2), у санкції якої одним з альтернативних видів покарань є штраф у розмірі від 7 тис. до 10 тис. НМДГ. Однак такий розмір штрафу, на нашу думку, виглядає завищеним і таким, який гостро дисонує з тими сумами, які передбачені як у ч. 1 ст. 254 КК, так і в санкціях інших статей КК, якими регламентовано відповідальність за к.пр. проти довілля.

Водночас вважаємо, що найбільш удалим орієнтиром на шляху до вдосконалення санкцій досліджуваних заборон є нещодавно оновлена редакція ст. 246 КК, санкція ч. 1 якої передбачає як один із можливих видів покарань штраф у розмірі від 1 000 до

1 500 НМДГ. Однак, ураховуючи конституційне положення про те, що саме земля є основним національним багатством, доходимо висновку, що санкції за вчинення к.пр. у сфері земельних відносин мають бути більш суворими.

До речі, спираючись на результати проведеного дисертаційного дослідження, А.М. Шульга некваліфіковане забруднення або псування земель, яке (відповідно до ст. 239 КК, викладеної в редакції Закону від 22 листопада 2018 р.) має бути зараховане до нетяжких злочинів, пропонує вважати кримінальним проступком [6, с. 74]. Однак у відгуку офіційного опонента О.О. Дудоров резонно звертає увагу на те, що жодного обґрунтування на користь цього автором не пропонується. «Таким чином, – резюмує вчений, – дисертант (як і наш законодавець) демонструє довільність під час визначення кримінально-правового статусу земельних деліктів, що не дозволяє говорити про виважену диференціацію кримінальної відповідальності за їх учинення». Водночас О.О. Дудоров припускає, що такої довільності вдалося б уникнути, якби А.М. Шульга учення про кримінальні проступки (а про його наявність свідчать серйозні монографічні дослідження і наукові статті вітчизняних науковців) спробував екстраполювати на досліджувані ним земельні правопорушення.

Як відомо, ухвалюючи Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень», законодавець зупинився на моделі, яка передбачає зарахування до кримінальних проступків тих діянь, за вчинення яких передбачене основне покарання у вигляді штрафу в розмірі не більше 3 тис. НМДГ або інше покарання, не пов'язане з позбавленням волі. Однак, пропонуючи поділ усіх к.пр. залежно від передбачених за їх учинення покарань, ні розробники Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень», ні більшість науковців не дають відповіді на головне, на нашу думку, питання: які ж критерії мають братися за основу під час оцінки суспільної небезпеки того чи іншого діяння, формальним вираженням якої є санкції відповідних кримінально-правових норм, які надалі і визначатимуть належність діянь до категорії злочину чи кримінального проступку? Перефразовуючи та дещо спрощуючи поставлене питання, його можна сформулювати так: які конкретно діяння мають бути зараховані до злочинів, а які – до кримінальних проступків?

Вочевидь, варто підтримати позицію О.О. Дудорова щодо того, що задля подолання критикованої «довільності» необхідно розробити критерій, який чітко і виважено розмежуватиме злочини, кримінальні проступки та адміністративні делікти. Лише за такої послідовності розв'язання цієї фундаментальної проблеми вдасться уникнути довільності у зарахуванні діянь до кримінально- або адміністративно-правової площини і ситуації загалом, коли спочатку будуть ухвалені келійно опрацьовані і не до кінця продумані законодавчі зміни, а згодом доктрина буде вимушена пояснювати і коментувати їх [7, с. 48].

Інакше кажучи, замість звичного для вітчизняного правотворення «простого» та швидкого підходу, коли, наприклад, Законом «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення досудового розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень» усі діяння були одномоментно поділені на злочини та кримінальні проступки (залежно від уже передбачених санкціями кримінально-правових норм покарань, більшість із яких є абсолютно довільними та про обґрунтованість яких наразі не йдеться), необхідно рухатися прямо протилежним, хоч більш «складним» і рутинним, проте виваженим шляхом, який найбільше унеможливило суб'єктивізм та довільність. Останній, на наше переконання, має складатися з декількох умовних етапів.

1 етап. Закріплення в кримінальному законі визначень понять «злочин» та «кримінальний проступок», у яких будуть міститися максимально (настільки це можливо) чіткі та формалізовані критерії їх розмежування за ступенем суспільної небезпеки.

2 етап. Ретельне вивчення суспільної небезпеки кожного діяння, яка (з огляду на попереднє) дасть змогу ідентифікувати його як злочин або як кримінальний проступок за допомогою зіставлення з їх ознаками.

3 етап. З урахуванням раніше встановленої належності діяння до категорії к.пр. і має відбуватися змістовне наповнення санкцій кримінально-правових норм конкретними видами і розмірами покарань, які законодавець визначить як потенційно можливі за вчинення злочину або кримінального проступку.

Зважаючи на ці положення, найбільш привабливими для нас виглядають напрацювання тих науковців, які не обмежуються наведенням визначення кримінального проступку, а намагаються сформулювати чіткі критерії його відмежування від злочину. Такі критерії свого часу (у 2014 р.) були запропоновані М.І. Хавронюком, через що його підхід до вирішення розглядуваного питання нам імпонує. На думку вченого, критеріями сутнісної відмінності між злочином та кримінальним проступком має бути тяжкість і характер діяння, що можна продемонструвати так:

– *злочин* – це діяння, яке: а) спричиняє **значну** (як-от середньої тяжкості тілесні ушкодження) або **тяжку** (тяжкі тілесні ушкодження чи смерть) **шкоду** або б) створює небезпеку заподіяння тяжкої шкоди (наприклад, коли йдеться про створення банди або про державну зраду);

– *кримінальний проступок* – це діяння, яке: а) заподіює **істотну шкоду**, що не є значною (як-от легкі тілесні ушкодження) або б) створює небезпеку заподіяння значної шкоди (як-от небезпека значного забруднення навколишнього природного середовища)¹.

Але найголовнішим є те, що М.І. Хавронюк пропонує безпосередньо у кримінальному законі визначити те, що саме є істотною, значною та тяжкою шкодами:

– *тяжка шкода* – такі наслідки у випадках, коли вони не зазначені як ознаки складу злочину, передбаченого КК: тяжкі тілесні ушкодження, заподіяні одній особі, а також двом або більше особам, зокрема й унаслідок масового захворювання (епідемії), зараження, опромінення або отруєння; зараження особи ВІЛ або іншою невиліковною інфекційною хворобою; тривале (понад 30 днів) незаконне позбавлення людини волі; техногенна катастрофа, екологічне лихо або надзвичайна екологічна ситуація; велика або особливо велика матеріальна шкода, зокрема і внаслідок епізоотії або масової загибелі тварин чи рослин; підриг безпеки держави; зрив виконання бойового завдання. Різновидом тяжкої шкоди є особливо тяжка шкода;

– *значна шкода* – такі наслідки, якщо вони не зазначені в законі як тяжка або особливо тяжка шкода та у випадках, коли вони не зазначені як ознаки складу злочину, передбаченого КК: середньої тяжкості тілесні ушкодження двом або більше особам; порушення конституційних прав і свобод людини і громадянина; значне забруднення, отруєння чи забруднення навколишнього природного середовища; значна матеріальна шкода; інші наслідки, що свідчать про значущість заподіяної шкоди. перелік проявів значної шкоди, на відміну від тяжкої, може бути невичерпним [9, с. 121–122]².

¹ В одній з останніх праць М.І. Хавронюк дещо змінив свою концепцію, пропонуючи зараховувати до кримінальних проступків лише ті діяння, які спричинили шкоду, що не є істотною [8, с. 126].

² На нашу думку, незважаючи на часткову втрату актуальності, пов'язану з оновленням кримінального законодавства, запропоновані критерії поділу різних видів «шкоди» є більш вдалим (порівняно з тими, про які йдеться у ст. 2.1.4 проекту нового КК) [10].

Очевидно, що показники відповідної шкоди мають бути ретельно продумані та засновані, зокрема, на результатах відповідних кримінологічних досліджень, що, вочевидь, має бути зроблено в межах підготовки проєкту нового КК. Виходячи з положень, які були викладені раніше, а також із сучасних реалій показника НМДГ, який застосовується під час кваліфікації к.пр., розміру мінімальної заробітної плати, середнього розміру заробітної плати в Україні, у земельних к.пр. «екологічної» спрямованості «істотною» пропонуємо вважати таку майнову шкоду, яка в 10, «значною» – в 50, «тяжкою» – в 250 або більше разів перевищує НМДГ. Безумовно, можна дискутувати щодо обґрунтованості зазначених показників. Проте загалом вважаємо, що ця модель (концепція) є оптимальною.

Тепер, екстраполюючи наведені положення на проблематику цього дослідження, можна перейти до формулювання пропозицій щодо змістовної наповнюваності санкцій кримінально-правових норм, якими передбачено відповідальність за досліджувані к.пр.

Щодо передбачених новими редакціями досліджуваних заборон строків позбавлення волі, то під час їх визначення мають братися до уваги як іноземний, так і вітчизняний досвід кримінального правотворення під час конструювання подібних за змістом норм (принцип системності).

Внаслідок вивчення іноземного досвіду виявлено, що залежно від оцінки суспільної небезпеки виявів порушень земельного законодавства позиції іноземних парламентаріїв можна розділити на дві групи:

1) у більшості країн СНД за забруднення або псування земель, яке не призвело до смерті людини (переважно це частини другі), передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк до 2 або 3 років, а за ті діяння, що призвели до смерті людини, – від 2 до 5 років позбавлення волі;

2) у країнах-представниках «західної» гілки романо-германської кримінально-правової системи, досвід яких, ураховуючи закріплений в Основному Законі стратегічний курс держави на набуття повноправного членства України в ЄС, має бути врахований насамперед; у державах «югославської» групи санкції за аналогічні діяння є значно суворішими: за вчинення некваліфікованих посягань передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк до 5 років, а за земельні делікти, наслідком яких стала смерть людини, – на 8 років (більшість країн «югославської» групи), 10 років (Македонія, Словаччина, ФРН), 15 років (Нідерланди, Норвегія).

Щодо досвіду вітчизняного правотворення («... конструкція санкції має бути узгодженою із санкціями за вчинення інших (близьких за видом і характером) злочинів» [11, с. 85–86]) зазначимо, що завдяки *системному* аналізу норм, розташованих лише в одному розділі VIII Особливої частини КК «Кримінальні правопорушення проти довкілля», ми можемо переконатися у повній *безсистемності* законодавця під час оцінки суспільної небезпеки розглядуваних к.пр.³ Ідеться про те, що у санкціях цих норм, незважаючи на те, що ними передбачається відповідальність за приблизно рівні за ступенем суспільної небезпеки діяння, встановлено покарання, які подеколи радикально різняться за ступенем своєї суворості.

Та все ж, аналізуючи обґрунтованість цих санкцій та розмірковуючи над конструюванням нових редакцій досліджуваних норм, ми дійшли висновку про те, що, як це буває зазвичай, «істина» перебуває десь посередині: з одного боку, передбачені у статтях 239, 239-1 та 239-2 КК (у їх частинах, присвячених кваліфікованим складам) строки позбавлення волі треба вважати очевидно заниженими; з іншого – не менш очевидно виглядає і не виправдана суворість покарань, передбачених у частинах других статей 245 та 252 КК, ч. 3 ст. 240-1 КК, а також у ч. 4 ст. 254 КК, які дають можливість

³ Детальніше про це див. [2].

суду призначити, наприклад, за знищення об'єкта ПЗФ шляхом підпалу, більш суворе покарання, ніж навіть за кваліфіковане умисне вбивство (ч. 2 ст. 115 КК).

Висновки. Отже, керуючись усіма зазначеними положеннями, враховуючи рекомендовану структуру статей 239, 239-1 та 239-2 КК⁴ (ч. 1 – діяння, що заподіяли істотну шкоду, ч. 2 – значну (до неї прирівнюються відповідні прояви, вчинені за наявності інших кваліфікувальних ознак), ч. 3 – тяжку), пропонуємо передбачити в них покарання у вигляді таких штрафів:

- 1) частини перші – від 1 500 до 3 тис. НМДГ (кримінальний проступок);
- 2) частини другі – від 3 тис. до 6 тис. НМДГ;
- 3) частини треті – від 6 тис. до 10 тис. НМДГ (злочини).

Що ж до покарання у вигляді позбавлення волі на певний строк, то воно має бути таким:

- 1) частини другі статей 239, 239-1 та 239-2 КК – до 3 років;
- 2) частини треті статей 239, 239-1 та 239-2 КК – від 3 до 5 років;
- 3) а в ч. 4 ст. 239 КК – від 5 до 8 років.

Список використаних джерел:

1. Мовчан Р.О. Кримінальна відповідальність за злочини у сфері земельних відносин: законодавство, доктрина, практика : монографія; передмова д-ра юрид. наук, проф., заслуженого діяча науки і техніки України О.О. Дудорова. Вінниця : ТОВ «Твори», 2020. 1152 с.
2. Дудоров О.О., Мовчан Р.О. Про напрями вдосконалення механізму кримінально-правової охорони довкілля (на замітку розробникам нового Кримінального кодексу України). *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2020. № 1. С. 92–125.
3. Ухвала Краснолуцького міського суду Луганської області від 30 липня 2013 р. у справі № 413/4220/13-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/32777363>.
4. Вирок Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 8 вересня 2014 р. у справі № 686/17732/14-к. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40399879>.
5. Вирок Лисичанського міського суду Луганської області від 5 жовтня 2018 р. у справі № 423/7600/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/76951237>.
6. Шульга А.М. Кримінально-правова охорона земельних ресурсів в Україні: теоретико-правовий аспект : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2019. 525 с.
7. Дудоров О.О. Про розмежування злочинів та адміністративних правопорушень у контексті запровадження кримінальних проступків. *Кримінальне право: теорія і практика (вибрані праці)*. Київ : Ваіте, 2017. С. 44–50.
8. Хавронюк М. Кілька кроків до забезпечення відносної пропорційності. *Кримінальна юстиція: quo vadis? V Львівський форум кримінальної юстиції* : збірник матеріалів науково-практичної конференції (19–20 вересня 2019 року). Львів : ЛьвДУВС, 2019. С. 123–131.
9. Дудоров О.О., Хавронюк М.І. Кримінальне право : навч. посіб. / за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ : Ваіте, 2014. 944 с.
10. Проект Кримінального кодексу України. Контрольний текст (станом на 02.01.2021 року). URL: <https://newcriminalcode.org.ua/upload/media/2021/01/04/kontrolnyj-proekt-kk-02-01-2021.pdf>.
11. Музика А.А., Горох О.П. Покарання за незаконний обіг наркотиків : монографія. Хмельницький : Вид-во Хмельницького університету управління та права, 2010. 224 с.

⁴ Статтю 254 КК пропонуємо виключити із системи чинного кримінального законодавства.

УДК 343.97

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.37>

КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ТА ЗАПОБІГАННЯ КРАДІЖКАМ: ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИЙ І РЕГІОНАЛЬНИЙ ВИМІРИ

Резніченко Г. С.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального права
та кримінології
(Одеський державний університет
внутрішніх справ, м. Одеса, Україна)

Матвієнко О. В.,

аспірант кафедри кримінального права
та кримінології
(Одеський державний університет
внутрішніх справ, м. Одеса, Україна)

Вивчення такого феномену, як крадіжка, не є новим. Історичні згадування про крадіжки зафіксовані ще у первісному суспільстві, в епоху античності та Середні віки, у Новий та Новітній час. Традиційно таке посягання на власність вважається менш суспільно небезпечним діянням, ніж грабіж та розбій, проте на певних етапах розвитку держави підхід до визначення ступеня суспільно небезпеки крадіжки був протилежним. Оцінюючи стан соціально-економічних проблем в Україні, результати світової фінансово-економічної кризи, негативну реакцію на наслідки карантинних заходів, пов'язаних із вірусом Covid-19, констатуємо, що на тлі цього зросла кількість кримінальних правопорушень проти власності.

Авторами проаналізовано становлення поняття «крадіжки» у вітчизняному кримінальному законодавстві, інтерпретацію поняття «крадіжки» у зарубіжному законодавстві. Окрім цього, проаналізовано статистичні відомості стосовно стану, структури, інтенсивності та динаміки крадіжок як на рівні держави, так і за окремими регіонами. Проаналізовано, що статистичні показники крадіжок є латентними.

Авторами визначено, що під час створення системи запобігання крадіжкам у регіонах України слід брати до уваги те, що набагато ефективніше аналізувати, моделювати, прогнозувати стан крадіжок і, відповідно, програмувати та планувати запобігання цьому кримінальному правопорушенню саме з урахуванням специфіки регіону. Також під час програмування та планування комплексних заходів запобігання крадіжкам у регіонах України слід ураховувати результати аналізу не лише соціально-політичних, кримінально-правових явищ та процесів, але й економічних, ідеологічних, психологічних, географічних, екологічних, культурних та інших, що зумовлюють появу цього корисливого виду злочинності та його виявів в Україні в цілому й у регіонах зокрема.

Ключові слова: кримінологічна характеристика, запобігання, кримінальні правопорушення проти власності, крадіжка.

CRIMINOLOGICAL CHARACTERIZATION AND PREVENTION OF THEFT: NATIONAL AND REGIONAL DIMENSION

Reznichenko H. S.,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department
of Criminal Law and Criminology
(Odessa State University of Internal
Affairs, Odesa, Ukraine)

Matviienko O. V.,
Postgraduate Student at the Department
of Criminal Law and Criminology
(Odessa State University of Internal
Affairs, Odesa, Ukraine)

The study of theft is not new. Historical mentions of thefts are recorded in primitive society, in the era of antiquity and the Middle Ages, in the New and Modern times. Traditionally, such an encroachment on property is considered a less socially dangerous act, compared to robbery and robbery, however, at certain stages of state development, the approach to determining the degree of social danger of theft was radically opposite. Assessing the state of socio-economic problems in Ukraine, the results of the global financial and economic crisis, the negative reaction to the consequences of the quarantine measures associated with the Covid-19 virus, we state that against this background, the number of criminal offenses against property has increased.

The authors analyzed the formation of the concept of "theft" both in domestic and foreign legislation. Scientific positions of domestic and foreign scientists regarding the prevalence of theft in Ukraine and in other states. In addition, statistical data on the state, structure, intensity and dynamics of thefts were analyzed both at the state level and in individual regions.

The authors found that when creating a system for preventing theft in the regions of Ukraine, one should take into account that it is much more effective to analyze, model and predict the state of thefts, and, therefore, to program and plan the prevention of this criminal offense, taking into account the specifics of the region. Also, during the programming and planning of comprehensive measures to prevent theft in the regions of Ukraine, one should take into account the results of the analysis not only of socio-political, criminal-legal phenomena and processes, but also of economic, ideological, psychological, geographical, ecological, cultural and other this selfish type of crime and its manifestations in Ukraine in general, and in the regions in particular.

Key words: criminological characteristics, prevention, criminal offenses against property, theft.

Постановка проблеми та її актуальність. На сучасному етапі розвитку правової діяльності держави одним із пріоритетних питань залишається протидія корисливим правопорушенням. Кримінологічний аналіз злочинності в регіонах України свідчить про те, що останнім часом на позиції лідера перебувають корисливі злочини проти власності, найпоширенішим серед яких залишається крадіжка. Ця форма протиправних посягань завдає значної майнової шкоди громадянам, негативно впливає на економічне та соціальне благополуччя країни, сприяє постійній стурбованості громадян

за збереження свого майна, створює атмосферу напруги та незахищеності в суспільстві, знижує якість життя населення.

У процесі розбудови правової й демократичної держави вагомим значення набувають питання, пов'язані із захистом суспільства від кримінальних правопорушень, зокрема й від крадіжок, що входять до структури кримінальних правопорушень проти власності. Конституція України закріплює положення, відповідно до яких кожен має право на володіння, користування і розпорядження своєю власністю, результатами своєї інтелектуальної, творчої діяльності. Крім того, ч. 4 ст. 41 Основного Закону України закріплює те, що ніхто не може бути протиправно позбавлений права власності. Право приватної власності є непорушним, тоді як норми чинного законодавства передбачають недоторканність житла. Основним обов'язком держави є забезпечення конституційно проголошених прав, свобод і законних інтересів, серед яких перебуває і забезпечення права власності на майно. Оцінюючи стан соціально-економічних проблем в Україні, результати світової фінансово-економічної кризи, негативну реакцію на наслідки карантинних заходів, пов'язаних із вірусом Covid-19, констатуємо, що на тлі цього зростає кількість кримінальних правопорушень проти власності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Слід зазначити, що проблема запобігання крадіжкам була предметом досліджень у різні часи великої кількості вчених, серед яких С.В. Албул, А.М. Бабенко, О.М. Бандурка, В.С. Батиргарєєва, А.Б. Блага, І.Г. Богатирьов, Р.С. Веприцький, В.В. Голіна, Б.М. Головкін, В.К. Гришук, В.Л. Грохольський, І.М. Даньшин, С.Ф. Денисов, Т.А. Денисова, О.М. Джужа, Ю.Ф. Іванов, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, Є.С. Назимко, А.Ю. Олійник, М.І. Хавронюк та ін. Водночас ця проблема залишається ще не вирішеною у контексті сучасного стану та тенденцій цього виду кримінальних правопорушень.

Метою статті є вивчення кримінологічного феномену крадіжок і розроблення заходів із запобігання цим кримінальним правопорушенням.

Виклад основного матеріалу. Нагадаємо, що тема вивчення такого феномену, як крадіжка, не є новою. Історичні згадування про крадіжки зафіксовані ще у первісному суспільстві, в епоху античності та Середні віки, у Новий та Новітній час. У часи первісного суспільства крадіжка була основним злочином проти власності та траплялася найчастіше серед інших асоціальних діянь. В епоху античності крадіжки почали поділятися на відкриті, неявні та приховані. За вчинення крадіжок передбачалась сувора відповідальність, яка була закріплена в Законі XII таблиць і яка передбачала навіть смертну кару, тоді як кожна людина мала право (без додержання процедури притягнення винного до відповідальності) вбити крадія на місці вчинення ним злочину. Впродовж Середніх віків в усіх країнах світу активно розвивався інститут захисту права власності. Не стала винятком і трансформація самого поняття кримінально караної крадіжки. Практиці того часу були відомі звичайні крадіжки, вчинені декількома особами, а також виокремлювали крадіжки майна зі зломом [1]. Такий злочин, як крадіжка, був відомий і за часів СРСР. Відтоді це поняття мало в чому змінилося відповідно до чинного Кримінального кодексу (далі – КК) України. У статті 185 КК чітко вказано, що крадіжка – це таємне викрадення чужого майна [2]. Крадіжка є одним із корисливих злочинів, пов'язаних із незаконним оберненням чужого майна на користь винного або інших осіб. Традиційно таке посягання на власність вважається менш суспільно небезпечним діянням, ніж грабіж та розбій, проте на певних етапах розвитку держави підхід до визначення ступеня суспільно небезпеки крадіжки був протилежним. Вітчизняні та зарубіжні вчені традиційно зараховують крадіжки до найбільш поширених злочинів, причому не тільки в Україні, а й в інших державах (незалежно від рівня їх економічного розвитку). Це злочинне діяння негативно впливає на всі

сфери життєдіяльності суспільства, тому що посягає на право власності, завдаючи шкоди всім верствам населення, організаціям різних форм власності та державі, що, як наслідок, породжує невпевненість у стабільності економічного становища суб'єктів права [3, с. 353].

Специфічними рисами, що характеризують ознаки крадіжки, є такі: а) винна особа не має юридичних повноважень щодо викраденого майна (заволодіваючи чужим майном, особа усвідомлює, що не має ні дійсного, ні передбачуваного права на майно, вилучає його всупереч волі власника); б) винна особа використовує ненасильницький спосіб заволодіння чужим майном; в) винна особа прагне бути непомітною (або ж прихованими можуть залишатися її дії) [3, с. 354].

У зарубіжних країнах кримінальне правопорушення у вигляді крадіжки інтерпретується по-різному. Так, у кримінальному законодавстві Великої Британії (відповідно до першого розділу «Закону про викрадення» (1968 р.) під крадіжкою розуміється нечесне привласнення однією особою майна, яке належить іншій особі, з наміром назавжди позбавити останню цієї власності. При цьому не має значення те, чи правопорушник мав на меті лише заволодіти майном, чи отримати з цього якусь користь для себе (обернути на свою користь) [4]. Британські вчені вважають, що однією з найпоширеніших проблем у світі є крадіжки. У процесі своїх досліджень вони спробували дати відповіді на те, які причини змушують людину красти і від яких чинників залежить рівень злочинства в суспільстві. Провівши практичний експеримент, вчені підтвердили, що до посягання на чуже схильні як багаті, так і бідні. При цьому багаті крадуть навіть частіше, бо відчують безкарність [5]. У КК Франції злочинам проти власності присвячена Книга III «Злочини та проступки проти власності». Кримінально-правова норма крадіжки міститься в ст. 311-1 КК Франції, згідно з якою крадіжкою є обманне вилучення чужої речі. Відповідно до ст. 311-2 КК Франції до крадіжки прирівнюється й нечесне вилучення енергії на шкоду іншої особи. Тому предметом крадіжки вважається річ або енергія. При цьому річ має бути чужою, тобто яка належить іншій особі і щодо якої обвинувачений не має жодних прав [6]. У КК Німеччини визначено, що крадіжка – це вилучення чужого рухомого майна іншої особи з метою його протизаконного привласнення. У статтях 175 та 176 КК Латвійської Республіки визначено, що крадіжка – це таємне або відкрите викрадення чужого майна [7]. Таким чином, з огляду на представленні дефініції крадіжок, які містяться у нормативно-правових документах зарубіжних країн (Великої Британії, Франції, Німеччини та Латвії), встановлено, що крадіжкам притаманна така спільна риса, яка об'єднує законодавства цих країн, зокрема й України, як те, що вона у будь-якому разі полягає у заволодінні чужим майном. Отже, крадіжка є одним із видів корисливих злочинів, що входить до структури кримінальних правопорушень проти власності та полягає у таємному викраденні чужого майна.

Кримінологічне визначення крадіжки збігається з кримінально-правовим. Аналізуючи кількісно-якісні параметри крадіжок, слід зазначити, що в період із 2017 до 2020 рр. у країні спостерігається стабільно високий рівень крадіжок. Цей різновид правопорушень становить близько 50% від усіх кримінальних правопорушень. Протягом останніх чотирьох років нами виявлено тенденції до зменшення цього виду правопорушень. Так, у ці роки було зареєстровано таку кількість крадіжок, учинених в Україні: у 2017 році було зафіксовано 261 282 факти; у 2018 – 238 492; у 2019 – 197 564; у 2020 – 138 562 [11]. Отже, з 2017 до 2020 рр. відбулось зниження рівня крадіжок із 261 282 до 138 562, тобто майже на 50%.

Якщо звернутися до показників злочинів проти власності, до структури яких входять крадіжки, то можна встановити, що в Україні у 2017 році було зафіксовано

335 910 фактів; у 2018 – 303 850; у 2019 – 257 608; у 2020 – 190 258 [11]. Отож, із 2017 до 2020 рр. відбулося зниження рівня злочинів проти власності з 335 910 до 190 258, тобто майже на 60%.

Отже, показники зниження кримінальних правопорушень проти власності переважають на тлі зниження рівня крадіжок. Кримінологічний аналіз демонструє, що за останні чотири роки спостерігається позитивна тенденція до зниження динаміки крадіжок та злочинів проти власності на загальнодержавному рівні, однак зазначене не спростовує факт того, що цей вид злочинної діяльності так і залишається на досить високому рівні; враховуючи те, що показники крадіжок у більшості випадків є латентними, наразі важко відобразити реальну картину того, що відбувається з рівнем вчинення крадіжок в Україні в цілому. Зазначений факт свідчить про те, що у державі значно знизився рівень профілактичного та запобіжного впливу на крадіжки з боку правоохоронних органів, а це вимагає підвищеної уваги з боку суспільства, громадськості, компетентних державних органів та керівництва правоохоронних органів, щоб уникнути подальшого можливого зростання рівня крадіжок.

Порівняння статистичних даних зареєстрованих крадіжок на прикладі деяких регіонів України за 2017–2020 рр. свідчить про зниження крадіжок на 30–50%. Так, в Одеській області у 2017 році зареєстровано 14 838 крадіжок, а у 2020 – 8 072, тобто зниження відбулося майже на 50 відсотків. У Київській області у 2017 році зареєстровано 11 972 крадіжки, а у 2020 – 5 589, тобто зниження відбулося на 50 відсотків. У Харківській області у 2017 році зареєстровано 10 861 крадіжку, а у 2020 – 15 082, тобто відбулося збільшення майже на третину. У Дніпропетровській області у 2017 році зареєстровано 23 891 крадіжку, а у 2020 – 12 493, тобто зниження відбулося майже вдвічі. У Львівській області у 2017 році зареєстровано 14 959 крадіжок, а у 2020 – 6 901, тобто зниження відбулося майже на 50 відсотків [12; 13; 14; 15; 16].

Із 2017 року динаміка абсолютних показників крадіжок, розрахована базисним способом, мала також власні особливості. Так, в Одеській області у 2017 році зареєстровано 14 838 крадіжок, у 2018 – 15 726 (+6%), у 2019 – 10 321 (-30%), а в 2020 – 8 072 (-45%). У Київській області в 2017 році зареєстровано 11 972 крадіжки, у 2018 – 8 868 (-25%), у 2019 – 6 759 (-45%), а у 2020 – 5 589 (-50%). У Харківській області у 2017 році зареєстровано 10 861 крадіжку, у 2018 – 19 280 (+80%), у 2019 – 19 772 (+85%), а у 2020 – 15 082 (+40%). У Дніпропетровській області у 2017 році зареєстровано 23 891 крадіжку, у 2018 – 23 875 (-0,7%), у 2019 – 20 493 (-15%), а у 2020 – 12 493 (-50%). У Львівській області у 2017 році зареєстровано 14 959 крадіжок, у 2018 – 13 564 (-10%), у 2019 – 12 537 (-16%), а у 2020 – 6 901 (-55%) [12; 13; 14; 15; 16]. Отже, на позиції лідера у зростанні динаміки крадіжок перебуває Харківська область. Найбільше зниження динаміки крадіжок у період із 2017 до 2020 рр. спостерігається у Львівській області.

Загальновідомо, що крадіжки належать до злочинів проти власності. У контексті цього встановлено, що у 2020 році серед загальнодержавних показників загальної кількості злочинів проти власності крадіжки займають 73%. Тоді як в Одеській та Київській областях крадіжки займають 69% від загальної кількості злочинів проти власності, у Харківській – 73%, у Дніпропетровській – 74%, у Львівській – 82%. Тобто якісні показники крадіжок у структурі злочинів проти власності є майже на 10% більшими у Львівській області, ніж в інших досліджених регіонах.

Так, у Причорноморському регіоні у 2015 році була простежена така особливість кількісних показників крадіжок у структурі злочинів проти власності. Серед 565 182 злочинів, зареєстрованих в Україні у 2015 році, більше половини (362 213 (64%)) фактів становили злочини саме цієї категорії. Одеська область є «лідером» у своїй групі за кількістю і розповсюдженістю злочинів проти власності від загальної структури

злочинності. Так, із 29 364 злочинів, зареєстрованих у 2015 році на цій території правоохоронними органами, крадіжки становили 19 472 (або 66%), грабежі – 3 046 (16%), розбої – 353 (1,8%), вимагання – 41 (0,2%), шахрайства – 1 802 (9,2%) тощо. Інша ситуація простежується у Миколаївській області. Всі злочини проти власності тут становили 11 647 (60%), з них крадіжки – 7 969 (68%), грабежі – 879 (7,5%), розбої – 127 (1,1%), вимагання – 12 (0,1%), шахрайства – 1 563 (13%). У Херсонській області всі злочини проти власності налічували 10 178 (63%), із яких крадіжки – 7 881 (77%), грабежі – 517 (5,1%), розбої – 84 (0,8%), вимагання – 6 (0,1%), шахрайства – 1 207 (12%) [17].

Аналізуючи коефіцієнт інтенсивності вчинення крадіжок на 100 тис. населення з 2017 до 2020 року, встановлено, що у 2017 році в Одеській області було вчинено 622 такі крадіжки, у 2018 – 660, у 2019 – 434, у 2020 – 341. Тоді як у Київській області у 2017 році було вчинено 690 крадіжок на 100 тис. населення, у 2018 – 506, у 2019 – 382, у 2020 – 312. У Харківській області у 2017 році було вчинено 714 крадіжок на 100 тис. населення, у 2018 – 734, у 2019 – 564, у 2020 – 412. У Дніпропетровській області у 2017 році було вчинено 740 крадіжок на 100 тис. населення, у 2018 – 739, у 2019 – 639, у 2020 – 397. У Львівській області у 2017 році було вчинено 590 крадіжок на 100 тис. населення, у 2018 – 536, у 2019 – 497, у 2020 – 356. Результати кримінологічних досліджень переконливо доводять те, що близькі за географічним розташуванням, схожі за соціально-економічними, демографічними та культурологічними ознаками регіони є схожими і за рейтинговою оцінкою інтенсивності злочинності.

Забезпечення високого рівня правової безпеки та правопорядку в Україні загалом й у регіонах зокрема залишається невід'ємним складником соціальної, економічної та політичної стабільності держави. Проблема запобігання крадіжкам у регіональному аспекті нами обрана не випадково, а в межах реалізації державної політики із запобігання злочинності. У цьому сенсі запобігання крадіжкам є одним із ключових завдань розвитку будь-якого суспільства та держави. Суспільна система, не здатна запобігти можливим виявам злочинам проти власності в цілому й крадіжкам зокрема, завжди перебуватиме на межі ризику й постійно потерпатиме від тих чи інших чинників, які тісно пов'язані між собою.

У регіонах України запобігання крадіжкам має носити системний характер. Регіони України переважно схожі високим рівнем крадіжок. Основною метою системи запобігання крадіжкам є встановлення профілактичного контролю за регіональним кримінологічним середовищем та вплив на фактори, що зумовлюють виявлення цих злочинів в Україні. Наслідком реалізації цієї цілі буде те, що істотно знизяться кількісно-якісні показники крадіжок у регіонах, що гарантуватиме стабілізацію рівня цього виду злочинів.

Під час запропонування заходів із запобігання крадіжкам у регіональному аспекті необхідно враховувати конкретні закономірності кожного регіону, які представляють такі критерії, як оцінка криміногенної ситуації; порівняння регіональної криміногенної ситуації із загальнодержавними показниками та тенденціями злочинності у цій сфері; аналіз ефективності профілактики крадіжок у регіонах; виявлення та усунення криміногенних факторів, які зумовлюють крадіжки у регіонах; урахування позитивного досвіду протидії крадіжкам в інших регіонах та державах світу; розроблення регіональних програм запобігання крадіжкам; узгодження регіональних програм запобігання крадіжкам із комплексними програмами соціально-економічного розвитку регіонів.

Під час створення системи запобігання крадіжкам у регіонах України слід брати до уваги те, що набагато ефективніше аналізувати, моделювати й прогнозувати стан крадіжок і, відповідно, програмувати та планувати запобігання цьому злочину саме

з урахуванням специфіки регіону. Також під час програмування та планування комплексних заходів запобігання крадіжкам у регіонах України слід ураховувати результати аналізу не лише соціально-політичних, кримінально-правових явищ та процесів, а й економічних, ідеологічних, психологічних, географічних, екологічних, культурних та інших, що зумовлюють появу цього корисливого виду злочинності та його виявів в Україні в цілому й у регіонах зокрема.

Упевнені, що особливе місце в запобіганні крадіжкам у регіонах належить підрозділам кримінальної поліції. Співробітники цих підрозділів Національної поліції під час проведення оперативно-розшукових заходів виявляють причини й умови, що сприяють вчиненню крадіжок, і на основі отриманої інформації вносять своєму керівництву пропозиції щодо своєчасного інформування органів державної влади, органів місцевого самоврядування, власників майна про необхідність усунення цих причин і умов. Співробітники кримінальної поліції виявляють також осіб, що готуються до вчинення крадіжок, уживають заходів щодо переконання цих осіб у відмові від учинення злочину, здійснюють оперативно-розшукові заходи щодо виявлення та ліквідації організованих злочинних груп, які вчиняють злочини проти власності [18, с. 137].

Спільно зі співробітниками інших підрозділів правоохоронних органів вони розробляють і здійснюють комплексні оперативно-профілактичні заходи, спрямовані на перекриття каналів транспортування і збуту викраденого, вживають заходів щодо усунення умов, що сприяють підготовці конкретного злочину проти власності; забезпечують безпеку осіб та майна, на яких можливе злочинне посягання; вживають інших попереджувальних заходів, що уможлиблюють учинення злочину [18, с. 141].

Функціями запобігання крадіжкам, які покладаються на працівників кримінальної поліції, вважаються: систематичний аналіз оперативної обстановки; вдосконалення організації охоронних служб із залученням формувань громадськості й урахуванням особливостей криминогенної ситуації в мікрорайонах; перевірка місць збору злочинних елементів; профілактична робота з п'яницями, наркоманами, бродягами, проститутками, особами, схильними до корисливих злочинів, що мають задокументовані дрібні крадіжки, «дрібні» грабежі в неповнолітніх тощо; профілактична робота з раніше засудженими, надання їм допомоги, активне використання можливостей адміністративного нагляду; недопущення формування злочинних груп; рішуче застосування заходів адміністративного і кримінального впливу до правопорушників, що дає значний профілактичний ефект щодо їх оточення; своєчасне реагування на сигнали і заяви громадян про дрібні крадіжки, підозрілу поведінку окремих осіб тощо; максимальне використання можливостей правової пропаганди, інформаційно-виховних заходів; доведення до населення способів учинення окремих злочинів, особливо з урахуванням сучасної ситуації; рекомендації щодо поведінки у квартирі, на роботі, в готелі тощо; інформація щодо охорони квартир; перекриття каналів збуту краденого, місць концентрування злочинних елементів тощо; активне створення громадських формувань для забезпечення охорони житла, дач, земельних ділянок, гаражів, стоянок, човнів тощо; створення оперативних громадських формувань для боротьби з кишеньковими та іншими крадіжками; продумане використання пошукових груп для кваліфікованої боротьби з квартирними, автомобільними крадіжками, кишеньковими та пляжними злочинцями [19, с. 79].

Суттєве значення для вдосконалення запобігання крадіжкам у регіонах міститься у налагодженні взаємодії поліції з Національною гвардією України, державною прикордонною службою, прокуратурою, СБУ; у використанні сучасних технічних засобів моніторингу простору; у культурологічній та віктимологічній профілактиці

злочинів проти власності. Вдосконалення системи напрямів щодо запобігання крадіжкам в Україні та її регіонах вимагає доцільних теоретичних досліджень. Комплексне використання напрямів, які покладені у основу системи запобігання крадіжкам, дозволить, з одного боку, досягти значного зниження фактичного рівня крадіжок, а з іншого – зменшити ступінь її латентності. Досягнення очікуваних результатів залежить від комплексності застосування запропонованих напрямів та може бути діагностовано лише з плином часу.

Висновки. Із наведених даних можна зробити такі висновки: 1) крадіжки на сучасному етапі розвитку нашого суспільства є домінантним видом кримінальних правопорушень; 2) кожний регіон України має власну специфіку в стані, структурі, інтенсивності та динаміці крадіжок; 3) досліджувані Одеський, Київський, Харківський, Дніпровський та Львівський регіони останніми роками відображають загальнодержавні позитивні тенденції до зниження рівня крадіжок; 4) абсолютним «лідером» за погіршенням рівня крадіжок виявилася Харківська область; 5) абсолютним «лідером» за покращенням рівня крадіжок виявилася Львівська область; 7) за загальнодержавним показником найпоширенішим злочином у структурі злочинів проти власності є крадіжка, питома вага якої становить 70–80%; 8) коефіцієнт інтенсивності демонструє, що найменша кількість крадіжок із розрахунком на 100 тис. населення фіксується в Київській області; 9) коефіцієнт інтенсивності демонструє, що найбільша кількість крадіжок із розрахунком на 100 тис. населення фіксується у Харківській області; 10) статистичні показники крадіжок є латентними; 11) одне з центральних місць у процесі запобігання крадіжкам належить кримінальній поліції.

Список використаних джерел:

1. Антонян Ю.М., Звизжова О.Ю. Преступность в истории человечества : монография. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2012. 208 с.
2. Кримінальний Кодекс України від 2001 року. URL : Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>. (дата звернення : 15.02.2021)
3. Дорохіна Ю.А. Злочини проти власності. Теоретико-правове дослідження : монографія. Київ : Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2016. 744 с.
4. Старовойтова Ю.Г. Поняття крадіжки та грабежу за кримінальним правом Англії. *Часопис академії адвокатури України*. 2013. № 2. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chaau_2013_2_26 (дата звернення : 15.02.2021)
5. Крадіжка – найпоширеніша проблема в світі. URL : <http://vseprava.com.ua/advokat-berlin-kradizhka-najposhirenisha-problema-v-sviti/> (дата звернення : 15.02.2021)
6. Характеристика злочинів проти власності за кримінальним правом Франції. URL : https://pidru4niki.com/1400071060143/pravo/harakteristika_zlochiviv_proti_vlasnosti_kriminalnim_pravom_frantsiyi (дата звернення : 15.02.2021)
7. Кримінальна відповідальність за викрадення чужого майна (досвід країн Європейського Союзу). URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/29397.pdf> (дата звернення : 15.02.2021)
8. Словарь иностранных слов. Изд. 14-е, испр. и доп. Москва : Рус. яз., 1987. 08 с.
9. Бандурка А М., Давыденко Л.М. Преступность в Украине: причины и противодействия. Харьков : Основа, 2003. 368 с.
10. Блага А.Б. Насильство в сім'ї (кримінологічний аналіз і запобігання) : монографія. Харків : Макаренко, 2014. 360 с.
11. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2017-2020 рр. / Генеральна прокуратура України. Електрон. дан. (1 файл). URL : <https://www.gp.gov.ua/ua/index.html>. (дата звернення : 15.02.2021)

12. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2017-2020 рр. / Прокуратура Одеської області. Електрон. дан. (1 файл). URL: <https://od.gp.gov.ua/ua/index.html>. (дата звернення : 15.02.2021)
13. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2017-2020 рр. / Прокуратура Київської області. Електрон. дан. (1 файл). URL: <https://kherson.gp.gov.ua/ua/index.html>. (дата звернення : 15.02.2021)
14. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2017-2020 рр. / Прокуратура Харківської області. Електрон. дан. (1 файл). URL: <https://myk.gp.gov.ua/ua/index.html>. (дата звернення : 15.02.2021)
15. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2017-2020 рр. / Прокуратура Дніпровської області. Електрон. дан. (1 файл). URL : <https://od.gp.gov.ua/ua/index.html>. (дата звернення : 15.02.2021)
16. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2017-2020 рр. / Прокуратура Львівської області. Електрон. дан. (1 файл). URL : <https://od.gp.gov.ua/ua/index.html>. (дата звернення : 15.02.2021)
17. Чекмарьова І.М. Запобігання злочинності у прикордонних регіонах Півдня України : дис. ... канд. юрид наук: 12.00.08. Одеса, 2017. 259 с.
18. Брижак А.В. Запобігання працівниками підрозділів карного розшуку крадіжкам, поєднаним з проникненням в житло. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. Випуск № 2. 2015. С. 136–151.
19. Даньшин И.Н. Криминологическое значение состава преступления / *Роль правовой науки в совершенствовании практической деятельности государственных органов, хозяйственных и общественных организаций*: Сб. тез. докл. и науч. сообщ. Львов, 1987. С. 220–221.

УДК 343.2/.7+343.8:348.851

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.38>

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ СПРИЯННЯ КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВОПОРУШЕННЮ

Смушак Олександра Маркіянівна,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
кримінального права та кримінології
(Івано-Франківський юридичний
інститут Національного університету
«Одеська юридична академія»,
м. Івано-Франківськ, Україна)

Дердюк Богдан Миколайович,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри кримінального права
та кримінології
(Івано-Франківський юридичний
інститут Національного університету
«Одеська юридична академія»,
м. Івано-Франківськ, Україна)

У статті проводиться аналіз та визначаються особливості правового регулювання одного з видів інституту причетності до кримінального правопорушення – сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності. Зазначається, що заздалегідь не обіцяне укриття злочинної діяльності учасників злочинної організації наділене всіма ознаками причетності до злочину. Тому сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності можна визнати спеціальним видом приховування злочину.

Автор статті, розкриваючи правову природу одного з різновидів інституту приховування кримінального правопорушення, яким є заздалегідь не обіцяне сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності з урахуванням наукових досліджень теорії кримінального права, визначає власне бачення щодо його інтерпретації. Розкривається зміст поняття «сприяння», окреслений у ст. 256 Кримінального кодексу (далі – КК) України: діяння особи, спрямовані на заздалегідь не обіцяну допомогу злочинній організації, її підрозділам чи окремим учасникам злочинної організації; така допомога полягає в заздалегідь не обіцяному придбанні, отриманні зберіганні чи збуті майна, яке одержане в результаті вчинення злочинів учасниками злочинних організацій і включає в себе дії особи, яка, заздалегідь не обіцяючи, здійснює потурання учасникам злочинних організацій у вчиненні злочину.

Наголошується на тому, що в КК, зважаючи на застосування ст. 256 КК України, суперечить нормам Загальної частини КК, яка виникає у випадках притягнення до кримінальної відповідальності за заздалегідь не обіцяне приховування злочинної діяльності учасників злочинної організації, як і будь-якого іншого тяжкого чи особливо тяжкого злочину, яка може настати лише відповідно до ст. 396 КК України, оскільки ця вимога зазначена в ч. 6 ст. 27 КК України.

Запропоновано заздалегідь не обіцяне сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності зараховувати до інституту причетності, що зумовлює внесення доповнення до п. 6 ст. 27 КК України. Відповідно до цієї статті відповідальність має наставати у випадках, передбачених не лише ст. ст. 198, 396 КК України, а й ст. 256 КК України.

Ключові слова: причетність до кримінального правопорушення, приховування, сприяння, укриття, близькі родичі, члени сім'ї, співучасть.

CRIMINAL LEGAL POLICY IN THE FIELD OF PROMOTION OF CRIMINAL OFFENSE

Smushak Oleksandra Markiiianivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Assistant Professor at the Department
of Criminal Law and Criminology
(Ivano-Frankivsk Law Institute
of the National University "Odessa Law
Academy", Ivano-Frankivsk, Ukraine)

Derdyuk Bohdan Mykolaiovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Senior Lecturer at the Department
of Criminal Law and Criminology
(Ivano-Frankivsk Law Institute
of the National University "Odessa Law
Academy", Ivano-Frankivsk, Ukraine)

The analysis is carried out in the article, and the peculiarities of the legal regulation of one of the types of the institution of involvement in a criminal offense are noted – assistance to members of criminal organizations and concealment of their criminal activity.

It is noted that the unpledged concealment of criminal activity of members of a criminal organization is vested with all the signs of involvement in the crime. Therefore, "Abetting to members of criminal organizations and concealment of their criminal activities" can be recognized as a special type of concealment of crime.

The author of the article, revealing the legal nature of one of the varieties of the institution of concealment of criminal offenses, which is unpledged assistance to members of criminal organizations and concealment of their criminal activities, taking into account research in criminal law, and defines his own vision of its interpretation. The meaning of the concept, "assistance" is revealed, which is specified in Art. 256 of the Criminal Code of Ukraine, which should be understood only as actions of a person aimed at unpledged assistance to a criminal organization, its units or individual members of a criminal organization, such assistance consists in the unpledged acquisition, receipt, storage or sale of property obtained as a result of the commission of crimes by members of criminal organizations and includes the actions of a person who, without promise in advance, indulges the participants of criminal organizations in committing a crime.

It is emphasized that in the Criminal Code in connection with the application of Art. 256 of the Criminal Code of Ukraine is in conflict with the provisions of the General Part of the Criminal Code, which arises in cases of criminal prosecution for unforeseen concealment of criminal activity of members of a criminal organization, as well as any other serious or especially serious crime that can occur only under Art. 396 of the Criminal Code

of Ukraine, because this requirement is specified in Part 6 of Art. 27 of the Criminal Code of Ukraine.

It is proposed to refer in advance to the unpledged assistance to members of criminal organizations and shelter their criminal activities to the institution of involvement, which in turn leads to the addition of paragraph 6 of Art. 27 of the Criminal Code of Ukraine. In particular, in accordance with this article, liability should arise not only in the cases provided for in Articles 198 and 396 of the Criminal Code of Ukraine, but also in the case provided for in Article Art. 256 of the Criminal Code of Ukraine.

Key words: involvement in a criminal offense, abetting, assistance, concealment, close relatives, family members, complicity.

Постановка проблеми. Дискусійні питання, які виникають під час установавання відповідальності за сприяння учасникам злочинних організацій, укриття їх злочинної діяльності та зарахування до інституту причетності до кримінального правопорушення, потребують більш ґрунтовного наукового дослідження, оскільки наразі такий вид інституту приховування, як сприяння, покликаний здійснювати попередження суспільно небезпечних діянь, викриття винних та виявлення латентних злочинів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню цієї проблеми, яка виникає під час установавання відповідальності за сприяння та зарахування його до інституту причетності до кримінального правопорушення, присвячені праці таких учених, як А.С. Беніцький, С.В. Гізімук, М.К. Гнетнев, І.А. Зінов'єва, В.А. Клименко, Б.В. Лизогуб, М.І. Мельник, В.О. Навроцький, М.В. Проценко, В.О. Тюнін та ін. Однак це питання все ж потребує більш повного законодавчого регулювання.

Мета статті – дослідити особливості правового регулювання сприяння злочину як різновиду інституту приховування кримінального правопорушення та можливість його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу дослідження. Різновидом інституту приховування кримінального правопорушення є заздалегідь не обіцяне сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності (ст. 256 КК).

Слово «сприяння» в українській мові означає дію за значенням «сприяти», тобто позитивний вплив на що-небудь; створення відповідних умов для здійснення, виконання чого-небудь; надання допомоги в чому-небудь; створення, викликання бажання виконувати яку-небудь дію; потурати кому-небудь [1, с. 1181].

Віднесення заздалегідь не обіцяного сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності до інституту причетності зумовлює внесення доповнення до п. 6 ст. 27 КК України. Відповідно до цієї статті відповідальність за вчинення причетних дій настає лише у випадках, передбачених ст. ст. 198, 396 КК України. Як бачимо, згадки про ст. 256 КК України в цій статті немає, що зумовлює колізію норм.

Так, установавання відповідальності за заздалегідь не обіцяне приховування злочину в ст. 256 КК України суперечить нормам Загальної частини КК. На суперечності, які виникають у КК у зв'язку із застосуванням ст. 256 КК України, звертає увагу В.О. Навроцький, удадо зауважуючи таке: відповідальність за заздалегідь не обіцяне приховування злочинної діяльності учасників злочинної діяльності встановлена в окремій статті Особливої частини КК – ст. 256 КК України (яка містить спеціальну норму, що має пріоритет перед загальними нормами, передбаченими ст. 396 КК України). Крім того, суперечність правових норм виникає у випадках притягнення до кримінальної відповідальності за заздалегідь не обіцяне приховування злочинної діяльності учасників злочинної організації, як і будь-якого іншого тяжкого чи особливо тяжкого

злочину, яка може настати лише відповідно до ст. 396 КК України, оскільки ця вимога зазначена в ч. 6 ст. 27 КК України [2, с. 209].

Дискусійним є питання співвідношення норм, передбачених у ст. ст. 256, 396 КК України. З огляду на це, виникає низка проблем під час вирішення питання кваліфікації дій осіб, які приховують діяльність злочинних організацій, зважаючи на те, що в складі такої організації перебувають члени їх сімей чи близькі родичі. Відповідно до ч. 2 ст. 396 КК України члени сім'ї та близькі родичі особи звільняються від кримінальної відповідальності за заздальгідь не обіцяне приховування злочину. Відповідно до змісту ст. 256 КК України виходить навпаки: члени сім'ї та близькі родичі не звільняються від відповідальності за заздальгідь не обіцяне приховування злочину особи лише за те, що цією особою було вчинено злочин у складі злочинної організації.

На цю проблему звертають увагу С.В. Гізімук, І.А. Зінов'єва, зазначаючи при цьому, що відсутність у спеціальній статті (ст. 256 КК України) положення про звільнення від кримінальної відповідальності особи за приховування злочину, вчиненого членами сім'ї або близькими родичами як учасниками злочинної організації, штучно посилює відповідальність особи, яка приховує злочин і безпідставно обмежує сферу дії принципу гуманізму, яким керується законодавець під час конструювання ч. 2 ст. 396 КК України. Подібні міркування поширюються також на випадки повторного сприяння учасниками злочинних організацій і повторного укриття їх діяльності. Тобто кількісна характеристика вчиненого діяння також не повинна обмежувати дію вказаного принципу [3, с. 202].

Із цією точкою зору можна погодитись лише частково, оскільки посилення відповідальності особи за сприяння учасникам злочинних організацій зумовлене небезпечною організованою злочинністю, яка перешкоджає здійсненню кримінально-правової політики, створює загрозу для громадської безпеки. Звільняти від кримінальної відповідальності членів сім'ї чи близьких родичів як учасників злочинних організацій варто було б лише в тому разі, коли вони керувалися лише родинними почуттями, а не корисливим мотивом. Крім того, не звертати уваги на кількісну характеристику є не тільки не зовсім гуманним, а й протизаконним, тому що приховування повторно посилює впевненість у безкарності дій (у такому разі дії осіб слід кваліфікувати як співучасть у кримінальному правопорушенні, а не причетність). На небезпечність таких злочинних діянь звертає увагу В.О. Тюнін, зазначаючи при цьому, що надання допомоги в будь-якій формі, зокрема й заздальгідь не обіцяної, членам зазначених об'єднань становить вельми велику небезпеку, оскільки ці діяння підвищують латентність існування та діяльності вказаних угруповань, «спрощують роботу» їх членів, перешкоджають роботі органів юстиції в напрямі виявлення та припинення діяльності цих формувань, що, безумовно, впливає на суспільну небезпечність існування злочинних організацій [4, с. 886]. Суспільна небезпечність зазначених формувань виявляється в тому, що їх діяльність перешкоджає здійсненню кримінально-правової політики держави, оскільки їх діяльність не лише перешкоджає нормальному існуванню суспільства, а й загрожує нормальному існуванню держави. Дії осіб, які сприяють учасникам злочинних організацій та укривають їх злочинну діяльність, становлять велику суспільну небезпеку. Позбавлення підтримки організованої злочинності з боку частини населення підвищить ефективність заходів щодо протидії таким злочинним діянням.

М.К. Гнетнев зазначає, що заздальгідь не обіцяне укриття злочинної діяльності учасників злочинної організації необхідно вважати спеціальним видом приховування злочину, якому притаманні всі види причетності до злочину [5, с. 61]. Хоч при цьому він зазначає, що заздальгідь не обіцяне сприяння учасникам злочинних організацій

не можна вважати видом причетності. М.І. Мельник та В.А. Клименко визначають, що заздалегідь не обіцяне сприяння учасникам злочинних організацій є видом причетності до злочину [6, с. 184]. Як бачимо, в літературі немає єдиної точки зору стосовно зарахування ст. 256 КК України до інституту причетності до злочину, що зумовлює інтерес науковців до цього питання.

Для того, щоб правильно вирішити питання застосування цієї норми, потрібно визначити склад такого злочину.

Стаття 256 КК України складається з двох частин:

- 1) заздалегідь не обіцяне сприяння учасникам злочинних організацій;
- 2) заздалегідь не обіцяне укриття злочинної діяльності учасників злочинних організацій.

Об'єктом заздалегідь не обіцяного сприяння учасникам злочинних організацій є суспільні відносини у сфері охорони громадської безпеки, яка перебуває під охороною кримінального права. Родовий об'єкт злочину та основний безпосередній об'єкт злочину збігаються з відповідними об'єктами злочину, передбаченого ст. 256 КК України.

Щодо укриття злочинної діяльності учасників злочинних організацій, то він є одним із різновидів заздалегідь не обіцяного приховування злочину, основним безпосереднім об'єктом якого є інтереси правосуддя в частині забезпечення своєчасного виявлення і розслідування злочину, які вчиняються злочинними організаціями.

Як бачимо, ця стаття містить два різні діяння, які мають два різні об'єкти. Така подвійна конструкція зумовлює складність застосування цих норм на практиці.

Варіанти вирішення такої колізії в літературі запропонували А.С. Беніцький та М.К. Гнетнев. Вони запропонували вдосконалити ст. 256 КК України шляхом виключення з її тексту такої норми, як «заздалегідь не обіцяне сприяння учасникам злочинних організацій» [7, с. 595].

У розглядуваній статті законодавчо закріплено відповідальність за «заздалегідь не обіцяне сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності шляхом надання приміщень, сховищ, транспортних засобів, а також за заздалегідь не обіцяне здійснення інших дій зі створення умов, які сприяють їх злочинній діяльності».

Наступним елементом цього складу злочину є об'єктивна сторона.

В.О. Навроцький пише, що об'єктивна сторона злочину, передбаченого ст. 256 КК України, включає:

- 1) заздалегідь не обіцяне сприяння учасникам злочинних організацій;
- 2) заздалегідь не обіцяне укриття їх злочинної діяльності;
- 3) здійснення інших дій зі створення умов, які сприяють їх злочинній діяльності [8, с. 805].

Під сприянням учасникам злочинних організацій слід розуміти допомогу організації як у цілому, так й окремим її підрозділам та учасникам, призначену для забезпечення існування і розвитку організації, а також спрямовану на реалізацію злочинних намірів, які вона ставить перед собою.

Така допомога полягає в заздалегідь не обіцяному придбанні, отриманні, зберіганні чи збуті майна, одержаного в результаті вчинення кримінального правопорушення учасниками злочинних організацій, і включає дії особи, яка, заздалегідь не обіцяючи, здійснює потурання учасникам злочинних організацій у вчиненні кримінального правопорушення.

Укриття злочинної діяльності учасників злочинних організацій включає діяння, які полягають у переховуванні організаторів, керівників та рядових учасників злочинної

організації; осіб, які, не будучи членами злочинної організації, беруть участь у злочинах, які вчиняються такою організацією, а також наданні знарядь чи засобів вчинення злочину та інших предметів, які допомагають забезпечити діяльність всієї організації.

Наступним елементом об'єктивної сторони злочину є інші дії зі створення умов, які сприяють злочинній діяльності. Ці дії можуть бути реалізовані шляхом надання особою, котра має певні знання або навички, порад для подолання якихось труднощів у скоєнні суспільно небезпечного діяння або усуненням перешкод для цього, пошук або пристосування засобів чи знарядь, які полегшують учинення злочину.

У п. 3 постанови Пленуму Верховного Суду України від 23 грудня 2005 року зазначено особливості усунення перешкод та іншого умисного створення умов для вчинення злочину, зокрема й розроблення заходів щодо нейтралізації діяльності правоохоронних органів (як-от організація підкупу працівників цих органів, застосування насильства до них або їх близьких, усунення з посади чи інше блокування його діяльності, яка може перешкоджати реалізації злочинних намірів) [9, с. 297].

Підшукування засобів чи знарядь учинення кримінального правопорушення – це будь-який спосіб придбання або отримання засобів чи знарядь учинення кримінального правопорушення.

Пристосування засобів чи знарядь учинення кримінального правопорушення – це будь-які дії щодо виготовлення або зміни предметів, унаслідок чого вони стають придатними для використання як засоби чи знаряддя вчинення кримінального правопорушення.

Виходячи з норми ст. 256 КК України, видається, що законодавець прагнув установити підвищену відповідальність за діяння, які вчиняються учасниками злочинної організації і мають ознаки причетності до кримінального правопорушення.

Слушними є зауваження А.С. Беніцького, які стосуються тлумачення терміна «сприяння», який охоплює такі види причетності до кримінального правопорушення, як заздалегідь не обіцяне придбання, отримання, зберігання чи збут майна, одержаного в результаті вчинення кримінального правопорушення учасниками злочинних організацій, а також заздалегідь не обіцяне потурання вчиненню кримінальних правопорушень учасниками злочинної організації [10, с. 351]. Це зумовлено тим, що дії, спрямовані на заздалегідь не обіцяне сприяння учасникам злочинних організацій, можна розглядати як пособництво в кримінальному правопорушенні й діяльності учасників злочинної організації. Адже особа, яка надає допомогу учасникам злочинної організації у функціонуванні їх організації (як-от шляхом надання засобів зв'язку, транспорту або іншим способом), стає учасником злочинної організації.

Коли ж винна особа, заздалегідь не обіцяючи, надала допомогу учасникам злочинної організації, які планують учинення нового кримінального правопорушення, її діяння необхідно кваліфікувати як співучасть з учасниками злочинної організації в підготовці до вчинення кримінального правопорушення (згідно з ч. 5 ст. 27, ч. 1 ст. 14 або чч. 2 чи 3 ст. 15 та відповідною кримінально-правовою нормою Особливої частини КК України). Термін «сприяння» слід тлумачити обмежено, розуміючи під ним тільки діяння, спрямовані на заздалегідь не обіцяне придбання, отримання, зберігання, збут чи використання майна, одержаного в результаті вчинення кримінального правопорушення учасниками злочинних організацій, а також заздалегідь не обіцяне потурання вчиненню кримінального правопорушення учасниками злочинної організації [10, с. 351–352].

Ст. 256 КК України характеризується формальним складом, який є закінченим із моменту вчинення діянь, встановлених цієї нормою, незалежно від настання наслідків. Можливість притягнення суб'єкта до кримінальної відповідальності без

посилання на ст. ст. 14 та 15 КК України є засобом попередження заздальгідь не обіцяного потурання вчиненню кримінального правопорушення учасниками злочинної організації та укриття їх злочинної діяльності. При цьому слід зазначити, що відповідальність суб'єкта кримінального правопорушення за ст. 256 КК України настає навіть у тому разі, коли учасники злочинної організації не скористалися приміщеннями, сховищами, транспортними засобами, інформацією, документами, технічними пристроями, грошима, цінними паперами, які надані винною особою для укриття їх злочинної діяльності.

При цьому слід зазначити, що суб'єктом заздальгідь не обіцяного сприяння учасників злочинних організацій може бути лише особа, яка не є учасником такої організації. Така особа не обіцяє приховати злочинну діяльність такої організації.

Члени організованих злочинних угруповань досить часто вживають заходів щодо приховування кримінального правопорушення, вчинених цими групами, за допомогою інших зацікавлених осіб (родичів членів зацікавлених організованих злочинних груп, їх друзів, захисників та ін.) [11, с. 527]. Така ситуація потребує більш глибокого законодавчого вирішення, зокрема й що стосується такої категорії осіб.

Б.В. Лизогуб запропонував таку класифікацію злочинних угруповань:

- за кількісним критерієм;
- за кримінально-правовими ознаками угруповань;
- за рівнем наявних корумпованих зв'язків таких груп;
- за видом структурованості;
- за етнічною структурою;
- за рівнем просторової поширеності;
- за характером виникнення;
- за наявністю легального прикриття [12, с. 8].

Аналізуючи сучасний стан злочинності, зокрема й зміцнення організованої злочинності, основною метою якої є вчинення тяжких та особливо тяжких злочинів, не є зрозумілими дії законодавця, який установлює, що за вчинення такого злочину несуть відповідальність особи, яким на момент його вчинення виповнилось шістнадцять років.

Заздальгідь не обіцяне сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності має високий ступінь суспільної небезпеки і під час визначення віку кримінальної відповідальності за це діяння, на що повинен зважати законодавець.

Наступним елементом складу злочину «Сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності» є суб'єктивна сторона злочину.

Для того, щоб притягнути особу до кримінальної відповідальності за ст. 256 КК України, потрібно, щоб ця особа усвідомлювала, що вона сприяє учасникам злочинних організацій або укриває їх злочинну діяльність, чим створює умови для діяльності такої організації. При цьому не є обов'язковим знання суб'єкта про злочини, вчинені учасниками злочинної організації, а достатньо буде її обізнаності про існування самої злочинної організації. У тому разі, коли відсутній момент усвідомлення особою сприяння учасникам злочинних організацій або укриття їх злочинної діяльності, відсутні й ознаки злочину, передбаченого ст. 256 КК України.

Інтелектуальний момент суб'єктивної сторони винної особи включає усвідомлення нею спільної небезпечності сприяння учасникам злочинної організації та укриття їх злочинної діяльності чи створення умов, які сприяють діяльності злочинної організації, чим ускладнюють чи навіть унеможливають викриття правоохоронними органами учасників злочинної організації, які скоїли цей злочин.

Вольовий момент умислу полягає в бажанні особи, яка сприяє учасникам злочинної організації, укривати їх злочинну діяльність чи створювати умови, які сприяють діяльності злочинної організації. Сюди належить бажання як у вчинити суспільно небезпечне діяння, так і уникнути викриття та кримінальної відповідальності.

Під час учинення злочину, передбаченого ст. 256 КК України, результатом дій винної особи є перешкоджання швидкому та ефективному розслідуванню цього злочину, хоча при цьому особа може і не ставити безпосередньо такої мети, як перешкоджання здійсненню правосуддя. Здійснюючи укриття діяльності учасників злочинної організації, винна особа перешкоджає виявленню злочинної організації, швидкому й ефективному розкриттю злочину.

Висновки. Слід зазначити, що заздалегідь не обіцяне укриття злочинної діяльності учасників злочинної організації наділене всіма ознаками причетності до злочину. Тому сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності можна визнати спеціальним видом приховування злочину.

Під терміном «сприяння», зазначеним у ст. 256 КК України, слід розуміти лише діяння особи, спрямовані на заздалегідь не обіцяну допомогу злочинній організації, її підрозділам чи окремим учасникам злочинної організації; така допомога полягає в заздалегідь не обіцяному придбанні, отриманні, зберіганні чи збуті майна, одержаного в результаті вчинення злочинів учасниками злочинних організацій, і включає дії особи, яка, заздалегідь не обіцяючи, здійснює потурання учасникам злочинних організацій у вчиненні злочину.

Укриття злочинної діяльності учасників злочинних організацій включає діяння, які полягають у переховуванні організаторів, керівників та рядових учасників злочинної організації; осіб, які, не будучи членами злочинної організації, беруть участь у злочинних діяннях, які вчиняються такою організацією, а також наданні знарядь чи засобів учинення кримінального правопорушення та інших предметів, які допомагають забезпечити діяльність усієї організації.

Зарахування заздалегідь не обіцяного сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх злочинної діяльності до інституту причетності зумовлює внесення доповнення до п. 6 ст. 27 КК України. Відповідно до цієї статті відповідальність за вчинення причетних дій настає лише у випадках, передбачених ст. ст. 198 та 396 КК України.

Згідно з чинним законодавством суб'єктом злочину, передбаченого ст. 256 КК України, є особа, яка заздалегідь не обіцяла сприяти учасникам злочинних організацій та укривати їх злочинну діяльність.

Притягнення особи до кримінальної відповідальності за ст. 256 КК України можливе лише тому разі, коли вона усвідомлювала, що сприяє учасникам злочинних організацій або укриває їх злочинну діяльність, чим створює умови для діяльності такої організації. При цьому не є обов'язковим знання суб'єкта про злочини, які вчинені учасниками злочинної організації, а достатньо буде її обізнаності про існування самої злочинної організації.

Список використаних джерел:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. Київ : Ірпінь: ВТФ «Перун», 2003. 1440 с.
2. Навроцький В.О. Основи кримінально-правової кваліфікації : навч. посіб. 2-ге вид. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 512 с.
3. Гзімчук С.В., Зинов'єва І.А. Питання звільнення від кримінальної відповідальності за сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх діяльності. / Про-

блеми законності : Акад. зб. наук. пр. / Відп. ред. В.Я. Тацій. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2009. Вип. 104. 284 с.

4. Тюнін В.О. Доцільність передбачення кримінальної відповідальності за сприяння стійким злочинним об'єднанням. *Форум права*. 2010. № 4. С. 884–887. URL: www.nbuv.gov.ua/ejournals/FP/2010-4/10tvocz0.paf.

5. Гнетнев М.К. Кримінальна відповідальність за сприяння учасникам злочинних організацій та укриття їх діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право і кримінологія; кримінально-виконавче право». Луганськ, 2010. 235 с.

6. Мельник М.І., Клименко В.А. Кримінальне право України : Загальна частина. Підручник. Київ : Атіка, 2008. 376 с.

7. Кримінальне право. Загальна частина : Підручник / За ред. А.С. Беніцького, В.С. Гуславського, О.О. Додорова, Б.Г. Розовського. Київ : Істина, 2011. 1112 с.

8. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 7-ме вид., переробл. та допов. / [за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка]. Київ : Юридична думка, 2010. 1288 с.

9. Постанова Пленуму Верховного Суду України в кримінальних справах [текст]. Київ : «Центр учбової літератури», 2013. 396 с.

10. Беніцький А.С. Причетність до злочину : проблеми кримінальної відповідальності : монографія; МВС України, Луган. держ. ун-т внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка. Луганськ : СПД Резников В.С., 2014. 552 с.

11. Проценко М.В. Основні криміналістичні елементи механізму приховування злочинів організованими злочинними групами. *Держава і право*. Зб. наук. праць. Вип. 30. Київ. 2005. С. 523–527.

12. Лизогуб В.Б. Організовані злочинні угруповання: класифікація та заходи протидії : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Харків, 2004. 25 с.

УДК 343.91

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.39>

ДОСВІД КРИМІНОЛОГІЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ АЗЕРБАЙДЖАНСЬКОЇ РЕСПУБЛІКИ ТА РЕСПУБЛІКИ МОЛДОВА

Фоменко Андрій Євгенович,
кандидат юридичних наук,
ректор
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ,
м. Дніпро, Україна)

Актуальність статті полягає в тому, що з утворенням в Україні Національної поліції рівень довіри до цього правоохоронного органу суттєво зріс. Водночас для того, щоб зберегти названу тенденцію, важливо демонструвати ефективну роботу, що проявляється у зменшенні рівня злочинності. Для досягнення подібної динаміки доречно проаналізувати досвід кримінологічної діяльності поліції інших країн з метою переймання найпрогресивніших ідей. Метою статті є дослідження досвіду кримінологічної діяльності поліції Азербайджанської Республіки та Республіки Молдова. Встановлено, що кримінологічна діяльність займає одне з центральних місць в роботі поліції Азербайджанської Республіки та Республіки Молдова. Визначено, що Закон Азербайджанської Республіки «Про поліцію» передбачає цілий ряд функцій, пов'язаних із кримінологічною діяльністю поліції, які не просто носять декларативний характер, а активно реалізуються на практиці. Водночас встановлено, що недоліком названого нормативно-правового акта є те, що у ч. 1 ст. 3 серед перелічених цілей поліції відсутня діяльність із профілактики злочинності. З'ясовано, що визначення поліції у Законі Республіки Молдова «Про діяльність поліції та статус поліцейського» є майже тотожним до аналогічного визначення, задекларованого у румунському Законі «Про організацію та функціонування румунської поліції». Наголошено, що під запобіганням злочинам прийнято розуміти сукупність заходів, що здійснюються правоохоронними органами шляхом встановлення причин та умов, що сприяли вчиненню злочинів, вжиття оперативного-розшукових заходів, слідчих, судово-репресивних та профілактичних дій з метою недопущення вчинення злочинів. На основі аналізу положень Закону Республіки Молдова «Про діяльність поліції та статус поліцейського» зроблено висновок про те, що діяльність цього правоохоронного органу зорієнтована на профілактику злочинів та адміністративних правопорушень. Зокрема, на особливу увагу заслуговує зміст ст. 19 названого законодавчого акта «Попередження злочинів та правопорушень», в якій задекларовано основні функції у сфері попередження злочинів та правопорушень. Наявність даної норми вкотре підкреслює пріоритетність кримінологічної діяльності поліції.

Ключові слова: кримінологія, поліція, запобігання злочинності, поліцейська діяльність, кримінологічна діяльність, профілактична діяльність.

**EXPERIENCE OF CRIMINOLOGICAL ACTIVITY OF POLICE
OF THE REPUBLIC OF AZERBAIJAN AND THE REPUBLIC OF MOLDOVA**

Fomenko Andrii Yevhenovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Rector
(Dnipropetrovsk State University
of Internal Affairs, Dnipro, Ukraine)

The relevance of the article is that with the formation of the National Police in Ukraine, the level of trust in this law enforcement agency has increased significantly. At the same time, in order to maintain this trend, it is important to demonstrate effective work, which is manifested in reducing crime. To achieve such dynamics, it is appropriate to analyze the experience of criminological activities of the police of other countries in order to adopt the most progressive ideas. The purpose of the article is to study the experience of criminological activities of the police of the Republic of Azerbaijan and the Republic of Moldova. It is established that criminological activity occupies one of the central places in the work of the police of the Republic of Azerbaijan and the Republic of Moldova. It is determined that the Law of the Republic of Azerbaijan "On Police" provides for a number of functions related to the criminological activities of the police, which are not just declarative in nature, but are actively implemented in practice. At the same time, it is established that the disadvantage of this normative legal act is that in Part 1 of Art. 3 Among the listed purposes of police there is no activity on crime prevention. It was found that the definition of the police in the Law of the Republic of Moldova On Police Activities and the Status of a Police Officer is almost identical to the similar definition declared in the Romanian Law On the Organization and Functioning of the Romanian Police. It is emphasized that crime prevention is understood as a set of measures carried out by law enforcement agencies by establishing the causes and conditions that contributed to the commission of crimes, taking operational and investigative measures, investigative, judicial and repressive and preventive actions to prevent crimes. Based on the analysis of the provisions of the Law of the Republic of Moldova On Police Activities and the Status of a Police Officer it is concluded that the activities of this law enforcement body are focused on the prevention of crimes and administrative offenses. In particular, the content of Art. 19 of the said legislative act Prevention of Crimes and Offenses, which declares the main functions in the field of prevention of crimes and offenses. The existence of this rule once again emphasizes the priority of criminological activities of the police.

Key words: criminology, police, crime prevention, policing, criminology, prevention.

Вступ. З утворенням в Україні Національної поліції рівень довіри до цього правоохоронного органу суттєво зріс. Водночас для того, щоб зберегти названу тенденцію, важливо демонструвати ефективну роботу, що проявляється у зменшенні рівня злочинності. Для досягнення подібної динаміки доречно проаналізувати досвід кримінологічної діяльності поліції інших країн із метою переймання найпрогресивніших ідей.

Стан дослідження. Варто вказати, що питанню кримінологічної діяльності поліції приділялася й приділяється чимала увага у працях таких вітчизняних вчених, таких як С.В. Бабанін, А.М. Бабенко, О.М. Бандурка, А.Б. Блага, В.С. Батиргарєєва, В.М. Бесчастний, Є.М. Блажівський, І.Г. Богатирьов, В. І. Борисов, Р. С. Веприцький, М. Г. Вербенський, В. В. Голина, Б.М. Головін, В.К. Гришук, Л.М. Давиденко, Ю.Б. Данильченко, С.Ф. Денисов, Т.А. Денисова, О.М. Джужа, В.М. Др'омін, В.П. Ємельянов,

О.О. Житний, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.С. Іщук, О.Г. Кальман, А.В. Коваленко, Т.В. Корнякова, О.Г. Колб, О.М. Костенко, І.М. Копотун, О.М. Литвак, О.М. Литвинов, О.А. Мартиненко, В.О. Меркулова, В.А. Мисливий, С.А. Мозоль, А.А. Музика, Ю.В. Нікітін, Ю.В. Орлов, Н.А. Орловська, В.М. Попович, В.В. Сокурено, В.А. Тимошенко, В.П. Тихий, В.М. Трубников, В.О. Туляков, П.Л. Фріс, В.Б. Харченко, О.М. Храпцов, П.В. Хряпінський, В.В. Шаблістий, В.І. Шакун, О.С. Шеремет, О.Ю. Шостко, О.О. Юхно, Н.М. Ярмиш та ін. Водночас досвід кримінологічної діяльності поліції інших держав (зокрема, Азербайджанської Республіки та Республіки Молдова) розглядався поверхнево.

Метою статті є дослідження досвіду кримінологічної діяльності поліції Азербайджанської Республіки та Республіки Молдова.

Як і Україна, Азербайджанська Республіка та Республіка Молдова свого часу входили до складу колишнього СРСР. Після розпаду Радянського Союзу ці держави зіштовхнулись зі схожими проблемами в частині побудови сучасної демократичної держави з ефективними в частині боротьби зі злочинністю правоохоронними органами, що і Україна.

Ураховуючи це, цікаво проаналізувати досвід кримінологічної діяльності поліції цих держав та порівняти його з вітчизняними реаліями.

Розпочнемо наше дослідження з аналізу досвіду кримінологічної діяльності Азербайджанської Республіки. Сьогодні рівень довіри місцевого населення до діяльності поліції цієї держави неспинно зростає. Азербайджанська Республіка проголосила незалежність 30 серпня 1991 року та розпочала ряд реформ, які торкнулися і поліції. Так, у 1999 році було прийнято Закон Азербайджанської Республіки «Про поліцію», який запустив процес перетворень цього правоохоронного органу.

Як зазначає А. Рієзев, процес реформування правоохоронних органів Азербайджанської Республіки відбувається під контролем різних департаментів Міністерства внутрішніх справ Азербайджану. Основними складовими цього процесу є демократизація, проведення заходів, які сприяють активізації міжнародного співробітництва, а також організація правоохоронних організацій. Із цією метою Міністерством внутрішніх справ розпочато цілий ряд організаційно-технічних реформ [1, с. 21].

Таким чином, Азербайджанська Республіка обрала курс на якісне реформування поліції, яка виступає основним суб'єктом протидії злочинності. Для того, аби викликати у громадян цієї країни довіру, поліція зобов'язана демонструвати результати ефективної кримінологічної діяльності, яких неможливо досягти без відповідного законодавчого підґрунтя.

Ураховуючи вищевикладене, проаналізуємо основні законодавчі положення, що регулюють кримінологічну діяльність поліції Азербайджанської Республіки.

Відповідно до ст. 1 Закону Азербайджанської Республіки «Про поліцію» поліцією є єдиний централізований правоохоронний орган, який належить виконавчій владі Азербайджанської Республіки [2].

Що ж стосується призначення поліції, у ч. 1 ст. 3 зазначається, що поліція Азербайджанської Республіки створена для захисту життя, здоров'я, прав та свобод людей, законних інтересів та майна держави, фізичних та юридичних осіб від протиправних посягань [2].

Таким чином, у Законі «Про поліцію» Азербайджанської Республіки не робиться акцент на важливості попередження злочинності, через що можна припустити, що діяльність поліції цієї країни зосереджена на розкритті вже вчинених злочинів, а не на запобіганні їх вчиненню в майбутньому.

Водночас попередження злочинності також можна віднести до категорії «захист найбільш важливих суспільних відносин». У такому випадку можна припустити, що законодавець Азербайджанської Республіки не проігнорував важливість кримінологічної діяльності поліції, а лише використав більш широкую категорію.

Подібна теза частково підтверджується у змісті ч. 2 ст. 3 вищезазначеного законодавчого акта, в якій виокремлюється 17 основних обов'язків поліції. Зокрема, до їх числа належать функція у вигляді вжиття заходів із попередження злочинів та інших правопорушень.

Варто зазначити, що дана функція є єдиною серед вказаного переліку, що являє собою кримінологічну діяльність поліції або тісно пов'язана з нею. Натомість у законодавстві європейських країн, як правило, декларується значно більше подібних функцій (такий крок не тільки підкреслює важливість кримінологічної діяльності поліції, але і розкриває основні напрямки цієї діяльності).

У ч. 2 ст. 4 «Принципи та напрямки діяльності поліції» Закону Азербайджанської Республіки «Про поліцію» проголошено основні напрямки діяльності поліції. До них відносяться: 1) охорона публічного порядку та забезпечення публічної безпеки; 2) запобігання та розкриття злочинів та інших проступків; 3) забезпечення безпеки дорожнього руху [2].

Таким чином, одним із найважливіших напрямків діяльності поліції є саме запобігання злочинам. Даний напрямок навіть розміщено перед розкриттям злочинів, що додатково символізує його особливе значення.

Зауважимо, що під запобіганням злочинам прийнято розуміти сукупність заходів, що здійснюються правоохоронними органами шляхом встановлення причин та умов, що сприяли вчиненню злочинів, вжиття оперативного-розшукових заходів, слідчих, судово-репресивних та профілактичних дій з метою недопущення вчинення злочинів [3, с. 144].

Отже, кримінологічна діяльність поліції в Азербайджанській Республіці має важливе значення в питанні протидії злочинності, що підтверджується відповідними декларативними положеннями Закону «Про поліцію».

У ст. 15 Закону «Про поліцію» Азербайджанської Республіки визначено обов'язки співробітника поліції у сфері запобігання злочинів та інших правопорушень та їх розкриття. Так, до них відносяться:

1) вжиття заходів із запобігання злочинам та іншим правопорушенням, виявлення вчиненого злочину та встановлення особи, яка його вчинила, дослідження та усунення причин, які призводять до злочину;

2) забезпечення приймання і реєстрації заяв та повідомлень про злочини та інші правопорушення, що надійшли та вжиття відповідних заходів у порядку, передбаченому законодавством Азербайджанської Республіки;

3) відкриття у випадках та порядку, встановлених законодавством Азербайджанської Республіки, кримінальних справ, ведення дізнання та слідства;

4) здійснення у порядку, встановленому законодавством Азербайджанської Республіки, оперативного-розшукової діяльності;

5) виконання рішень суду (судді) або прокурора з питань, викладених у попередніх пунктах даної статті, а також рішень та письмових доручень слідчого або особи, яка проводить дізнання [2].

Саме перша група обов'язків тісно пов'язана із кримінологічною діяльністю поліції, що несе певний символізм та підтверджує її пріоритетність. Законодавець Азербайджанської Республіки прямо не розкриває перелік таких заходів із запобігання злочинам та іншим правопорушенням, що робить визначену норму дещо поверхневою.

Зауважимо, що азербайджанський Закон «Про поліцію» окремо передбачає перелік прав, які має працівник поліції у сфері запобігання злочинів й інших правопорушень та їх розкритті. Зокрема, до них належать права:

- 1) перевіряти заяви та повідомлення про злочини, які готуються або вчинені;
- 2) отримувати у фізичних та юридичних осіб необхідні пояснення, відомості, довідки, документи у зв'язку з розкриттям злочину, проведенням дізнання та слідства, за виключенням документів, що містять державну таємницю, брати відбитки пальців у осіб, які підозрюються у вчиненні злочинів, виконувати у порядку, встановленому законодавством Азербайджанської Республіки, процесуальні дії;
- 3) реалізовувати у зв'язку з оперативно-розшуковою діяльністю права, встановлені законодавством Азербайджанської Республіки;
- 4) безкоштовно користуватись можливостями державних засобів інформації для встановлення умов вчинення злочинів особи, яка його вчинила, потерпілих та свідків, розшуку злочинців, які переховуються та осіб, які безвісно зникли [2].

Таким чином, все ж таки, констатуємо схожість прав азербайджанської поліції в частині запобігання злочинності з правоохоронними органами європейських країн (Словацька Республіка, Румунія, країни Балтії). Можливо, саме тому рівень довіри до поліції Азербайджанської Республіки та результати її діяльності із попередження та протидії злочинності останніми роками невинно зростає.

Розглянемо досвід кримінологічної діяльності поліції іншої пострадянської держави – Республіки Молдова. Основним нормативно-правовим актом, що регулює діяльність поліції, є Закон від 27.12.2012 року № 320 «Про діяльність поліції та статус поліцейського». Відповідно до ст. 2 даного законодавчого акта поліція є спеціалізованою публічною установою держави, яка підпорядковується Міністерству внутрішніх справ та призначена для захисту прав та основних свобод людини шляхом діяльності з підтримання, забезпечення та відновлення публічного порядку та безпеки, з попередження, розслідування та розкриття злочинів та правопорушень [4].

Дана норма яскраво демонструє, що в питанні протидії злочинності діяльність поліції Республіки Молдова спрямована, в першу чергу, саме на попередження злочинів, і лише потім на розслідування та розкриття.

Додамо, що визначення поліції у Законі Республіки Молдова «Про діяльність поліції та статус поліцейського» є майже тотожним до аналогічного визначення, задекларованого у румунському Законі «Про організацію та функціонування румунської поліції».

Даний фактор можна пояснити тим, що Румунія та Республіка Молдова є країнами-сусідами, які мають тісні дружні взаємовідносини. Відтак не дивно, що законодавці цих країн мають схожі погляди в частині завдань, які поставлені перед поліцією та основних напрямків діяльності цього правоохоронного органу.

Цікавим є зміст ст. 19 названого нормативно-правового акта «Попередження злочинів та правопорушень», в якій задекларовано, що у сфері попередження злочинів та правопорушень поліція виконує наступні функції:

- 1) збирає відомості з метою виявлення та попередження злочинів та інших протиправних діянь, а також боротьби з ними;
- 2) розробляє та реалізує заходи з попередження злочинів та кримінальних правопорушень, що віднесені законом до компетенції поліції;
- 3) веде власні профілактичні, криміналістичні та оперативні обліки з метою забезпечення своєї діяльності;
- 4) забезпечує негайне реагування на заяви про злочини та правопорушення, доводить до відома відповідних органів публічного управління інформацію, яка стала їй

відома та потребує негайного реагування з боку цих органів, в частині подій, що створюють загрозу особистої, публічної та державної безпеки;

5) виявляє причини та умови, що породжують злочини та правопорушення або сприяють їх вчиненню та вносять в межах своїх повноважень запити до відповідних органів або посадових осіб щодо необхідності вжиття заходів по усуненню таких причин та умов;

6) взаємодіє із закладами освіти та неурядовими організаціями в питаннях підготовки населення до протистояння злочинності;

7) забезпечує нагляд та організовує контроль, відповідно до закону, за порядком володіння, носіння та використання зброї та боєприпасів цивільного призначення, за порядком здійснення операцій зі зброєю, боєприпасами цивільного призначення, за діяльністю зброярів, які мають ліцензію на ремонт зброї, та функціонуванням стрілецьких тирів, а також за проведенням технічного огляду та експериментальної стрільби зі зброї незалежно від форми власності та призначення;

8) забезпечує контроль за дотриманням уповноваженими установами законних норм обігу наркотичних, токсичних та радіоактивних речовин, а також інших предметів та речовин, на які потрібен дозвіл та які представляють високий ступінь суспільної небезпеки або можуть бути використані для вчинення незаконних дій;

9) вживає заходи щодо забезпечення зберігання безхазяйного майна, що було їй здане на зберігання до його передачі у ведення уповноважених осіб [4].

Викладена норма є доволі унікальною, адже в ній сконцентровані не всі основні функції поліції (як в законодавстві країн, досвід яких було розглянуто вище), а виключно функції у сфері попередження злочинів та правопорушень.

На нашу думку, таке рішення законодавця Республіки Молдова є досить креативним та важливим в контексті попередження злочинності, адже, по-перше, в такий спосіб він визначає найбільш важливі напрямки кримінологічної діяльності поліції, а по-друге, демонструє, що основним напрямом роботи цього правоохоронного органу є саме профілактика злочинів та правопорушень.

Додамо, що названий вище нормативно-правовий акт також передбачає ведення працівниками поліції різноманітних баз даних. Крім того, у цьому законі наголошується на можливості та важливості взаємодії поліції з іншими правоохоронними органами, органами державної влади та місцевого самоврядування.

Отже, констатуємо, що в Республіці Молдова існують всі законодавчі підстави для того, аби кримінологічна діяльність поліції була ефективною.

Отже, на підставі викладеного вище можна зробити висновок про те, що кримінологічна діяльність займає одне з центральних місць в роботі поліції Азербайджанської Республіки та Республіки Молдова. Для реалізації цих повноважень поліцією у названих державах створена потужна законодавча база. Зокрема, на особливу увагу заслуговує зміст ст. 19 названого законодавчого акта «Попередження злочинів та правопорушень», в якій задекларовано основні функції у сфері попередження злочинів та правопорушень. Наявність даної норми вкотре підкреслює пріоритетність кримінологічної діяльності поліції.

Останні положення, можливо, варто впровадити в Україні шляхом внесення відповідних змін до Закону України «Про Національну поліцію». Такий крок свідчитиме про пріоритетність профілактичної роботи в діяльності поліції.

Перспективним напрямком подальших наукових пошуків вважаємо дослідження досвіду кримінологічної діяльності поліції таких сусідніх держав, як Республіка Польща та Словацька Республіка.

Список використаних джерел:

1. Рязев Ариф. Структура Министерства внутренних дел Азербайджанской Республики. Реформирование сектора внутренней безопасности: материалы Будапештской рабочей группы – 2007 / Под ред. Джозефа Бода, Филиппа Флури. Луганск : «Книжковий світ», 2008. С. 21–24.
2. О полиции : Закон Азербайджанской Республики от 22 октября 1999 года M727-IQ Министерство внутренних дел Азербайджанской Республики: официальный сайт. URL : <https://m.mia.gov.az/index.php?/ru/content/29344/>.
3. Однолько І.В. Теоретичні засади запобігання злочинності. *Наукові праці Національного авіаційного університету*. 2013. № 4. С. 141–145. (Серія «Юридичний вісник. Повітряне і космічне право»).
4. О деятельности полиции и статусе полицейского : Закон Республики Молдова от 27 декабря 2012 года № 320. *Государственный реестр правовых актов Республики Молдова*: сайт. URL : https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110355&lang=ru#.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.148.3

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.40>

СУДОВО-ПСИХІАТРИЧНА ЕКСПЕРТИЗА В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Корунчак Лариса Анатоліївна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри професійних
та спеціальних дисциплін
(Херсонський факультет Одеського
державного університету внутрішніх
справ, м. Херсон, Україна)

Статтю присвячено аналізу чинного законодавства України, яке регулює порядок призначення та проведення судово-психіатричної експертизи у кримінальних і цивільних справах. Потреба в застосуванні спеціальних психологічних знань з'являється у судово-слідчих органів тоді, коли доступні їм засоби не дозволяють отримати об'єктивні дані про особливості психічної діяльності людини, які мають значення для ухвалення судового рішення та які можуть бути отримані тільки внаслідок психодіагностичного дослідження. Звертається увага на перелік судово-психіатричних установ, котрим законом надано право проведення зазначених експертиз. Автором надається перелік об'єктів, що підлягають експертизі, підстави призначення судово-психіатричної експертизи згідно із кримінально-процесуальним і цивільно-процесуальним законодавством, випадки обов'язкового призначення судово-психіатричної експертизи. Визначаються медичні та юридичні критерії неосудності, обмеженої осудності, недієздатності, обмеженої дієздатності осіб, підставою визначення яких слугує висновок проведеної судово-психіатричної експертизи у справі. Наводиться перелік питань, які можуть бути поставлені перед судовим експертом-психіатром при призначенні судово-психіатричної експертизи у різних категоріях справ: відносно підозрюваних, обвинувачених; відносно потерпілих; при визначенні дієздатності; при розгляді справ про визнання правочинів недійсними. Визначено типові помилки при призначенні судово-психіатричної експертизи. Розглядаються також підстави проведення комплексної психолого-психіатричної судової експертизи, коли виникає потреба в залученні суміжних фахівців.

Також звертається увага на положення Закону України «Про судову експертизу», яким визначено, що судово-експертна діяльність, пов'язана із проведенням криміналістичних, судово-медичних і судово-психіатричних експертиз, здійснюється виключно державними спеціалізованими установами, що свідчить про монополізацію цього ринку державою та створює обмеження в доступності незалежної

судово-психіатричної експертизи, незважаючи на те, що згідно з п. 113 рішення Європейського суду з прав людини у справі «Анатолій Руденко проти України» від 17 квітня 2014 р. зверталась увага на необхідність врахування незалежної думки при визначенні психічного стану фізичних осіб.

Ключові слова: судово-психіатрична експертиза, комплексна психолого-психіатрична експертиза, осудність, обмежена осудність, дієздатність, обмежена дієздатність, недієздатність.

FORENSIC-PSYCHIATRIC EXPERTISE IN UKRAINE: PECULIARITIES OF LEGAL REGULATION

Korunchak Larysa Anatoliivna,
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor at the Department
of Special and Professional Disciplines
(Kherson Faculty of Odessa State
University of Internal Affairs, Kherson,
Ukraine)

The article is dedicated to the analysis of the current legislation of Ukraine regulating the order of the forensic-psychiatric expertise performance in criminal and civil cases. The use of special psychological knowledge within the forensic and investigative organs is needed when the existing means do not allow to obtain objective data about a person's psychological peculiarities having significance for a court's resolution. A special attention is paid to the forensic-psychiatric establishments legally binded to conduct the aforementioned expertise. The author lists the objects are to be under expertise, the grounds for the forensic-psychiatric expertise according to the criminal-procedural and civil-procedural legislation, the cases of the obligatory forensic-psychiatric expertise. Medical and juridical criteria of criminal insanity, limited criminal sanity, mental disability, limited mental disability are given to be the grounds of the conducted forensic-psychiatric expertise in a case. The questions are listed to be given to the expert-psychiatrist during the forensic-psychiatric expertise in different cases: regarding suspects and accused; regarding victims; regarding disability; regarding the cases about invalid legal actions. The typical mistakes during the forensic-psychiatric expertise performance are enlightened. The grounds of the complex forensic-psychiatric expertise involving specialists from neighboring areas are studied.

A special attention is also paid to the provision of the Law of Ukraine "About forensic expertise", determining that the forensic-expert activity involving criminal, forensic-medical and forensic-psychiatric expertise is conducted by the State specialized establishments meaning the State monopolization of this market and restricting access to an independent forensic-psychiatric expertise despite the necessity of taking into account an independent thought at the determination of physical people's psychologic state according to the point 113 of the Human Rights European court resolution in the case "Anatolii Rudenko against Ukraine" dated 17.04.2014.

Key words: forensic-psychiatric expertise, complex psychologic and psychiatric expertise, criminal sanity, limited criminal sanity, mental ability, limited mental ability, mental disability.

Постановка проблеми. Основні питання щодо призначення та порядку проведення судово-психіатричної експертизи в Україні регулюються положеннями Закону України «Про судову експертизу», Кримінальним процесуальним кодексом України

(ст. 69, 101, 102, 242–245, 332, 509), Цивільним процесуальним кодексом України (ст. 72, 102–113, 298, 300), Порядком проведення судово-психіатричної експертизи, затвердженим наказом МОЗ України від 08 травня 2018 р. № 865, та іншими нормативно-правовими актами. Нині постала необхідність здійснення аналізу законодавства, яке регулює коло питань, що стосуються судово-психіатричної експертизи, та надання пропозицій щодо його удосконалення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню питань судово-психіатричної експертизи присвячені роботи В.А. Абрамова, Е. Бери, В.М. Блейхера, Є.М. Білецького, Г.А. Білецької, Н.В. Завязкіної, І.А. Кудрявцева, О.К. Напрєєнка, І.Д. Спіріної та ін.

Постановка завдання. Метою статті є виокремлення основних положень чинного законодавства України, яким регулюється порядок призначення та проведення судово-психіатричної експертизи, його аналіз, надання пропозицій щодо удосконалення.

Виклад основного матеріалу. Сучасне розуміння статусу особи та громадянина передбачає максимальне дотримання її прав і свобод. Зокрема, ст. 3 Закону України «Про психіатричну допомогу» встановлено презумпцію психічного здоров'я: кожна особа вважається такою, яка не має психічного розладу, доки наявність такого розладу не буде встановлено на підставах і в порядку, передбачених цим Законом та іншими законами України [5]. Предметом судово-психіатричної експертизи є психічний стан особи у певні юридично значимі проміжки часу. Визначається цей стан для надання відповіді на запитання, поставлені особою або органом, яка (який) залучила(в) експерта, або слідчим суддею чи судом, що доручив проведення експертизи. Порядком проведення судово-психіатричної експертизи (далі – СПЕ) виділено її види залежно від різних критеріїв поділу. За формою проведення СПЕ може бути амбулаторною, стаціонарною, посмертною. За процесуальними ознаками виділяють первинну, повторну, додаткову експертизи. За організаційними ознаками СПЕ може бути одноособною та комісійною [4].

Судово-психіатричні установи (підрозділи) можуть проводити судово-психіатричні, судово-психологічні, комплексні психолого-психіатричні експертизи. Згідно зі ст. 7 Закону України «Про судову експертизу» судово-психіатрична експертиза здійснюється виключно державними спеціалізованими установами [6], що значно звужує коло суб'єктів, що мають право займатися цим видом діяльності, свідчить про монополізацію ринку державою та створює обмеження в доступності незалежної судово-психіатричної експертизи. У рішенні Європейського суду з прав людини від 17 квітня 2014 р. у справі «Анатолій Руденко проти України» (заява № 50264/08) зверталася увага на необхідність врахування незалежної думки при визначенні стану фізичних осіб (п. 113) [7]. За таких обставин до законодавства України мають бути внесені зміни, що відповідають європейським стандартам захисту прав людини, зокрема, повинно бути розширене коло суб'єктів, які мають право проводити судово-психіатричну експертизу.

Про призначення експертизи суд постановляє ухвалу. У ній мають бути зазначені підстави проведення експертизи, питання, з яких експерт має надати суду висновок, особу (осіб), якій доручено проведення експертизи, перелік матеріалів, що надаються для дослідження, та інші дані, які мають значення для проведення експертизи, а також попередження про відповідальність експерта.

Об'єктами судово-психіатричної експертизи можуть бути підозрювані, обвинувачувані, потерпілі, свідки; особи, відносно яких вирішується питання дієздатності; матеріали кримінального або цивільного провадження; медична документація; письмова продукція підекспертних та ін. Крім того, експерт має право заявляти клопотання про надання йому додаткових матеріалів і зразків (ст. 69 КПК [3], ст. 72 ЦПК [9]).

У деяких випадках виникає потреба у проведенні комплексної психолого-психіатричної судової експертизи, коли залучення суміжних фахівців пояснюється необхідністю введення психологічного критерію при визначенні поняття «здатності розуміти значення своїх дій та/або керувати ними» на юридично значущий момент; отримання об'єктивних даних про особливості психічної діяльності людини; дослідження особливостей психіки, внаслідок яких порушується здатність підекспертного до усвідомлення власних дій або волевиявлення; діагностування загального рівня інтелектуального розвитку особистості; проведення психологічного аналізу зниження інтелекту і ступеню вираженості змін для дослідження емоційно-вольових розладів; проведення поглибленої диференціальної діагностики психопатологічних станів зі схожою клінічною симптоматикою; виявлення стрижневих структур особистості, що грають ключову роль у її психічній дезадаптації.

Законодавством також передбачена необхідність проведення психіатричної експертизи за певних обставин:

- слідчий, дізнавач, прокурор зобов'язані залучити експерта (експертів) для проведення психіатричної експертизи у разі, якщо під час кримінального провадження будуть встановлені обставини, які дають підстави вважати, що особа під час вчинення суспільно небезпечного діяння була в неосудному або обмежено осудному стані або вчинила кримінальне правопорушення в осудному стані, але після його вчинення захворіла на психічну хворобу, яка позбавляє її можливості усвідомлювати свої дії або керувати ними. Такими обставинами, зокрема, є: 1) наявність згідно з медичним документом у особи розладу психічної діяльності або психічного захворювання; 2) поведінка особи під час вчинення суспільно небезпечного діяння або після нього була або є неадекватною (затмарення свідомості, порушення сприйняття, мислення, волі, емоцій, інтелекту чи пам'яті тощо) (ст. 509 Кримінального процесуального кодексу України);

- призначення експертизи судом є обов'язковим у разі заявлення клопотання про призначення експертизи обома сторонами. Призначення експертизи судом є обов'язковим також за клопотанням хоча б однієї зі сторін, якщо у справі необхідно встановити психічний стан особи (ч. 1 ст. 105 Цивільного процесуального кодексу України);

- суд за наявності достатніх даних про психічний розлад здоров'я фізичної особи призначає для встановлення її психічного стану судово-психіатричну експертизу (ч. 1 ст. 298 Цивільного процесуального кодексу України);

- скасування рішення суду про визнання фізичної особи недієздатною та поновлення цивільної дієздатності фізичної особи, яка була визнана недієздатною, в разі її видужання або значного поліпшення її психічного стану здійснюється за рішенням суду на підставі відповідного висновку судово-психіатричної експертизи за заявою опікуна, членів сім'ї, органу опіки та піклування або самої особи, визнаної недієздатною (ч. 4 ст. 300 Цивільного процесуального кодексу України).

Нормами матеріального права визначені медичні та юридичні критерії неосудності, обмеженої осудності, недієздатності та обмеженої дієздатності фізичних осіб. Зокрема, відповідно до ст. 19 Кримінального кодексу України [2] до медичного критерію неосудності віднесено наявність хронічного психічного захворювання, тимчасовий розлад психічної діяльності, недоумств, інші хворобливі стани психіки. Юридичний критерій полягає у неможливості усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними. Ч. 3 цієї статті також встановлено, що особа, яка вчинила кримінальне правопорушення у стані осудності, але до постановлення вироку захворіла на психічну хворобу, що позбавляє її можливості усвідомлювати свої дії (бездіяльність) або керувати ними, не підлягає покаранню. До такої особи за рішенням суду можуть

застосовуватися примусові заходи медичного характеру, а після одужання така особа може підлягати покаранню.

У ст. 20 Кримінального кодексу України передбачені критерії обмеженої осудності: медичний – наявність психічного розладу, юридичний – нездатність повною мірою усвідомлювати свої дії (бездіяльність) і керувати ними.

У таких випадках також може бути призначено комплексну психолого-психіатричну експертизу для визначення стану підозрюваних або обвинувачуваних. Визначення кола питань, які вирішуються експертом-психіатром та експертом-психологом, на практиці викликають певні труднощі у заявників. Зокрема, експерту-психіатру можуть бути поставлені наступні питання: Чи страждав (ПІБ) в період часу, до якого відноситься інкриміноване йому діяння (діяння, в якому він підозрюється), психічним розладом? Чи міг (ПІБ) у період часу, до якого належить інкриміноване йому діяння (діяння, в якому він підозрюється), за своїм психічним станом усвідомлювати свої дії та керувати ними? Чи здатен був (ПІБ) в період часу, до якого відноситься інкриміноване йому діяння (діяння, в якому він підозрюється), за своїм психічним станом повною мірою усвідомлювати свої дії та керувати ними? Чи страждає (ПІБ) нині на психічний розлад? Чи здатний (ПІБ) нині за своїм психічним станом усвідомлювати свої дії та керувати ними? Чи потребує (ПІБ) застосування до нього примусових заходів медичного характеру, якщо так, то яких саме?

Експерт-психолог може вирішувати питання: Чи перебував (ПІБ) в період інкримінованого йому діяння (діяння, в якому він підозрюється) в стані фізіологічного афекту чи іншому емоційному стані, що істотно вплинув на його свідомість та діяльність? Яка загальна психологічна характеристика (ПІБ)? Які риси характеру (ПІБ) мають яскраво виражений характер та як вони вплинули на його поведінку під час інкримінованого діяння (діяння, в якому він підозрюється)? Чи відповідає паспортний вік (ПІБ) нормам його вікового періоду?

Щодо потерпілих судово-психіатрична експертиза (експерт-психіатр) вирішує такі питання: Чи міг (ПІБ) за своїм психічним станом правильно розуміти характер та значення дій, що здійснювались відносно нього, та чинити опір? Чи страждає (ПІБ) на хронічні розлади? Якщо так, то чи є ці розлади наслідком вчинення відносно нього суспільно-небезпечних дій? Чи міг (ПІБ) за своїм психічним станом правильно сприймати, запам'ятовувати факти, що мають значення для справи, та чи може зараз давати по них свідчення?

У цивільному судочинстві однією із категорій справ, які можуть розглядатися в порядку окремого провадження є справи про обмеження цивільної дієздатності фізичної особи, визнання фізичної особи недієздатною або поновлення її цивільної дієздатності. Ця категорія справ пов'язана з визнанням або невизнанням особи здатною до повноцінного волевиявлення та здійснення нею різних соціальних функцій. Як відзначає Н.В. Завязкіна, експертиза в цивільному процесі є досить неоднорідною і має значні відмінності за різними категоріями цивільних справ. Так, поняття «недієздатність» і «неугодоздатність» за деякої схожості є самостійними та становлять понятійний апарат різних видів судово-психіатричної експертизи в цивільному процесі. СПЕ за визначенням діє/недієздатності громадян проводиться на підставі оцінки психічного розладу особи, з урахуванням його здатності планомірної розсудливої діяльності як на момент огляду, так і на більш тривалий період. Це зумовлює необхідність прогностичної оцінки стабільності психічного стану в майбутньому. СПЕ за визначенням «неугодоздатності» громадянина проводиться лише стосовно конкретних юридично значимих дій, які стосуються обмеженого відрізка часу [1, с. 102].

Цивільним законодавством визначені підстави для визнання фізичної особи недієздатною або обмежено дієздатною. До медичного критерію недієздатності ст. 39 Цивільного кодексу відносить хронічний стійкий психічний розлад, до юридичного – нездатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними. Ч. 1 ст. 36 Цивільного кодексу України встановлено підстави для обмеження цивільної дієздатності фізичної особи: психічний розлад (медичний критерій), захворювання істотно впливає на здатність усвідомлювати значення своїх дій та (або) керувати ними [8]. При визначенні дієздатності фізичних осіб експерту-психіатру можуть бути поставлені такі питання: Чи страждає (ПБ) на хронічний, стійкий психічний розлад? Якщо так, то на який саме? Чи може за своїм психічним станом (ПБ) усвідомлювати значення своїх дій та керувати ними? Чи страждає (ПБ) на психічний розлад? Якщо так, то чи істотно впливає цей розлад на здатність (ПБ) усвідомлювати значення своїх дій і керувати ними?

Крім того, згідно з ч. 1 ст. 225 Цивільного кодексу України правочин, який дієздатна фізична особа вчинила в момент, коли вона не усвідомлювала значення своїх дій та (або) не могла керувати ними, може бути визнаний судом недійсним за позовом цієї особи, а в разі її смерті за позовом інших осіб, чий цивільні права або інтереси порушені. У такому разі експерту-психіатру можуть бути задані питання: Чи страждав (ПБ) в період (правочин, дата) на психічний розлад? Якщо так, то на який саме? Чи усвідомлював значення своїх дій та чи міг керувати ними (ПБ) в період (правочин, дата)?

Здатність правильно і чітко визначити коло питань, які відносяться до компетенції експерта, на практиці мають дуже важливе значення. При призначенні судово-психіатричної експертизи може зустрічатися низка типових помилок:

1) невідповідність назви експертизи поставленим в ухвалі питанням:

- призначена судово-психіатрична експертиза, а ухвала містить питання до експертів інших галузей (експертів-психологів, наприклад);
- призначена комплексна експертиза, а питання поставлені лише перед експертами-психіатрами;

2) неправильне формулювання питань:

- чи є (ПБ) осудним зараз?
- чи є (ПБ) дієздатним?
- чи є показання (ПБ) правдивими?
- чи перебував (ПБ) у стані сильного душевного хвилювання?
- чи перебував (ПБ) у стані фізіологічного афекту? (у справах, не пов'язаних із посяганням на життя та здоров'я людини);

3) ненадання об'єктів експертизи, що містять відомості, які викликали сумнів в психічному стані особи (медична документація, показання свідків про психічний стан особи на період, який цікавить суд);

4) надання коротких медичних довідок замість вилучення медичних карт в повному об'ємі.

Висновки. Сучасне розуміння статусу особи та громадянина передбачає максимальне дотримання її прав і свобод. Зокрема, ст. 3 Закону України «Про психіатричну допомогу» встановлено презумпцію психічного здоров'я: кожна особа вважається такою, яка не має психічного розладу, доки наявність такого розладу не буде встановлено на підставах та в порядку, передбачених цим Законом та іншими законами України. Водночас згідно із ст. 7 Закону України «Про судову експертизу» судово-психіатрична експертиза здійснюється виключно державними спеціалізованими установами, що значно звужує коло суб'єктів, які мають право займатися цим видом

діяльності, свідчить про монополізацію ринку державою та створює обмеження в доступності незалежної судово-психіатричної експертизи. У рішенні Європейського суду з прав людини від 17 квітня 2014 р. у справі «Анатолій Руденко проти України» (заява № 50264/08) зверталась увага на необхідність врахування незалежної думки при визначенні стану фізичних осіб (п. 113). За таких обставин до законодавства України мають бути внесені зміни, що відповідають європейським стандартам захисту прав людини, зокрема, коло суб'єктів, які мають право проводити судово-психіатричну експертизу, повинно бути розширене.

Список використаних джерел:

1. Завязкіна Н.В. Клініко-психологічна діагностика в судовій експертології обмеженої осудності та дієздатності : дис. ... докт. психолог. наук : 19.00.04 / Інститут психології імені Г.С. Костюка НАПН України. Київ, 2019. 569 с.
2. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення: 29.01.2021).
3. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/4651-17#Text> (дата звернення: 29.01.2021).
4. Про затвердження Порядку проведення судово-психіатричної експертизи. Наказ МОЗ України від 08.05.2018 р. № 865. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-18#Text> (дата звернення: 29.01.2021).
5. Про психіатричну допомогу : Закон України від 22.02.2000 р. № 1489-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1489-14#Text> (дата звернення: 29.01.2021).
6. Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994 р. № 4038-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/4038-12#Text> (дата звернення: 29.01.2021).
7. Справа «Анатолій Руденко проти України» (заява № 50264/08). Рішення Європейського суду з прав людини від 17.04.2014 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_a10#Text (дата звернення: 29.01.2021).
8. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/435-15#n209> (дата звернення: 29.01.2021).
9. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15#Text> (дата звернення: 29.01.2021).

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.41>

АВС-ЗАСОБИ В СИСТЕМІ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ЗАСОБІВ РОЗВ'ЯЗАННЯ КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВОГО КОНФЛІКТУ: ПРОБЛЕМИ МЕТОДОЛОГІЇ

Новікова Марія Миколаївна,
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри професійних
та спеціальних дисциплін
(Херсонський факультет Одеського
державного університету внутрішніх
справ, м. Херсон, Україна)

Сімонцева Людмила Олександрівна,
старший викладач кафедри публічного
управління та адміністрування
(Херсонський державний
аграрно-економічний університет,
м. Херсон, Україна)

Стаття визначає методологічні проблеми реалізації альтернативних засобів розв'язання кримінально-правового конфлікту (АВС-засобів). Визначено, що оновлення кримінальної процесуальної моделі розв'язання кримінально-правового конфлікту потребує впровадження відновного правосуддя. Підкреслено, що основним елементом відновного правосуддя є альтернативні засоби вирішення кримінально-правового конфлікту. Відповідно, альтернативні засоби розв'язання кримінально-правового конфлікту потребують належного правового регулювання, яке враховує їх правову природу. Правова природа АВС-засобів ґрунтується на взаємному співробітництві сторін із метою досягнення узгодженості позицій у питаннях, які є суперечливими.

У статті проаналізовано сутність альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту, закріплених у Кримінальному процесуальному кодексі (далі – КПК) України. Встановлено, що закріплений у КПК України особливий порядок кримінального провадження на підставі угод є малоефективним. Це пояснюється тим, що він не враховує особливостей, притаманних АВС-засобам. Так, робиться висновок, що запропонована у КПК України модель не передбачає звільнення від кримінальної відповідальності підозрюваного (обвинуваченого), що погодився на укладання угоди. Також простежується відсутність тотожності умов та наслідків укладання угоди про примирення в Кримінальному кодексі та КПК України.

Важливою засадою належного впровадження АВС-засобів у кримінально-процесуальну модель України визначено метод правового регулювання, оскільки саме він впливає на вибір засобів реалізації правових відносин. У статті підкреслено, що використання додаткових методів правового регулювання, а саме правокомпромісного методу правового регулювання, уможливить належне застосування АВС-засобів з урахуванням інтересів як потерпілого, так і підозрюваного (обвинуваченого).

Ключові слова: кримінально-правовий конфлікт, альтернативні засоби розв'язання кримінально-правового конфлікту, АВС-засоби, правокомпромісний метод правового регулювання.

**MEANS OF ABC ANALYSIS IN THE SYSTEM OF CRIMINAL
AND PROCEDURAL MEANS FOR RESOLVING CRIMINAL LAW CONFLICT:
PROBLEMS OF METHODOLOGY**

Novikova Mariia Mykolaivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Senior Lecturer at the Department
of Professional and Special Disciplines
(Kherson Faculty of Odessa State
University of Internal Affairs, Kherson,
Ukraine)

Simontseva Liudmyla Oleksandrivna,
Assistant Professor at the Department
of Public Management and Administration
(Kherson State Agrarian and Economic
University, Kherson, Ukraine)

The article identifies methodological problems in the implementation of alternative means of resolving criminal conflict (ADR). Renewal of the criminal process requires the selection of effective tools for its implementation. ADR are an instrument of restorative justice, which is an important part of reforming Ukraine's criminal procedure model. The effectiveness of legal remedies chosen by the legislator depends on the quality of legal regulation. Thus, alternative means of resolving criminal disputes require proper legal regulation. Proper legal regulation of ADR takes into account their legal nature. The legal nature of ADR are based on mutual cooperation of the parties, coordination of positions on the main issues of the conflict.

The article analyzes the essence of alternative means of resolving the criminal conflict, which are enshrined in the Criminal Procedure Code of Ukraine. The analysis established that the special procedure of criminal proceedings based on agreements enshrined in the Criminal Procedure Code of Ukraine is ineffective. The inefficiency of the mechanism established by the legislator is explained by the fact that it does not take into account the features of ADR. The model of resolving a criminal conflict does not provide for the release from criminal liability of a suspect or accused who has entered into a conciliation agreement. The norms of the Criminal Code of Ukraine and the Criminal Procedure Code of Ukraine, which regulate the institution of a reconciliation agreement between the perpetrator and the victim, are not identical. The dissimilarity of material and procedural norms violate the architectonics of their interaction.

The method of legal regulation is defined as an important principle of proper introduction of ADR into the criminal procedure model of Ukraine. It influences the choice of means of realization of legal relations. The article emphasizes that the use of additional methods of legal regulation makes it possible to properly apply ADR. It is proposed to apply the method of legal compromise. This method of legal regulation takes into account the interests of both the victim and the suspect (accused).

Key words: criminal-legal conflict, alternative means of resolving criminal-legal conflict, ADR, method of legal compromise.

Постановка проблеми. Сучасне уявлення про сутність механізму правового регулювання оперує більшою кількістю понять, ніж ті, які застосовувалися юридичною наукою наприкінці ХХ століття. Потреба у нових засобах правового регулювання, які б

ураховували необхідність державно-правового захисту прав і свобод людини як найвищої цінності сучасного суспільства, приводить до поступової зміни уявлень щодо змісту методів правового регулювання. Теоретичні надбання зарубіжних та вітчизняних науковців свідчать про формування нової, більш розвинутої системи впливу на суспільні відносини, яка передбачає вирішення юридичного конфлікту взаємними силами держави і громадянського суспільства. У системі методів правового регулювання взаємодія правових і неправових засобів впливу на результати вирішення юридичних конфліктів є підставою для створення нових юридичних прийомів, способів і засобів, що за своїм змістом мають гібридний характер та поєднують елементи імперативного і диспозитивного методів. Наразі одними з таких засобів є альтернативні процедури (АВС-засоби), які застосовуються для розв'язання юридичних конфліктів у різних галузях права. Актуальність застосування таких процедур є беззаперечною, оскільки вони підтверджують свою дієвість навіть у таких «некомпромісних» галузях, як кримінальне право та кримінальний процес.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Змішана природа альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту, межі та результативність їх застосування викликають інтерес у науковців та практиків. Аналіз їх правової природи можна знайти у роботах Р. Аракеяна, О. Бобрової, Н. Бондаренко-Зелінської, Н. Вознюк, І. Войтюка, Л. Головка, І. Ємельянова, В. Землянської, О. Калганова, Т. Кисельової, Н. Кузнєцової, Д. Ковриженка, Я. Любченка, В. Посполітак, Т. Шепеля та ін. Безпосередньо питанням запровадження АВС-засобів до системи вирішення кримінально-правового конфлікту займаються В. Балух, Н. Волковицька, Ю. Дьомін, О. Іщенко, О. Коваль, З. Симоненко, Г. Усатий та інші. Не дивлячись на це, місце альтернативних засобів розв'язання кримінально-правового конфлікту в системі кримінально-процесуальних засобів правового регулювання залишається ще не достатньо висвітленим.

Мета статті полягає в аналізі сутності правової природи альтернативних засобів розв'язання кримінально-правового конфлікту та встановлення їх місця в системі кримінально-процесуальних засобів правового регулювання.

Виклад основного матеріалу. Феномен «криза покарання», який виник наприкінці XVIII ст., продовжив активно розвиватися впродовж декількох століть і знайшов, окрім філософського, ще й правове втілення наприкінці ХХ ст. у країнах Європи та в США. Однак позиція про те, що каральний спосіб регулювання правових відносин не може бути єдиним у сфері кримінального права та процесу у вітчизняній правовій науці, розвинулася не так давно. І якщо примирення потерпілого з винним як підстава звільнення від кримінальної відповідальності відображено у ст. 46 Кримінального кодексу (далі – КК) України у 2001 році, то глава 35 КПК України побачила світ лише у 2012 році, що аж ніяк не свідчить про стрімкий розвиток інституту альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту в українському праві. Цьому, на нашу думку, сприяє декілька особливостей, які характеризують альтернативні засоби вирішення кримінально-правового конфлікту як правового явища і відрізняють їх від сталих юридичних засобів урегулювання кримінально-правового конфлікту, які є звичними для кримінального процесу України.

Одним із проблемних елементів упровадження альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту в систему кримінального процесу є низький рівень толерантності до винного, який притаманний вітчизняному суспільству під час розгляду проблем кримінально-правового характеру. А як відомо, сутність правової теорії – це результат праворозуміння особи, яка займається розробленням тієї чи іншої проблеми, та результат суб'єктивної інтерпретації правової реальності [1, с. 342]. На

наукову позицію впливає час, епоха, система поглядів та позиції, які оточують автора і які висловлюються іншими науковцями, становлять основу правової політики держави, панують у його оточенні та базуються на його життєвому досвіді. Зрозуміло, що не всі пострадянські позиції, притаманні сучасній вітчизняній кримінально-процесуальній науці, далекі від застосування суто каральних механізмів, тоді як поширення альтернативних засобів у США, як пояснює Т. Подковенко, характеризується тим, що в американському суспільстві громадська думка і хороші відносини цінуються більше, ніж особисті образи [2, с. 37]. Таким чином, позиція наукової більшості та більшості практиків наразі не повністю створює сприятливий клімат для впровадження альтернативних засобів урегулювання кримінально-правового конфлікту.

Наступним проблемним питанням є міжгалузевий характер альтернативних засобів вирішення юридичного конфлікту, до яких належать і АВС-засоби вирішення кримінально-правового конфлікту. Всі юридичні засоби вирішення юридичного конфлікту мають спільні ознаки, до яких учені зараховують такі: є інструментом розв'язання правового спору (конфлікту); передбачають наявність третьої сторони, яка сприяє об'єктивному розв'язанню конфлікту; набувають чинності лише за наявності добровільної згоди на це сторін конфлікту; вимагають компромісного рішення [3, с. 127]. Вони наразі застосовуються в Україні в багатьох галузях права. Одним із найпоширеніших засобів у такому разі є медіація. Однак, як відомо, загальних норм, які б регулювали відносини медіації, досі в Україні немає. Це ж стосується й інших АВС-засобів. Їх розвиток у різних галузях права відбувається на підставі узагальнених матеріальних галузевих норм, які не формують юридичних механізмів належної якості, здатних якісно вирішити юридичний конфлікт. Наслідком цього є зростання недовіри до альтернативних засобів вирішення конфлікту не тільки як до «західної» новинки, але і як до слабшого за судовий розгляд засобу розв'язання правового конфлікту.

Слід також звернути увагу на те, що правове регулювання інституту альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту повинно мати спільні риси як у кримінальному праві, так і в кримінальному процесі, оскільки ці галузі є взаємопов'язаними.

При цьому, не дивлячись на єдину природу і спільні ознаки, альтернативні засоби розв'язання правового конфлікту реалізуються за допомогою різних прийомів та різними способами, які формуються відповідно до сутності методу правового регулювання, що притаманний галузі їх застосування. Зрозуміло, що перевага диспозитивного методу правового регулювання у приватно-правових галузях є важливою умовою беззаперечного застосування альтернативних засобів вирішення юридичного конфлікту. Однак під час аналізу ст. 46 КК України та ст. 469 КПК України [4; 5] ми можемо простежити певні розбіжності. Це стосується підстав примирення винного з потерпілим. Так, ст. 46 КК визначає, що підставою для звільнення особи від кримінальної відповідальності через примирення винного з потерпілим є вчинення особою кримінального проступку або необережного нетяжкого злочину вперше. Ч. 3 ст. 469 КПК України підставою для укладання угоди про примирення визначає кримінальні проступки, нетяжкі злочини, однак про необережність у ній не йдеться. Таким чином, процесуальна норма відрізняється від матеріальної, порушуючи логічний закон тотожності, який має виражати зв'язки між матеріальними та процесуальними нормами однієї галузі.

Проблема простежується й у визначенні наслідків примирення матеріальною та процесуальною нормами. Так, ст. 46 КК України говорить про звільнення особи від кримінальної відповідальності. При цьому в кримінально-правовій науці під

звільненням від кримінальної відповідальності, що регламентується розділом IX КК України, розуміється звільнення від майбутньої й потенційної відповідальності [6, с. 302], тобто ще не призначеної. А також укажемо на позицію Ю.В. Бауліна про те, що звільнення від кримінальної відповідальності – «це реалізація державою в особі суду свого повноваження, відповідно до якого вона відмовляється за наявності підстав, передбачених КК, від державного осуду особи...» [6, с. 303–304]. Відповідно, винна особа, яка уклала угоду про примирення з потерпілим, повинна бути звільнена від усіх наслідків державного осуду, тобто не має бути засуджена і визнана такою, що не притягується до кримінальної відповідальності. Звільнення винної особи через примирення з потерпілим визнається у теорії кримінального права безумовним, тобто «...особа звільняється від кримінальної відповідальності остаточно, безповоротно, незалежно від подальшої поведінки особи після набрання законної сили рішенням суду про її звільнення» [6, с. 304]. Однак норма, закріплена у ст. 471 КПК України, визначає, що до змісту угоди про примирення вносяться дані про узгоджене покарання або про звільнення від покарання з випробуванням. Отже, за своїм змістом матеріальна і процесуальна норми не збігаються. До того ж процесуальна норма суперечить змісту поняття «звільнення від кримінальної відповідальності», викладеного у главі IX КК України, тобто зміщує поняття «звільнення від кримінальної відповідальності» та «звільнення від кримінального покарання».

Проведений аналіз дає підстави стверджувати, що наразі інститут угоди про примирення обвинуваченого з потерпілим є безпідставно відірваним від інституту звільнення особи від кримінальної відповідальності і належить до інституту звільнення від покарання. Підтвердженням цього є також те, що в результаті звільнення особи від кримінальної відповідальності судом виноситься ухвала, а результат, визначений в угоді, ухвалюється вироком суду. Ми вважаємо, що така позиція законодавця призводить до нівелювання самого змісту альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту, оскільки їх застосування передбачає повне позасудове вирішення конфлікту, яке (у разі згоди) повинно бути лише затверджене судом зі звільненням особи від кримінальної відповідальності. І в такій ситуації винесення вироку, а не іншого типу судового рішення, на нашу думку, є «натяком» судової системи на те, що особа ще повинна відбутися покарання, а кримінально-правовий конфлікт не остаточно розв'язаний.

На нашу думку, зазначені проблеми реалізації альтернативних засобів у системі кримінально-процесуальних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту тісно пов'язані з методом кримінального права та кримінального процесу. Як відомо, основоположним методом у цих вітчизняних правових галузях довгий час був імперативний, що призвело до формування усталеного переліку юридичних засобів, які застосовувалися для розв'язання кримінально-правового конфлікту. Зміна правової політики держави у сфері кримінальної юстиції потягла за собою необхідність упродовження нових засобів, які містять елементи юридичного компромісу – АВС-засоби. Однак вважаємо, що застосування таких засобів без зміни парадигми «кримінальне право / процес = імперативні юридичні засоби» не є можливим. Як підтвердження цієї позиції наведемо думку Л. Лобойка, який зазначає, що у практиці теоретичні методи правового регулювання у чистому вигляді не застосовуються, оскільки тільки змішані системи регулювання кримінально-процесуальних відносин дають можливість на належному рівні досягти мети кримінального процесу і водночас гарантувати додержання законних прав та інтересів його учасників [7].

На нашу думку, наявність в ознаках АВС-засобів юридичного компромісу дає підстави стверджувати, що для їх застосування найкращим є введення у систему методів

регулювання кримінально-процесуальних відносин додаткового (субсидіарного) правокомпромісного методу правового регулювання [8, с. 7]. Він передбачає запровадження системи засобів модульно-алгоритмічного характеру, які скеровують поведінку суб'єктів до розв'язання конфлікту на засадах добровільної співпраці та досягнення обоюдної згоди щодо питань, які викликають протистояння між сторонами. Вважаємо, що визнання цього методу правового регулювання в системі методів криміналістично-правового регулювання суспільних відносин стане належною підставою для застосування АВС-засобів правового регулювання відповідно до їх правової природи (як засобів компромісного характеру).

Висновки. Таким чином, проаналізувавши особливості застосування АВС-засобів у кримінально-процесуальній моделі України, ми дійшли висновку, що розглянута модель не досить ефективно забезпечує впровадження альтернативних засобів вирішення кримінально-правового конфлікту. Запроваджені в КПК України норми можна назвати квазімоделлю застосування альтернативних засобів виконання покарання. По-перше, вона не передбачає звільнення від кримінальної відповідальності, по-друге, у ній відсутній чітко визначений механізм правового регулювання позасудового врегулювання кримінально-правового конфлікту. З огляду на це, зазначимо, що застосування альтернативних засобів розв'язання кримінально-правового конфлікту потребує подальшої наукової розробки з метою впровадження на належному рівні відновної моделі правосуддя. При цьому особливої уваги потребує дотримання правової природи АВС-засобів, чітке визначення результатів, які настають після застосування альтернативних засобів, а також усвідомлення необхідності розширення інструментарію правового регулювання за рахунок додаткових методів правового регулювання.

Список використаних джерел:

1. Марченко М.Н. Проблемы теории государства и права : учебное пособие. Москва : Юристъ, 2001. 656 с.
2. Подковенко Т. Альтернативні способи вирішення спорів: розвиток концепції. *Актуальні проблеми правознавства*. 2018. Випуск 1(13). С. 36–41.
3. Іщенко О.М. Медіація в кримінальному процесі: зарубіжний досвід та перспективи для України. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2016. С. 126–129.
4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#top> (дата звернення 29.12.2020 року).
5. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата звернення: 29.12.2020 року)
6. Баулін Ю.В., Борисов В.І., Тютюгін В.І. та ін. Кримінальне право України : Загальна частина : підручник / За ред. проф. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. Харків : Право, 2010. 456 с.
7. Лобойко Л.М. Поняття і структура судового (змагального) методу кримінально-процесуального права. URL: <https://www.viaduk.com/clients/vs.nsf/0/DA49B5AA0E6794D0C3256FBA00367C87?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=DA49B5AA0E6794D0C3256FBA00367C87&Count=500&> (дата звернення 30.12.2020 року).
8. Новікова М.М. Юридичний компроміс як фактор оптимізації механізму правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук. Спеціальність: 12.00.01. Харків : Харківський національний університет внутрішніх справ, 2007. 209 с.

УДК 343.98

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.42>

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ СПОСОБУ ВИГОТОВЛЕННЯ (СПОРЯДЖЕННЯ) ПАТРОНІВ «ТРАВМАТИЧНОЇ ДІЇ» КАЛІБРУ 9 ММ Р.А. У ПРОЦЕСІ СУДОВО-БАЛІСТИЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Погорелов Дмитро Олександрович,
аспірант кафедри криміналістики
та психології
(Одеський державний університет
внутрішніх справ, м. Одеса, Україна),
головний судовий експерт
сектору досліджень зброї відділу
криміналістичних видів досліджень
(Одеський науково-дослідний
експертно-криміналістичний центр
Міністерства внутрішніх справ
України, м. Одеса, Україна)

Янковий Микола Олександрович,
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри криміналістики
та психології
(Одеський державний університет
внутрішніх справ, м. Одеса, Україна)

Основною метою цієї публікації є аналіз проблемних питань, пов'язаних із визначенням способу виготовлення такого специфічного виду унітарних патронів, як патрони «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А., що виникають у практичній діяльності судових експертів-балістів у реаліях чинних в Україні методик проведення досліджень та за наявної бази інформаційно-довідкових джерел.

У статті авторами розглянуто зміст базового поняття «виготовлення патронів», розробленого за часів промислової революції ХХ століття і закріпленого в основоположних наукових криміналістичних та технічних працях того часу, а також проаналізовано стан чинних в Україні методичних рекомендацій та підзаконних нормативно-правових актів, що регулюють це питання. Спираючись на досвід практичної діяльності вітчизняних експертів-балістів, проаналізовано ключові критерії, за якими на практиці визначається спосіб виготовлення унітарних патронів різних типів та видів. Спираючись на зазначений аналіз із використанням практичних прикладів, ми довели неможливість об'єктивного визначення способу виготовлення патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А. у процесі проведення судово-балістичних досліджень, що створює реальну проблему як для експертних установ України, так і для органів досудового розслідування.

Задля вирішення цієї проблеми автори звертаються до поглядів експертів-криміналістів з інших розвинених країн та розглядають їх підхід до вирішення цього питання шляхом визначення способу не «виготовлення», а «спорядження» патронів. У дослідженні розглянуто поняття «спорядження патронів», його співвідношення

з поняттям «виготовлення», а також його об'єктивну та суб'єктивну сторони. Як наслідок, автори, спираючись на власний досвід експертної і слідчої діяльності та з урахуванням сучасного стану речей у нашій країні, запропонували актуальне визначення поняття «спорядження патронів» і обґрунтували необхідність його використання як кваліфікувальної ознаки під час вирішення питання про притягнення винних осіб за здійснення відповідної незаконної діяльності.

Ключові слова: патрони «травматичної дії», виготовлення патронів, спорядження патронів, критерії визначення.

**ACTUAL PROBLEMS IN DEFINING THE METHOD OF PRODUCTION (LOADING)
OF CARTRIDGES OF "NOT LETHAL ACTION" CALIBER 9 MM P.A.
DURING THE FORENSIC BALLISTIC RESEARCHES**

Pohorelov Dmytro Oleksandrovych,
Postgraduate Student at the Department
of Criminology and Psychology
(Odessa State University of Internal
Affairs, Odesa, Ukraine),
Chief Forensic Expert at the Sector
of Weapon Research, Department
of Forensic Research
(Odessa Research Forensic Center
of the Ministry of Internal Affairs
of Ukraine, Odesa, Ukraine)

Yankovyi Mykola Oleksandrovych,
Candidate of Juridical Sciences,
Associate Professor,
Professor at the Department
of Criminology and Psychology
(Odessa State University of Internal
Affairs, Odesa, Ukraine)

The main aim of the article is the analysis of the problems list, which are connected with the question of method of production cartridges of "not lethal action" caliber 9 mm P.A., which appears in practical work of forensic ballistic experts, linked with the actual norms in methodics of forensic researches and available information and reference sources base.

In the article text, authors studied the meaning of baseconcept and meaning of "production of cartridges", which is presented in the text of basic scientific forensic works and technical scientific works, which was evented in the middle of XX century, during the industrial revolution. The authors propose the results of analysis of the norms of modern Ukrainian regulatory legal acts and methods of forensic researches related with the find of method of cartridges production. Authors propose the list of main criteria of defining, during the forensic researches, the method, different types of cartridges were produced, with and conducts them with the huge experience of forensic experts practical work. Using the results of deep analysis of listed circumstances, huge amount of experience and norms of regulatory legal acts, authors proves that the method of producing the cartridges of "non-lethal action" caliber 9 mm P.A. can not be clearly defined during the forensic researches. Listed objectives are a real problems for the pre-trial investigation bodies and state forensic research departments.

To find the way of solving this problem, authors propose to study the experience of forensic experts from other developed countries, who provides to research the method of cartridges loading, not producing. In the text of this article are studied the meaning of "cartridges production" and "cartridges loading", cleared the difference between those meanings, and explained their subjective side and objective side. As the result of the research, authors, using the experience of forensic experts practical work, propose the actual for Ukraine, meaning of cartridges loading and explained that it's necessary to use this objective, as a qualifier for finding out persons guilt in this un legal action.

Key words: cartridges of "not lethal action", cartridges producing, cartridges loading, criteria.

Постановка проблеми. Сучасний стан ринків виготовлення та реалізації гладкоствольної короткоствольної вогнепальної зброї самозахисту та патронів до неї на території України становить перед співробітниками державних експертних установ країни виклики, яких ще п'ятнадцять-двадцять років тому не існувало взагалі. Станом на 2021 рік у вітчизняній криміналістиці відсутній єдиний підхід до визначення патронів до гладкоствольної короткоствольної зброї самозахисту, їх класифікацій, визначення характеристик та способу виготовлення. Так, украї важливим є визначення способу виготовлення патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А. в контексті того, що саме спосіб виготовлення таких патронів може виступати кваліфікувальною ознакою під час вирішення питання про притягнення/непритягнення особи до кримінальної відповідальності за ч. 1 ст. 263 Кримінального кодексу України [1].

Однак відсутність правового регулювання та затверджених належним чином державних стандартів (ДСТУ, СОУ тощо) разом з об'єктивним існуванням цілої низки явищ, дотичних до поняття «виготовлення патронів» вказаного різновиду, ускладнюють завдання судових експертів-балістів України, негативно впливаючи на якість та результати їх досліджень, а також сприяють зловживанням цими результатами.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Патрони «несмертельної дії» калібру 9 мм Р.А. та короткоствольна вогнепальна зброя самозахисту, що використовується для їх відстрілу, станом на 2020 рік залишаються новими явищами як із правової, так і з криміналістичної точки зору, і відповідно, ще не вивченими. Фрагментарно до теми дослідження статті у своїх наукових працях торкалися А.В. Іщенко, О.В. Грищенко, О.В. Коломійцев, В.В. Хоша та ін.

Так, у виданому ще у 2005 році судово-балістичному довіднику «Пістолети та револьвери, призначені для відстрілу патронів, споряджених металевими снарядами «несмертельної дії», та набоїв до них» А.В. Іщенко, О.В. Грищенко, І.В. Ігнат'єв та В.В. Назаров уперше у вітчизняній науковій літературі згадують про наявність такого явища, як «переспорядження», не розкриваючи його змісту та не пропонуючи жодного підходу до його правової оцінки [3, с. 191].

Наявні ж «Методика встановлення належності об'єкта до бойових припасів вогнепальної стрілецької зброї та його придатності до стрільби», затверджена координаційно-методичною радою ДНДЕКЦ МВС України та рішенням секції НКМР Міністерства юстиції України, в останній редакції не приділяє уваги питанням, пов'язаним із дослідженням патронів «травматичної дії», де-факто пропонуючи досліджувати їх у цілому, а спосіб їх виготовлення з'ясувати на загальних підставах [4, с. 11].

Наразі основним нормативно-правовим актом, який регулює порядок виготовлення, перевезення та конструктивні особливості патронів «травматичної дії» в Україні, залишається Стандарт організації України «Патрони несмертельної дії. Загальні технічні вимоги. СОУ 78-41-016:2013», затверджений МВС України у 2013 році, однак

зазначений документ взагалі ігнорує питання, які стосуються способу виготовлення або спорядження патронів досліджуваного типу [2].

Мета та завдання – об'єктивно розглянути проблемні аспекти, що виникають у судових експертів-балістів під час дослідження та визначення способу виготовлення патронів «травматичної дії» («несмертельної дії») калібру 9 мм Р.А.; на основі вивчення наукової та технічної літератури встановити перелік класифікувальних ознак, що характерні поняттю «виготовлення патронів»; визначити можливість їх застосування щодо патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А.; розкрити зміст таких явищ, як «спорядження», «переспорядження» і «доспорядження» патронів до вогнепальної зброї з метою вирішення проблемних питань практичної діяльності судових експертів.

1. Щодо тлумачення терміна «виготовлення» щодо патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А. та його змістових характеристик

Перед розглядом питання, що стосується способу виготовлення патронів «травматичної дії», варто згадати запропоноване нами визначення, згідно з яким «**патронами травматичної дії** є патрони спеціального призначення (як унітарні, так і патрони «роздільного спорядження»), що не залежать від способу їх виготовлення як метального снаряду або снарядів і у яких використані кулі, виготовлені з гуми, каучуку або аналогічних за фізичними властивостями полімерних матеріалів, із показником твердості в 60 (+/-5) одиниць за шкалою Шора А (Shore A), що не належать до категорії боєприпасів і не здатні завдати тілу людини тяжких тілесних ушкоджень або смертельних проникаючих поранень на дистанції здійснення неблизького пострілу (понад один метр)» [5, с. 213].

Слід констатувати, що станом на перший квартал 2021 року в нормативно-правових актах України, зокрема й у методиках проведення судових експертиз, а також у офіційних технічних стандартах України, поняття «виготовлення» не лише щодо патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А., а й щодо будь-яких інших типів та видів патронів (незалежно від того, чи належить вони до категорії боєприпасів, чи ні) не визначено.

Так, на сучасному етапі лише «Методика встановлення приналежності об'єкту до бойових припасів вогнепальної стрілецької зброї і його придатності до стрільби» містить визначення боєприпасів промислового виготовлення, згідно з яким боєприпасами промислового виготовлення є «... патрони, виготовлені підприємствами й фірмами-виробниками в умовах технічно-оснащеного промислового виробництва з дотриманням вимог відповідних стандартів або визначених технічних умов» [4, с. 5]. Однак таке формулювання, по-перше, стосується виключно об'єктів, що апріорі визнаються боєприпасами, а патрони «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А. промислового виробництва у стандартному вигляді і за відсутності конструктивних змін до цієї категорії не належать, по-друге, вказане визначення не містить кваліфікувальних ознак або роз'яснень, за якими судовий експерт міг би визначити те, яким способом виготовлений конкретний унітарний патрон (промисловим чи будь-яким іншим).

Основу вітчизняної школи проектування та виготовлення патронів до стрілецької зброї заклали А.А. Благонравов, О.М. Малов, В.М. Кириллов, Г.О. Данилін, В.П. Огородников та інші [6; 7]. Так, О.М. Малов визначає «виготовлення патронів» як процес, що складається з двох основних етапів: а) виготовлення елементів патронів; б) монтаж елементів та спорядження патронів [6, с. 5].

Отож, виходячи з указанного визначення, в процесі практичної діяльності судовий експерт повинен визначити і спосіб виготовлення елементів наданих йому на дослідження патронів, і спосіб їх монтажу та спорядження. За якими ж критеріями в процесі проведення досліджень судовий експерт може встановити вказані обставини та те, чи є об'єктивним застосування цих критеріїв під час визначення способу виготовлення патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А.?

До основних критеріїв, за якими проводиться така дослідна робота, належить: 1) установлення типів, видів матеріалів, із яких виготовлені основні складники патронів, та вивчення якості їх обробки; 2) визначення розмірних, масових та інших основних характеристик конструктивних елементів патронів та їх порівняння з масивом даних з офіційних інформаційно-довідкових джерел; 3) установлення наявності на елементах патронів маркувальних позначок, визначення їх змісту. Коротко розглянемо кожен із наведених критеріїв та об'єктивність їх застосування щодо патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А.

2. Установлення типів, видів матеріалів, із яких виготовлені основні складники патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А., та вивчення якості їх обробки

У процесі дослідження патронів до бойової, спортивної або мисливської вогнепальної зброї об'єктивність використання цього критерію є фактично безумовною, адже у випадках виготовлення патронів або їх окремих конструктивних елементів саморобним способом правопорушниками використовуються підручні матеріали (метали, сплави), що, по-перше, свідомо відрізняються (у гірший бік) за своїми фізичними властивостями (твердістю, міцністю тощо) від матеріалів, які використовуються у промисловості, по-друге, можуть бути оброблені на загальнодоступному устаткуванні поза межами спеціалізованих промислових підприємств, де якість обробки їх поверхонь завжди значно нижча за аналоги промислового виробництва, а їх поверхні, як правило, містять сліди інструментів/устаткування використаних під час їх виготовлення у вигляді характерних груп трас та борозенок тощо (див. рис. 1).

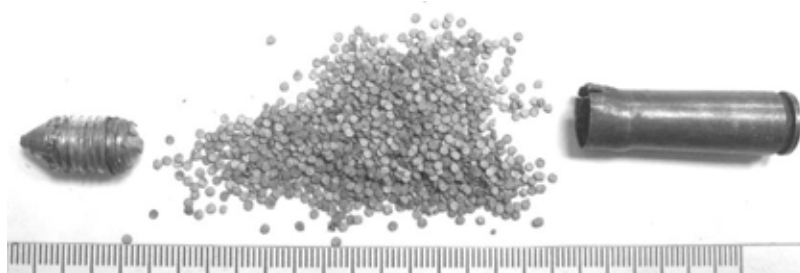


Рис. 1. Загальний вигляд саморобного патрона до нарізної вогнепальної зброї з кулею, виготовленою з підручного матеріалу на устаткуванні загального вжитку, з наявними на ньому слідами обробки

Щодо патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А., то у процесі як легального, так і нелегального їх виробництва, використовуються основні складники промислового виготовлення, що за зовнішніми ознаками та якістю обробки поверхонь без проведення окремих фізико-хімічних досліджень судовим експертом-балістом не можуть бути об'єктивно диференційовані (див. рис. 2, 3).

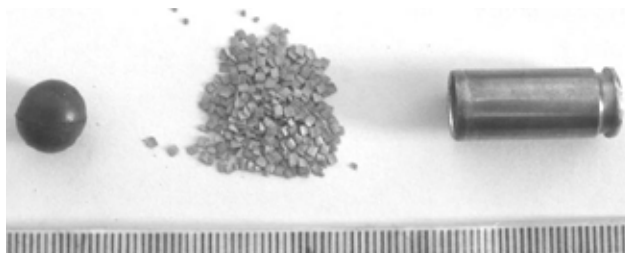


Рис. 2. Загальний вигляд патрона «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А. промислового виготовлення у демонтованому вигляді

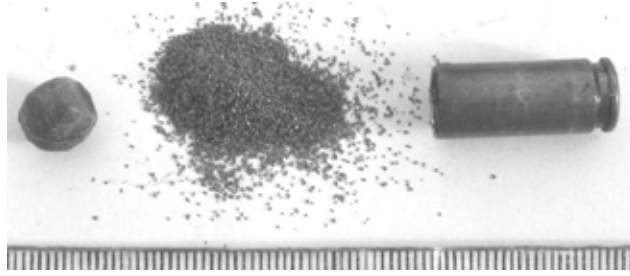


Рис. 3. Загальний вигляд патрона «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А., спорядженого саморобним способом, у демонтованому вигляді

Отже, на нашу думку, застосування цього критерію до патронів «травматичної дії» не може бути визнане об'єктивним.

3. Визначення розмірних, масових та інших основних характеристик конструктивних елементів патронів та їх порівняння з даними з офіційних інформаційно-довідкових джерел

Під час розгляду цього критерію також не вдасться уникнути порівняння з патронами до бойової, спортивної та мисливської вогнепальної зброї. Звісно, в процесі експертного дослідження будь-яких патронів, зокрема й патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А., судовим експертом під час демонтування необхідної для об'єктивізації результатів їх кількості визначаються всі розмірні та масові характеристики патронів як у цілому, так і їх окремих елементів, а також весь обсяг їх конструктивних особливостей. Але що ж далі? У разі дослідження патронів до бойової, спортивної та мисливської вогнепальної зброї, зокрема й виготовлених саморобним способом, судовий експерт має змогу провести порівняльне дослідження основних їх характеристик із патронами промислового виробництва того ж калібру або його аналогу, які (з урахуванням максимально-допустимих відхилень) зазначені у десятках офіційних достовірних інформаційно-довідкових джерел. Щодо патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А. ситуація кардинально відмінна, адже в Україні станом на початок 2021 року не менше восьми офіційних підприємств у межах ліцензованої підприємницької діяльності виготовляють цей різновид патронів, однак жодне з них не розголошує та не публікує, посилаючись на комерційну таємницю, технічних умов виготовлення своєї продукції та її основних технічно-балістичних характеристик, а також відхилень у них, що допускаються в процесі виробництва. Тобто судові експерти, щоб визначити та констатувати конструктивні і технічні характеристики конкретних наданих на дослідження патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А., не мають доступних об'єктивних інформаційних джерел для проведення їх порівняльного дослідження, що ставить під сумнів і використання всього цього критерію визначення способу виготовлення патронів.

4. Встановлення наявності на елементах патронів маркувальних позначок, визначення їх змісту

Чинний в Україні Стандарт організації [2] містить такі вимоги, що висуваються перед виробниками: «Маркування має містити:

- назву моделі патрона;
- позначку калібру патрона» [2, с. 10].

Чи може ця ознака бути класифікувальною? З упевненістю можна констатувати, що ні. У практичній діяльності судові експерти-балісти протягом останніх 2-3 років стикаються зі значною кількістю випадків, коли використані (стріляні) гільзи патронів промислового виробництва, що містять нанесені відповідно до вимог СОУ

маркувальні позначення, використовуються в процесі промислового виробництва патронів двічі (а іноді й частіше). Так, наприклад, підприємство ТОВ «САРА АРМС» (м. Одеса, Україна) виготовляє патрони «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А. власної марки, використовуючи як їх основні складники раніше використані гільзи патронів відповідного калібру або гільзи патронів цього ж калібру, що мали зовсім інше первинне цільове призначення (див. рис. 4).

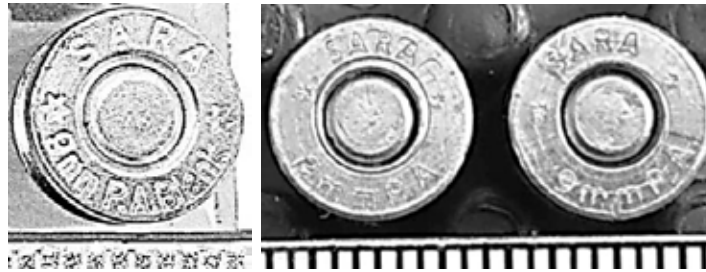


Рис. 4. Ілюстрація прикладу повторного використання офіційним вітчизняним виробником гільзи патрона з нанесенням на неї маркувальних позначок власного бренду поверх маркувальних позначок первинного виробника

Наведені результати аналізу дають підстави для висновку про те, що наразі судовим експертам-балістам України об'єктивно визначити саме «спосіб виготовлення» патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А. не є можливим.

Чи варто ставити на цьому крапку у розгляді цього питання? Звісно ж, ні. Звернемося до підходу вирішення цієї проблеми, що використовується судовими експертами інших, більш розвинених країн.

Так, наприклад, термін «виготовлення» у колі зброярів та інших фахівців-балістів США ще у другій половині ХХ століття було повністю замінено терміном «спорядження» (від англійського – “loading/handloading”), що (стосовно патронів будь-якого типу) означає «заряджання, спорядження» [8, с. 524–526]. Тобто фахівці у відповідній галузі спеціальних знань США, зокрема й у процесі виконання криміналістичних досліджень, визначають спосіб виготовлення основних елементів досліджуваних патронів; що ж до патронів як окремих конструктивних одиниць, то проводять визначення способу їх спорядження. На думку судового експерта-практика, саме такий підхід є найбільш зваженим і щодо патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А., адже і в Україні протягом останніх років значного поширення набувають такі явища, як саморобне спорядження/переспорядження, а також доспорядження цього специфічного різновиду патронів.

Постає питання: що ж варто розуміти під терміном «спорядження»?

У закордонній криміналістиці під терміном «спорядження» (від англ. – “loading”) розуміють процес, під час якого з готових складників на спеціалізованому обладнанні «збирають» патрони до вогнепальної зброї [9, с. 31–32]. Однак слід зауважити, що в реаліях нашої держави для застосування вказаного терміна з нього варто виключити поняття «спеціальне обладнання». Звісно, в мережі офіційної роздрібною торгівлі зброєю, патронами та їх складниками в Україні, як і за кордоном, трапляються спеціалізовані багатофункціональні пристрої, як-от марки “Hornady”, “RCBS” та ін., призначені для саморобного спорядження патронів різних калібрів або навіть виготовлення гільз для них, однак у нашій державі, враховуючи соціально-економічний стан суспільства, більшого розповсюдження набули саморобні пристрої та прилади, виготовлені на базі інструментів загального вжитку (струбцин, лещат, пресів тощо) (див. рис. 5).



Рис. 5. Приклад найпростішого саморобного пристрою для спорядження/переспорядження патронів «травматичної дії» поза промисловими умовами

Крім спеціального призначення, такі пристрої можуть мати і цілком господарсько-побутове застосування, тому використовувати щодо них термін «спеціальне обладнання», на думку авторів, не досить об'єктивно.

Тобто щодо реалій нашої країни пропонується застосовувати таке тлумачення терміна, що розглядається: «спорядження – технологічний процес, під час якого (як в умовах спеціального промислового виробництва, так і поза ним) із готових складників (метальних снарядів (-а), гільз, капсулів та речовини металюного заряду) збирають унітарний патрон до вогнепальної зброї, що є суцільним виробом, призначеним для ураження цілі шляхом його відстрілу з вогнепальної зброї того або іншого виду».

Наведена дефініція, на наш погляд, більш конкретно розкриває зміст цього явища, вказуючи на те, що «спорядження патронів», зокрема й патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А., може здійснюватися у вигляді так званого «промислового спорядження», що здійснюється як у межах офіційного промислового виробництва, так і поза ними.

Таким чином, можна констатувати, що терміни «спосіб виготовлення» та «спосіб спорядження» співвідносяться один з одним як процес у цілому та як один з його основних етапів. Процес «спорядження» є завершальним етапом процесу «виготовлення» патронів, а результатом процесу «спорядження» є об'єкт матеріального світу – унітарний патрон. Пропонуємо розглянути процес «спорядження» патрона із його суб'єктивного та об'єктивного боків.

Суб'єктивна сторона «спорядження» будь-якого патрона, зокрема й патрона «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А., полягає у ставленні суб'єкта до цього процесу та бажання настання його наслідків. Тобто особа, яка здійснює цей процес, «споряджає патрон», по-перше, з'єднуючи його конструктивні елементи в єдиний об'єкт, розуміє сутність цих операцій, по-друге, бажає отримати у результаті цього процесу унітарний патрон, тобто завершений об'єкт матеріального світу або виріб, призначений для ураження цілі шляхом проведення пострілу з вогнепальної зброї того або іншого виду. Тобто процес «спорядження патронів» завжди носить вольовий та усвідомлений характер.

Як справедливо зазначається у відповідній спеціальній літературі, об'єктивна сторона «спорядження патронів» полягає у з'єднанні в єдиний унітарний одноразовий виріб елементів (кулі, порохового заряду, капсуля-запалювача та гільзи) [7, с. 48], які (у випадку патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А.) окремо один від одного,

окрім металюного заряду, не несуть у собі якої-небудь небезпеки, однак під час з'єднання в єдине ціле створюють предмет, єдиним завданням якого є ураження цілі (нанесення його металюним снарядом тих або інших тілесних ушкоджень чи заподіяння смерті).

Висновки. Отже, проаналізувавши об'єктивну та суб'єктивну сторони процесу «спорядження патронів», а також проаналізувавши всі матеріальні аспекти цього процесу, можна зробити висновок, що саме спосіб «спорядження» (поряд зі способом «виготовлення») має бути кваліфікувальною ознакою під час вирішення питання про притягнення особи до кримінальної відповідальності у разі незаконного здійснення нею такої діяльності за умови визнання «спорядженого» нею патрона калібру 9 мм Р.А. боеприпасом.

Додатковим аргументом на користь визначення «способу спорядження» патронів до вогнепальної зброї калібру 9 мм Р.А. є той факт, що експертні установи нашої країни володіють достатнім обсягом можливостей та компетенцій для його визначення в процесі проведення відповідних судових експертиз зброї. Порядок визначення способу виготовлення патронів «травматичної дії» калібру 9 мм Р.А. та критерії, за якими він може бути визначений, буде викладено у нашій наступній публікації.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05. 04. 2001 р. № 2341-III із змін., внес. згідно із Законами України та Рішеннями Конституційного Суду: за станом на 03. 09. 2020 р. № 222-18. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>. – Назва з екрану.
2. Патрони несмертельної дії. Загальні технічні умови : Стандарт організації України. СОУ 78-41-016:13 (2013). URL: <https://mvs.gov.ua/ua/pages/Standart-MVSUkraini-SOU-78-41-0162013-Patroni-nesmertelnoi-dii-Zagalni-tehnicni-vimogi.htm>. – Назва з екрану.
3. Іщенко А.В., Грищенко О.В., Ігнат'єв І.В., Назаров В.В. Судово-балістичний довідник : Пістолети та револьвери, призначені для відстрілу патронів, споряджених металюними снарядами «несмертельної дії», та набої до них. Київ : ДНДЕКЦ МВС України, 2005. 207 с.
4. Гамов Д.Ю. Методика встановлення приналежності об'єкту до бойових припасів вогнепальної стрілецької зброї і його придатності до стрільби. Судово-балістична методика. Київ : МВС України, Міністерство юстиції України, 2012. 24 с.
5. Погорелов Д.О. Щодо питання наукового визначення та криміналістичної класифікації патронів «несмертельної дії». *Юридичний бюлетень*. 2020. № 13. С. 208–215.
6. Малов А.Н. Производство патронов стрелкового оружия. Москва : Государственное издание оборонной промышленности, 1947. 419 с.
7. Данилин Г.А., Огородников В.П., Заволокин А.Б. Основы проектирования патронов к стрелковому оружию : учебник. Санкт-Петербург : Балт. Гос. Тех. ун-т. 2005. 374 с.
8. Camp, Raymond R. "The New Hunter's Encyclopedia (Third edition)". Harrisburg, Pennsylvania. The Stackpole Company, U.S.A., 1966. 1131 с.
9. Deniel L. Cork, John E. Rolph, Eugene S. Meieran, Carol V. Pertrie. "Ballistic Imaging". The National Academies Press, Washington, D.C., USA, 2004. 322 с.

УДК 343.985:351.74

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.43>

ОГЛЯД МІСЦЯ ПОДІЇ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ НЕЗАКОННИМ ПОВОДЖЕННЯМ ІЗ НЕБЕЗПЕЧНИМИ МАТЕРІАЛАМИ

Швець Андрій Володимирович,
аспірант кафедри криміналістичного
забезпечення та судових експертиз
(Національна академія внутрішніх
справ, м. Київ, Україна)

Актуальність статті полягає у тому, що кримінальні правопорушення, пов'язані з незаконним поведженням із небезпечними матеріалами, а саме у сфері обігу радіоактивних, хімічних, біологічних та ядерних матеріалів, відносяться до нових видів протиправної діяльності і полягають у застосуванні або погрозі застосування радіоактивних, хімічних, біологічних та ядерних матеріалів або забруднюючих пристроїв на їх основі для досягнення соціальних, економічних чи політичних цілей. Огляд місця події, як правило, належить до числа слідчих дій, зволікання з проведенням яких може спричинити зміну обстановки, зникнення слідів кримінального правопорушення або особи, якою він був учинений, предметів, які можуть стати згодом речовими доказами, тощо. У статті узагальнено організацію і тактику проведення огляду місця події у разі вчинення кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним поведженням із небезпечними матеріалами. Огляд місця події доцільно поділити на три етапи: підготовчий, робочий, заключний. Підготовчий (підготовка до огляду) етап складається з двох стадій: підготовка до виїзду на місце події; підготовка на місці події. Робочий етап окреслює проведення загального та детального огляду. Тактика огляду місця події на робочому етапі передбачає загальну (статичну) та детальну (динамічну) стадії огляду. Під час проведення загального огляду місця вчинення кримінального правопорушення, пов'язаного з незаконним поведженням з небезпечними матеріалами, слідчому необхідно виявити та зафіксувати розташування місця події (місця, де перебував потерпілий, правопорушник), указавши повну адресу, ділянку вулиці, місцевості; якщо кримінальне правопорушення вчинено за межами міста, необхідно зробити прив'язку до нерухомих орієнтирів. На заключному етапі слідчий складає протокол огляду місця події, необхідні плани, схеми, креслення, упакує об'єкти, вилучені з місця події, у тому числі вживає заходи щодо збереження об'єктів, які мають доказове значення та які неможливо вилучити з місця події, а також вживає заходи щодо заяв, які надійшли від учасників огляду та інших осіб під час його проведення.

Ключові слова: небезпечні матеріали, кримінальне правопорушення, розслідування, слідчі (розшукові) дії, огляд місця події.

CRIME SCENE EXAMINATION DURING INVESTIGATION OF CRIMINAL OFFENCES INVOLVING ILLEGAL HANDLING OF HAZARDOUS MATERIALS

Shvets Andrii Volodymyrovych,
Postgraduate Student at the Department
of Forensic Support and Examination
(National Academy of Internal Affairs,
Kyiv, Ukraine)

The relevance of the article is that criminal offenses related to the illicit handling of hazardous materials, namely in the field of circulation of radioactive, chemical, biological and nuclear materials is a new type of illegal activity and is the use or threat of use of radioactive, chemical, biological and nuclear materials or contaminants based on them to achieve social, economic or political goals. Inspection of the scene, as a rule, belongs to the number of investigative actions, delay in which may lead to a change of circumstances, disappearance of traces of a criminal offense or the person to whom it was committed, items that may later become material evidence and so on. The article summarizes the organization and tactics of inspection of the scene in the commission of criminal offenses related to illegal handling of hazardous materials. The review of the scene should be divided into three stages: preparatory, working, final. Preparatory (preparation for the inspection) stage consists of two stages: preparation for departure to the scene; on-site training. The working stage outlines the general and detailed review. Tactics of site inspection at the working stage involves general (static) and detailed (dynamic) stages of inspection. During the general inspection of the place of commission of a criminal offense related to illegal handling of hazardous materials, the investigator must identify and record: the location of the scene (place where the victim was, the offender), indicating the full address, street, area; if the criminal offense was committed outside the city, it is necessary to link to fixed landmarks. At the final stage, the investigator draws up a report of the inspection of the scene, the necessary plans, diagrams, drawings, packs the objects removed from the scene, including taking measures to preserve objects that have probative value and cannot be removed from the scene, as well as take action on applications received from survey participants and others during the survey.

Key words: dangerous materials, criminal offense, investigation, investigative (search) actions, inspection of the scene.

Постановка проблеми. Кримінальні правопорушення, пов'язані з незаконним поводженням із небезпечними матеріалами, а саме у сфері обігу радіоактивних, хімічних, біологічних та ядерних (РХБЯ) матеріалів, відносяться до нових видів протиправної діяльності і полягають у застосуванні або погрозі застосування радіоактивних, хімічних, біологічних та ядерних матеріалів або забруднюючих пристроїв на їх основі для досягнення соціальних, економічних чи політичних цілей.

Огляд місця події, як правило, належить до числа слідчих (розшукових) дій (СРД), зволікання з проведенням яких може спричинити зміну обстановки, зникнення слідів кримінального правопорушення або особи, якою він був учинений, предметів, які можуть стати згодом речовими доказами, тощо. Зокрема, цим і зумовлений той факт, що огляд місця події на відміну від інших СРД у невідкладних випадках може бути проведений до внесення відомостей до ЄРДР, що, відповідно до ч. 3 ст. 214 КПК, здійснюється негайно після завершення огляду [1].

Стан дослідження. Окремі проблеми забезпечення безпеки в міжнародному та національному правових просторах, а також окремі боки боротьби з можливістю

потрапляння небезпечних матеріалів у сферу, нерегульовану нормами права, були об'єктами уваги низки вітчизняних учених: О.В. Маслюка (2019), С.П. Митича (2019), М.О. Торбєєва (2019), С.А. Новачука (2020).

Вагомий внесок згаданих учених у розроблення проблематики є безперечним, однак, незважаючи на наявність науково-практичних розробок у галузі радіаційної безпеки, отруйних і сильнодіючих речовин та теоретичного розкриття окремих криміналістичних боків злочинності у сфері обігу небезпечних матеріалів, усі вони безпосередньо не торкалися її комплексного криміналістичного дослідження й тактики проведення окремих СРД, зокрема огляду місця події.

Мета наукової статті. Ураховуючи наведене, метою статті є дослідження процесуальних і тактичних особливостей проведення огляду місця події під час досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним поводженням із небезпечними матеріалами.

Виклад основного матеріалу. *Огляд місця події* – це СРД, яка полягає у дослідженні матеріальної обстановки місця вчинення кримінального правопорушення шляхом безпосереднього особистого його сприйняття слідчим, прокурором, іншими учасниками огляду з метою виявлення, фіксації та вилучення слідів кримінального правопорушення й інших речових доказів, з'ясування механізму події та інших обставин, що мають значення для кримінального провадження [2, с. 415].

Загальним завданням огляду місця події є встановлення механізму події в усіх його деталях, тобто вирішення питання про те, що саме й як відбулося на місці події. Водночас загальне завдання огляду місця події поділяється на низку окремих завдань: вивчення та фіксація обстановки огляду місця події; встановлення характеру впливу правопорушника на навколишнє середовище; виявлення, фіксація і вилучення слідів кримінального правопорушення та правопорушника; виявлення правопорушника і мотивів кримінального правопорушення; встановлення причин та умов, які сприяють учиненню кримінального правопорушення; отримання необхідних даних для здійснення подальших СРД.

Уся діяльність з організації та проведення огляду місця події у разі вчинення кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним поводженням із небезпечними матеріалами, поділяється на три етапи: підготовчий, робочий, заключний.

1. Підготовчий (підготовка до огляду) етап складається з двох стадій:

1.1. Підготовка до виїзду на місце події, що передбачає: уточнення отриманих вихідних даних про подію; визначення складу учасників огляду, створення слідчо-оперативної групи (СОГ); перевірку готовності техніко-криміналістичних та інших технічних засобів.

1.2. Підготовка на місці події, де головна роль належить слідчому: прийняття заходів з охорони місця події; надання допомоги потерпілим (виклик швидкої допомоги, самостійне транспортування до медичного закладу тощо), інших заходів, спрямованих на послаблення негативних наслідків або їх ліквідацію; уточнення наявної початкової інформації; складання плану дій та його коригування в процесі проведення огляду; видалення сторонніх осіб і забезпечення охорони місця події; залучення понятих; коротке опитування потерпілих, очевидців; проведення, за необхідності, невідкладних ОРЗ із метою затримання правопорушника; розподіл обов'язків між учасниками СОГ на підставі плану (або одночасно з його уточненням чи розробленням).

При цьому спеціаліст разом зі слідчим додатково повинен з'ясувати: які сліди вже виявлено, позначити їх спеціальними або підручними вказівниками, забезпечивши їх збереження; які зміни відбулися в початковій обстановці місця події (провести орієнтовну та оглядову фотозйомку місця події); доцільність залучення додаткових

спеціалістів або пересувної лабораторії; визначити доріжки пересування уповноважених на проведення огляду учасників СОГ, понятих тощо.

2. Робочий етап складається із загального та детального огляду.

2.1. Стадія загального огляду передбачає: орієнтування на місці події, проведення попереднього огляду, визначення його меж, сприйняття обстановки у цілому і в нерухомому стані; здійснення орієнтуючої, оглядової фотозйомки; визначення вихідної точки огляду (умовного центра, периферії), коригування плану дій, послідовності, вибір необхідних техніко-криміналістичних засобів; визначення методів обстеження місця події, які поділяються на види: а) за характером дослідження: статичний і динамічний; б) за охопленням обстановки: вибірковий (або суб'єктивний) і суцільний (або об'єктивний); в) за глибиною дослідження: загальний і детальний; г) за послідовністю дослідження (застосування засобів): концентричний – від умовної периферії до умовного центру (по спіралі, що згортається); ексцентричний – від центру до периферії (по спіралі, що розгортається); фронтальний (або лінійний) – від однієї межі до іншої; секторний, вузловий; огляд за квадратами, прямокутниками тощо.

2.2. На стадії детального огляду: з використанням вибраних методів і техніко-криміналістичних засобів планомірно й ретельно, щоб нічого не було пропущено, обстежують обстановку та всі об'єкти, що знаходяться на місці події, встановлюють їх місцезнаходження, взаєморозташування стосовно двох орієнтирів, форму, розміри, особливості (усе, що може мати значення для розслідування кримінального правопорушення); здійснити вузлову та детальну фотозйомки; окремі об'єкти вилучають, пакують.

На цій стадії отриману інформацію аналізують і оцінюють (звичайно, така дія проводиться й раніше). На підставі цієї інформації висуваються версії про характер події у цілому та окремі її обставини (особу правопорушника, мотив, спосіб учинення тощо). Необхідно звернути увагу на ті обставини, які суперечать висунутій версії та звичайному для такої ситуації перебігу, розвитку події. Вони можуть бути підставою для висунення версії про інсценування кримінального правопорушення.

До речі, у досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним поводженням із небезпечними матеріалами, на місці події спеціаліст повинен, насамперед, застосовувати неруйнівні методи виявлення слідової інформації, а в разі недосягнення позитивного результату – руйнівні. Перед застосуванням руйнівних методів повинен отримати від слідчого згоду на їх застосування та визначити пріоритет слідової інформації, що підлягає виявленню, для подальшого проведення досліджень у лабораторних умовах.

3. На заключному етапі огляду місця події слідчий: складає протокол огляду місця події та необхідні плани, схеми, креслення (спеціаліст при цьому надає допомогу в описі слідів); упаковує об'єкти, вилучені з місця події (спеціаліст також надає допомогу слідчому під час упакування вилучених слідів, зліпків та інших речових доказів); уживає заходи щодо збереження об'єктів, які мають доказове значення та які неможливо вилучити з місця події; вживає заходи щодо заяв, які надійшли від учасників огляду та інших осіб під час огляду місця події.

При цьому для вдосконалення науково-технічного забезпечення початкового етапу досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним поводженням із небезпечними матеріалами, з огляду на зарубіжний досвід, доцільно запровадити використання сучасних науково-технічних засобів. Зокрема, поширений у галузі архітектури та сфері кримінального судочинства західноєвропейських країн та США лазерний сканер FARO® Laser Scanner Focus^{3D}, який

є продуктом Американської глобальної світової компанії у секторі нових технологій FARO Technologies Inc, що виробляє мобільні системи для обмірів і 3D-візуалізації.

Ураховуючи те, що зазвичай місце події за фактом незаконного поводження з небезпечними матеріалами є складною комбінацією різноманітних об'єктів та предметів навколишнього середовища, з упевненістю можна сказати про перспективу його використання під час досудового розслідування, а саме для фіксації огляду місця події. Тим паче що нині лазерами Focus^{3D} уже оснащені пересувні криміналістичні лабораторії ДНДЕКЦ МВС України, а про методику фіксації обстановки на місці події, що ґрунтується на технології лазерного сканування, у своїх наукових працях вже згадували Ю.Ю. Орлов [3], Р.М. Шехавцов [4], Д.М. Тимчишин [5], П.Д. Біленчук [6].

Для повного розуміння ефективності та доцільності його застосування під час досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним поводженням із небезпечними матеріалами, зазначимо, що цей науково-технічний засіб є найменшим і найлегшим у світі високошвидкісним 3D-сканером для детального вимірювання та призначений для наземного лазерного сканування. Принцип його дії заснований на використанні лазерної технології високоякісного цифрування навколишніх предметів, створення деталізованого тримірного зображення складних об'єктів за кілька хвилин та передачі форми і точних розмірів об'єктів будь-якої складності. Результатом сканування є фотореалістичний тривимірний образ навколишнього простору у вигляді хмари точок сканованого об'єкта – своєрідної 3D-фотографії, де кожна точка має чітко визначені свої координати з точністю, вказаною у характеристиках сканера. Завдяки сенсорному екрану керувати сканером так само просто, як і цифровою камерою [5, с. 125–126].

Технологія роботи забезпечує те, що лазерний промінь цього науково-технічного засобу рухається по об'єктах місця події, а зчитувальний пристрій аналізує відбиті від них промені, визначаючи відстань до об'єктів і в поєднанні з даними обертів приладу створює впорядковані зрізи простору. Декілька мільйонів таких 3D-зрізів створюють тривимірний образ місця події, а інтегрована цифрова фотокамера дає змогу відобразити кольорові скани. Дані сканування записуються на карту SD, що значно полегшує їх перенесення на комп'ютер. Записавши отримане за допомогою сканера 3D-зображення місця події на CD-диск, матимемо ще один додаток до протоколу огляду разом із фотознімками, матеріалами звукозапису, відеозапису, планами, схемами та іншими матеріалами.

Таким чином, ураховуючи те, що технічні можливості FARO® Laser Scanner Focus^{3D} дають можливість із високою точністю фіксувати предмети у просторі, а для встановлення механізму кримінального правопорушення 3D-модель місця події з використанням тримірного проектування уможливить обстеження місця події з різних позицій, із різним ступенем деталізації та дасть змогу провести необхідні дослідження, то цей науково-технічний засіб необхідно використовувати у кримінальному провадженні [5, с. 126].

Аналіз кримінальних проваджень, розслідуваних за фактом незаконного поводження з небезпечними матеріалами, показав, що під час проведення огляду місця події й оформлення його результатів були допущені такі недоліки: неповний опис у протоколі огляду обстановки місця події (17,5%); відсутність при цьому належної послідовності (10,4%); неточний і неповний опис виявлених слідів, а також інших речових доказів (12,8%); не були вилучені виявлені та описані в протоколі речові докази (4,9%); не проводилися необхідні виміри (7,1%), фото-, відеозйомка (14,2%); фотографування проводилося, але знімки відсутні або незадовільні за якістю (9,4%); не склалися або були незадовільні за якістю плани і схеми (23,7%).

Кримінально-процесуальне законодавство України не обмежує перелік СРД, для участі в проведенні яких може бути залучений фаховий спеціаліст, більше того, у разі вчинення кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним поводженням із небезпечними матеріалами, його роль є дуже важливою, урахувавши її особливий характер та ступінь суспільної загрози. У процесі розкриття такого роду кримінальних правопорушень основною метою залучення спеціаліста є використання його знань та регламентів поводження з небезпечними матеріалами під час їх виявлення, ідентифікації, вилучення та пакування як речових доказів.

Необхідно також пам'ятати, що залучення таких спеціалістів є важливим елементом забезпечення нормативних та медико-санітарних обмежень під час поводження з ДІВ учасників СРД, згідно з вимогами Норм радіаційної безпеки України [7] та Основних санітарних правил України [8].

Так, під час досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним поводженням із радіоактивними матеріалами, огляду із залученням спеціалістів можуть підлягати різноманітні об'єкти: огляд місця події: місце затримання чи вилучення радіоактивного матеріалу, службових приміщень підприємства тощо; огляд приміщень та ділянок місцевості, які не є місцем події, але в силу різних обставин зазнали радіаційного впливу вилученого радіоактивного матеріалу; огляд предметів кримінального правопорушення: радіоактивні матеріали, пристосування для їх зберігання та перевезення тощо; огляд жертв опромінення чи трупа.

Згідно з ч. 1 ст. 98 КПК України, речовими доказами є матеріальні об'єкти, які були знаряддям учинення кримінального правопорушення, зберегли на собі його сліди або містять інші відомості, які можуть бути використані як доказ факту чи обставин, що встановлюються під час кримінального провадження, у тому числі предмети, що були об'єктом кримінально-протиправних дій, гроші, цінності та інші речі, набуті кримінально-протиправним шляхом або отримані юридичною особою внаслідок учинення кримінального правопорушення [1].

При цьому під час огляду місця події за фактом незаконного поводження з радіоактивними матеріалами необхідно проводити перевірку на наявність вибухових пристроїв, за допомогою яких можливе здійснення їх розпилення шляхом вибуху.

Після перевірки на наявність вибухового пристрою слід провести роботу з виявлення та фіксації слідової інформації, яка може свідчити про наявність папілярних відбитків пальців рук, дезоксирибонуклеїнової кислоти, мікроскопічних частинок тощо.

Своєю чергою, вилучення, перевезення або захоронення радіоактивних матеріалів мають право здійснювати спеціальні підприємства, що мають ліцензії, сертифікати, дозволи відповідно до Закону України «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [9]. Саме вони відповідають за організаційні заходи і забезпечення ядерної та радіаційної безпеки під час перевезення радіоактивних матеріалів.

Також необхідно здійснити огляд та перевірку отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів зі списком отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, дії з якими дозволено, та додатково провести огляд (за необхідності вилучення чи ксерокопіювання) статутних документів, посадових інструкцій, звіряння чеків, контрактів, угод, товарно-транспортних накладних, документації на вивіз продукції з підприємства-виробника, складу, платіжних доручень, а також матеріалів перевірок відповідними державними органами щодо дотримання ліцензійних умов тощо.

Як рекомендації працівникам правоохоронних органів потрібно зазначити, що оскільки у даній ситуації порушуються правила відпуску отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, то може мати місце порушення правил їх придбання, зберігання

й обліку. Під час огляду місця події на це може вказувати, зокрема: наявність великої кількості зазначених лікарських засобів у приміщенні або значне перевищення їх фактичної кількості порівняно з документально оформленим; їх місцезнаходження не в сейфі окремо від інших лікарських засобів або окремому приміщенні, як це передбачено правилами зберігання [10; 11], а в будь-якому іншому місці (шафах, шухлядах, особистих речах працівників аптеки, складу тощо); зберігання таких лікарських засобів без зовнішнього упакування, не у фабричній упаковці, невідповідність зовнішнього оформлення упакування його вмісту (номер партії, дата виготовлення, логотип і маркування виробника тощо) [10]; наявність грошових коштів (особливо великої кількості) поза касовим апаратом.

Окрім цього, про порушення правил придбання й обліку отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів може свідчити певна документація, виявленню, огляду і вилученню якої необхідно приділяти значну увагу: документація, що оформлюється під час надходження для реалізації (в аптечних установах) або для забезпечення лікувально-діагностичного процесу, проведення наукових досліджень (у лікувально-профілактичних, науково-дослідних установах) лікарських засобів: супровідні документи, накладні, прибуткові документи, реєстраційні журнали, що дають змогу встановити дату постачання, назву і лікарську форму, поставлену кількість лікарського засобу, назву й адресу постачальника; документація, що оформлюється під час списання, знищення, утилізації відходів лікарських засобів (до яких відносяться неякісні, із закінченим терміном зберігання, незареєстровані, фальсифіковані лікарські засоби) [12]; акт передачі лікарського засобу постачальникові або виробникові чи акт про знищення відходів лікарського засобу, де повинно зазначатися, які лікарські засоби передавалися, знищувалися (назва, виробник, номер серії, дата виготовлення, коли й звідки надійшли, кількість); документація, що оформлюється під час проведення інвентаризацій лікарських засобів: інвентаризаційні описи, відомості, акти контрольної перевірки інвентаризації цінностей, книга реєстрації контрольних перевірок інвентаризацій тощо; документація, що оформлюється під час переміщення, використання лікарських засобів, напівфабрикатів: у разі виготовлення лікарських засобів в умовах аптеки – журнал реєстрації окремих стадій виробництва, журнал і паспорт письмового контролю тощо; у разі списання лікарських засобів на хворих у лікувально-профілактичних установах – листки призначень цих хворих, їхні історії хвороби, амбулаторні картки поліклінічних відділень; документація, що оформлюється під час відпуску лікарських засобів. Наприклад, журнал обліку отруйних та сильнодіючих лікарських засобів, що підлягають предметно-кількісному обліку в установах охорони здоров'я, форму якого затверджено Наказом МОЗ України від 19 липня 2005 р. № 360 [13]; документація, що надається для придбання окремих категорій лікарських засобів та залишається в аптеці після їх відпуску (рецепти на придбання лікарських засобів, на виготовлення їх в умовах аптеки, а також вимога-замовлення на відпуск лікарських засобів лікувально-профілактичним і науково-дослідним установам).

Таким чином, після проведення огляду місця події, отримання упродовж доби та долучення до матеріалів кримінального провадження висновків обстеження небезпечних матеріалів заінтересованими органами державної влади зі звітом про ситуацію на місці події, результатами вимірів, характеристикою матеріалу чи об'єкта, рекомендаціями щодо заходів безпеки під час подальшого поводження з вилученим небезпечним матеріалом слідчий зобов'язаний провести ще низку інших СРД, зокрема допит свідка, потерпілого, підозрюваного, обшук, призначити судові експертизи тощо.

Висновки. Огляд місця події спрямований на пошук речових доказів та потребує від слідчого прискіпливого огляду усіх предметів й слідів, що можуть мати

значення для кримінального провадження, ретельного опису їх у протоколі СРД. Метою проведення огляду місця події є: з'ясування обстановки та обставин розслідуваного кримінального правопорушення; виявлення та фіксація речових доказів, слідів, предметів, що мають значення для кримінального провадження; перевірка показань потерпілого, підозрюваного, свідків про обставини кримінального правопорушення. Окрім детального опису в протоколі, місце події слід додатково фіксувати за допомогою сучасних науково-технічних засобів фіксації: фото- (лазерний сканер FARO® Laser Scanner Focus^{3D}), відеозйомка або із зображенням схеми, плану, малюнків, креслення тощо.

Тактика огляду місця події на робочому етапі передбачає загальну (статичну) та детальну (динамічну) стадії огляду. Під час проведення загального огляду місця вчинення кримінального правопорушення, пов'язаного з незаконним поведінням із небезпечними матеріалами, слідчому необхідно виявити та зафіксувати розташування місця події (місця, де перебував потерпілий, правопорушник), указавши повну адресу, ділянку вулиці, місцевості; якщо кримінальне правопорушення вчинено за межами міста, необхідно зробити прив'язку до нерухомих орієнтирів.

Аналіз кримінальних проваджень показав, що під час проведення огляду місця події й оформлення його результатів були допущені такі недоліки: неповний опис у протоколі огляду обстановки місця події (17,5%); відсутність при цьому належної послідовності (10,4%); неточний і неповний опис виявлених слідів, а також інших речових доказів (12,8%); не були вилучені виявлені та описані в протоколі речові докази (4,9%); не проводилися необхідні виміри (7,1%), фото-, відеозйомка (14,2%); фотографування здійснювалося, але знімки відсутні або якість зображення не задовільна (9,4%); не складалися або були незадовільні за якістю плани і схеми (23,7%).

Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квіт. 2012 р. № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
2. Криміналістика : підручник / В.В. Пясковський та ін. ; за заг. ред. В.В. Пяковського ; 2-е вид., перероб. і доп. Харків : Право, 2020. 752 с.
3. Орлов Ю.Ю. Застосування лазерного сканування під час огляду місця події. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2011. № 4(77). С. 196–201.
4. Шиканов В.И. Актуальные вопросы уголовного судопроизводства и криминалистики в условиях современного научно-технического прогресса. Иркутск : Иркут. ун-т, 1998. 190 с.
5. Тимчишин Д.М. Використання науково-технічних засобів у розслідуванні вбивств : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Київ, 2014. 260 с.
6. Біленчук П.Д. Сучасні можливості використання лазерних технологій Focus3D у сфері кримінального судочинства. *Економіка, фінанси, право*. 2012. № 7. С. 26.
7. Норми радіаційної безпеки України. Офіційне видання. Київ : МОЗ України, 2009. 41 с.
8. Державні санітарні правила «Основні санітарні правила забезпечення радіаційної безпеки України» : Наказ МОЗ № 54 від 02 лютого 2005 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0552-05#Text>.
9. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії : Закон України від 11.01.2000 № 1370-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1370-14#Text>.

10. Правила зберігання та проведення контролю якості лікарських засобів у лікувально-профілактичних закладах : Наказ МОЗ України від 16 грудня 2003 р. № 584. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0275-04#Text>.

11. Правила транспортування та зберігання ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів, кормових добавок та засобів ветеринарної медицини : Наказ Мінагрополітики України від 13 серпня 2002 р. № 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-02#Text>.

12. Правила утилізації та знищення лікарських засобів : Наказ МОЗ України від 24 квітня 2015 р. № 242. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0550-15#Text>.

13. Правила виписування рецептів на лікарські засоби і вироби медичного призначення, Порядок відпуску лікарських засобів і виробів медичного призначення з аптек та їх структурних підрозділів, Інструкція про порядок зберігання, обліку та знищення рецептурних бланків : Наказ МОЗ України від 19 серпня 2005 р. № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0782-05#Text>.

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.44>

ОРГАНІЗАЦІЙНА МОДЕЛЬ ЗДІЙСНЕННЯ КРИМІНАЛЬНОГО ПЕРЕСЛІДУВАННЯ У СУДОВИХ СТАДІЯХ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ГРУПОЮ ПРОКУРОРІВ

Янкова Людмила Юріївна,
аспірант кафедри кримінального
процесу
(Одеський державний університет
внутрішніх справ, м. Одеса, Україна)

У статті звернуто увагу на зміну організаційних моделей взаємодії між правоохоронними органами під час здійснення кримінального переслідування у зв'язку з реформою кримінального судочинства. Наголошено на запровадженні інноваційного підходу до здійснення кримінального переслідування, зокрема на можливості його здійснення групою прокурорів. Обґрунтовано, що питання взаємодії групи прокурорів залишається нормативно недостатньо врегульованим. Систематизовано останні наукові напрацювання за вказаною тематикою. Наголошено на відсутності у кримінальному процесуальному законодавстві чітких підстав та критеріїв для створення групи прокурорів у межах конкретного кримінального провадження. Окреслено основні наукові позиції щодо функціональної спрямованості групи прокурорів у кримінальному провадженні. Окреслено наявні нормативні положення щодо особливостей формування та організації роботи групи прокурорів у кримінальному провадженні, зокрема проаналізовано накази Генерального прокурора України щодо організації роботи групи прокурорів у кримінальному провадженні. Обґрунтовано модель розподілу прокурорів за обвинуваченими. Визначено випадки доцільності використання такої моделі, зокрема під час розслідування кримінальних проваджень із декількома обвинуваченими та розслідування кримінальних проваджень щодо діяльності організованих злочинних угруповань. Охарактеризовано систему завдань, які вирішуються конкретним прокурором, закріпленим за обвинуваченим. Акцентовано увагу на інформаційній взаємодії такого прокурора з іншими учасниками групи прокурорів.

Обґрунтовано модель розподілу прокурорів за джерелами доказів, зокрема за дослідженням та опрацюванням речових доказів та документів як самостійних джерел доказів. Визначено функціональну спрямованість прокурора, закріпленого за кожним із таких джерел доказів. Визначено функціональну спрямованість та систему завдань прокурора, який закріплений за аналізом речових доказів та документів як самостійних джерел доказів. Окремо проаналізовано проблему перевірки участі понять під час проведення слідчих дій, зокрема спростування у судових засіданнях факту їх незацікавленості у результатах розгляду кримінального провадження.

Ключові слова: кримінальне переслідування, судові стадії кримінального провадження, група прокурорів, організаційна модель, взаємодія.

ORGANIZATIONAL MODEL OF CRIMINAL PROSECUTION IN JUDICIAL STAGES OF CRIMINAL PROCEEDINGS BY A GROUP OF PROSECUTORS

Yankova Lydmula Yuriyivna,
Postgraduate Student at the Department
of Criminal Procedure
(Odessa State University Internal Affairs,
Odessa, Ukraine)

The article draws attention to the change of organizational models of interaction between law enforcement agencies during the criminal prosecution in connection with the reform of criminal justice. Emphasis was placed on the introduction of an innovative approach to criminal prosecution, in particular the possibility of its implementation by a group of prosecutors. It is substantiated that the issue of interaction of the group of prosecutors remains insufficiently regulated by law. The latest scientific developments on the specified subject are systematized. It is emphasized that there are no clear grounds and criteria in the criminal procedure legislation for the establishment of a group of prosecutors within a specific criminal proceeding. The main scientific positions on the functional orientation of the group of prosecutors in criminal proceedings are outlined. The existing normative provisions on the peculiarities of the formation and organization of the work of a group of prosecutors in criminal proceedings are outlined, in particular, the orders of the Prosecutor General of Ukraine on the organization of the work of a group of prosecutors in criminal proceedings are analyzed. The model of distribution of prosecutors by accused is substantiated. Cases of expediency of using such a model have been identified, in particular during the investigation of criminal proceedings with several defendants and the investigation of criminal proceedings concerning the activities of organized criminal groups. The system of tasks which is solved by the concrete prosecutor assigned to the accused is characterized. Emphasis is placed on the informational interaction of such a prosecutor with other members of the group of prosecutors.

The model of distribution of prosecutors by sources of evidence, in particular by research and processing of material evidence and documents as independent sources of evidence, is substantiated. The functional orientation of the prosecutor assigned to each of these sources of evidence is determined. The functional orientation and system of tasks of the prosecutor are determined, which is assigned to the analysis of material evidence and documents as independent sources of evidence. The problem of checking the participation of witnesses during the investigation, in particular, refuting in court the fact of their lack of interest in the results of criminal proceedings, was analyzed separately.

Key words: criminal prosecution, judicial stages of criminal proceedings, a group of prosecutors, organizational model, interaction.

Постановка проблеми. Реформа правосуддя, яку було проведено в Україні, передбачала не лише зміну судоустрою, вона також змінила парадигму теоретичних та практичних аспектів взаємодії між правоохоронними органами; не оминуло це, перш за все, і прокуратуру. Так, КПК України 2020 р. закріпив можливість здійснення кримінального переслідування у конкретному кримінальному провадженні групою прокурорів, що є новою організаційною моделлю здійснення кримінального переслідування у вітчизняному кримінальному процесуальному праві.

Аналітичне опрацювання наукових джерел свідчить, що у межах кримінального процесуального права та криміналістики проблематика взаємодії розглядається вченими у двох аспектах, зокрема: процесуальна взаємодія та організаційно-тактична взаємодія, яка включає самостійні структурні елементи, зокрема інформаційну взаємодію.

Необхідно зауважити, що переважну більшість досліджень присвячено аналізу взаємодії під час досудового розслідування, що зумовлено необхідністю узгодженої роботи сторони обвинувачення під час досудового розслідування. Водночас слушно наголосити, що проблему взаємодії під час здійснення кримінального переслідування у судових стадіях кримінального провадження досліджено вченими недостатньо, а організаційний складник співпраці групи прокурорів під час здійснення кримінального переслідування у судових стадіях кримінального провадження аналізувався доволі фрагментарно, що й зумовлює актуальність представленої наукової статті.

Аналіз останніх публікацій за темою дослідження. Проблема організації діяльності та кримінальних процесуальних особливостей роботи групи прокурорів після прийняття КПК України 2012 р. досліджувалася у наукових працях Ю.П. Аленіна, Л.І. Аркуші, І.В. Басистої, В.І. Галагана, Н.В. Глинської, І.В. Гловюк, В.О. Гринюка, Ю.М. Грошевого, В.С. Зеленецького, О.В. Капліної, М.П. Каркача, О.А. Квачевського, О.П. Кучинської, О.М. Ларіна, Л.М. Лобойка, Т.О. Лоскутова, В.В. Луцика, В.Т. Нора, Д.П. Письменного, М.А. Погорецького, М.М. Полянського, В.О. Попелюшка, І.В. Рогатюка, Д.Б. Сергєєвої, Г.П. Середи, І.А. Тітка, О.М. Толочка, Л.Д. Удалової, О.Г. Шило, М.Є. Шумила, В.М. Юрчишина, О.Г. Яновської та інших науковців. Визнаючи значимість наукового доробку вказаних учених, слушно відзначити, що вказані питання досліджено переважно крізь призму кримінального процесуального права, а організаційна модель роботи групи прокурорів у межах конкретного кримінального провадження, зокрема і під час здійснення кримінального переслідування у судових стадіях, потребує наукового аналізу.

Метою статті є розроблення типових організаційних моделей участі групи прокурорів у здійсненні кримінального переслідування у судових стадіях кримінального провадження.

Викладення основного матеріалу. Перш за все необхідно звернути увагу на положення ч. 1 ст. 37 КПК України, яка визначає, що у разі необхідності керівник органу прокуратури може визначити групу прокурорів у конкретному кримінальному провадженні, а також старшого прокурора такої групи, який керуватиме діями інших прокурорів. При цьому необхідно звернути увагу, що КПК України не містить конкретизованих положень щодо: а) переліку випадків чи категорій кримінальних проваджень, під час досудового розслідування чи судового розгляду яких може створюватися група прокурорів; б) особливостей діяльності такої групи прокурорів; в) розподілу між ними функціональних обов'язків та особливостей взаємодії.

Як відзначають дослідники, визначення групи прокурорів за чинним КПК України може бути дієвим організаційним важелем управлінської діяльності керівника органу прокуратури. Проте питання визначення повноважень прокурорів, які входять до складу групи прокурорів, нормативно неврегульоване й вирішується у кожному випадку індивідуально. У цілому ефективність діяльності групи прокурорів у практичній діяльності значно вища за самостійне виконання повноважень прокурора з процесуального керівництва. Проте лише у разі належної організації роботи такої групи, зокрема підвищення відповідальності кожного учасника групи за довірену йому ділянку роботи [6]. Зауважимо, що частково вказане питання вирішено у Порядку організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні [4], який визначає, що старші групи відповідно до законодавства:

- організовують участь прокурорів групи в усіх судових засіданнях;
- особисто беруть участь у судових засіданнях;
- під час судового провадження координують діяльність прокурорів групи та узгоджують їхні процесуальні позиції;

– підписують процесуальні документи прокурорів про зміну або відмову від обвинувачення, висунення додаткового обвинувачення, а також погоджують такі рішення з прокурором вищого рівня, укладають угоди про визнання винуватості.

Аналіз цього нормативного документа свідчить про відсутність у ньому конкретизації щодо розподілу обов'язків у межах групи прокурорів, що додатково підтверджується й опрацьованими нами матеріалами практики, які підтверджують факти розподілу обов'язків між групою прокурорів старшим групи на свій власний розсуд. Загалом ми не заперечуємо можливості існування такого підходу, але вважаємо, що вказаний аспект діяльності прокурорів потребує наукового забезпечення та вироблення оптимальних моделей організації роботи групи прокурорів у межах конкретного кримінального провадження.

Проведений нами аналіз наукових джерел та матеріалів практики, на нашу думку, дає змогу запропонувати такі моделі організації підготовки групи прокурорів до здійснення кримінального переслідування у судових стадіях кримінального провадження:

– *за обвинуваченими*. З організаційно-тактичного боку, використання такої моделі доцільне у складних кримінальних провадженнях із декількома обвинуваченими, а також у кримінальних провадженнях щодо злочинів, учинених організованими злочинними угрупованнями. У разі використання такої моделі відповідний прокурор, який входить до складу групи, закріплюється за конкретним обвинуваченим із метою виконання таких завдань:

– аналізу та оцінки кожного окремого, а також усієї сукупності доказів, які підтверджують вину конкретного обвинуваченого у вчиненні інкримінованого злочину;

– дослідження особи кожного обвинуваченого, зокрема й аналізуючи матеріали оперативно-розшукових справ із метою:

а) повторної оцінки ролі обвинуваченого у механізмі злочинної діяльності;

б) статусу конкретного обвинуваченого у структурі організованих злочинних угруповань та у кримінальному середовищі загалом;

в) оцінки системи соціально-корисних та кримінальних зв'язків конкретного обвинуваченого;

г) прогнозування моделі поведінки конкретного обвинуваченого під час судового розгляду кримінального провадження;

г) оцінки можливості протидії з боку конкретного обвинуваченого діяльності прокурора із підтримання державного обвинувачення.

За результатами застосування такої моделі старшим групи прокурорів може бути проведена координаційна нарада із заслуховування прокурорів групи щодо проведеної ними аналітичної роботи з метою:

а) оцінки можливості зміни обвинувачення щодо конкретного обвинувачення;

б) оцінки перспективи укладення угоди з конкретним обвинуваченим;

в) оцінки рівня доведеності вини кожного обвинуваченого;

г) планування заходів із нейтралізації протидії з боку конкретного обвинуваченого;

– *за джерелами доказів*. Відповідно до ч. 2 ст. 84 КПК України, процесуальними джерелами доказів є: показання; речові докази; документи; висновки експертів. У даній моделі слушно використати підхід, згідно з яким під час підготовки до здійснення кримінального переслідування у судових стадіях кримінального провадження відповідний прокурор із групи прокурорів аналізує конкретні джерела доказів у кримінальному провадженні.

Так, *прокурор групи, закріплений за аналізом показань*, акцентує свою увагу на:

– якості допитів учасників кримінального провадження під час досудового розслідування;

– виявленні суперечностей у показаннях, які можуть бути використані стороною захисту під час судового розгляду та з'ясування причин неусунення таких суперечностей під час досудового розслідування;

– можливості реального допиту осіб, які давали показання під час досудового розслідування під час судового розгляду;

– прогнозування можливості зміни показань окремими учасниками кримінального провадження;

– визначення можливості учасника кримінального провадження надати у судовому засіданні показання аналогічної якості (детальності, точності) як під час досудового розслідування. Особливої актуальності вказана проблема набуває під час судового розгляду: а) кримінальних проваджень минулих років; б) кримінальних проваджень, у яких досудове розслідування здійснювалося протягом тривалого часу;

– прогнозування можливості умисної протидії особи, яка допитувалася під час досудового розслідування, підтриманню державного обвинувачення.

Прокурор, закріплений за аналізом речових доказів, акцентує увагу на:

– місці знаходження кожного речового доказу, а також належному оформленні документів, які підтверджують місцезнаходження конкретного речового доказу та його зберігання. Наприклад, документи, які є речовими доказами, повинні зберігатися вкладеними між чистими аркушами паперу в конвертах. На таких документах забороняється робити будь-які помітки, написи і перегинати їх. У разі наявності великої кількості документів вони складаються в окремий пакет. На конверті (пакеті) зазначається перелік документів, що вкладені в нього [3]. Відповідно до ст. 100 КПК України, документи, що є речовими доказами, залишаються у матеріалах кримінального провадження протягом усього часу їх зберігання;

– наявності усіх підтверджуючих документів щодо речових доказів, які на законних підставах знищені під час досудового розслідування. Так, речові докази у вигляді товарів або продукції, що піддаються швидкому псуванню, мають непридатний стан, знищуються за письмовою згодою власника, а в разі її відсутності – за рішенням слідчого судді, суду [3];

– реального стану речових доказів та збереження на них ознак, які підтверджують їх відношення до конкретного кримінального правопорушення, оскільки згідно з вимогами нормативних документів умовою зберігання речових доказів повинне бути забезпечення збереження їх істотних ознак та властивостей [3];

– виявлення, з'ясування та вжиття у разі наявності законної можливості заходів щодо усунення причин неналежного зберігання речових доказів;

– у разі втрати під час досудового розслідування речових доказів, у межах своїх повноважень з'ясовує причину втрати речових доказів та притягнення до встановленої законом відповідальності винних осіб. Так, відповідно до ч. 4 ст. 100 КПК України, у разі втрати чи знищення стороною кримінального провадження наданого їй речового доказу вона зобов'язана повернути володільцю таку саму річ або відшкодувати її вартість.

Окремим джерелом доказів у кримінальному провадженні КПК України визначає документ як спеціально створений із метою збереження інформації матеріальний об'єкт, який містить зафіксовані за допомогою письмових знаків, звуку, зображення тощо відомості, котрі можуть бути використані як доказ факту чи обставин, що встановлюються під час кримінального провадження.

У разі вибору під час підготовки до підтримання державного обвинувачення організаційно-тактичної моделі розподілу прокурорів за джерелами доказів *прокурор*,

закріпленій за аналізом документів як джерел доказів, сформованих у вигляді документів, акцентує увагу на:

- забезпеченні процедури, яка дає змогу використати матеріали, зібрані відповідними оперативними підрозділами у межах їх компетенції як докази у кримінальному провадженні;

- наявності у матеріалах справи дублікатів окремих документів та з'ясовує причини відсутності у матеріалах кримінального провадження їхніх оригіналів;

- правильності складених у порядку, передбаченому КПК України, протоколів процесуальних дій, а також додатків до них. У контексті цього, з тактичного боку, ще на стадії підготовки до підтримання державного обвинувачення слушно звернути увагу на протоколи процесуальних дій, які проводилися за участю понятих, та з'ясувати готовність указаних осіб підтвердити свою присутність та правильність відображення у протоколі відповідної інформації.

Так, ґрунтовно проаналізувавши участь понятих у слідчих (розшукових) діях на стадії досудового розслідування, професор С.М. Смоков обґрунтовано звернув увагу на окремі проблемні питання, які виникають щодо понятих під час досудового розслідування, зокрема:

- а) нечіткість їх правового статусу, який не прописаний у КПК України;

- б) відсутність нормативно визначеного алгоритму щодо поведінки понятих під час проведення процесуальних дій, що дає змогу поставити їх під сумнів під час судового розгляду [5].

Неоднозначною є й судова практика із цього питання, зокрема у разі коли, на думку суду, понятий безпосередньо приймав участь у збиранні доказів, що з позиції суду є грубим порушенням норм КПК України [1]. Необхідно також звернути увагу, що в контексті участі понятих у процесуальних діях гострою прикладною проблемою є оцінка категорії незацікавленості понятих у результатах проведення слідчих (розшукових) дій. Як відзначає А.А. Кріпак, як правило, прибувши на місце події, працівники правоохоронних органів перед проведенням огляду приміщення (квартири) запрошують понятих, якими здебільшого є сусіди потерпілих. Зі слів понятих, які перебувають переважно у шоковому стані від побаченого, з'ясовується, що вони не є родичами потерпілого, а отже, повинні бути незаінтересовані у результатах кримінального провадження. Але в ході досудового розслідування (а іноді й під час судового розгляду) з'ясовується, що поняті були не лише сусідами, а ще й близькими друзями, які майже весь вільний час проводили разом. Таким чином, виникають питання щодо можливості вважати таких понятих незаінтересованими у результатах кримінального провадження. З іншого боку, незрозуміло, як слідчому, який проводить досудове розслідування довести, що він не порушив вимог законності, залучаючи таких понятих під час проведення огляду місця події [2].

Окрім того, необхідно звернути увагу на те, що практика роботи слідчих підрозділів, зокрема Національної поліції України, свідчить, що початкові слідчі (розшукові) дії проводяться слідчим, який входить до складу сформованої слідчо-оперативної групи та в подальшому не здійснює досудове розслідування кримінального провадження та не несе відповідальності за якість досудового розслідування.

Висновки. Підсумовуючи викладене, необхідно відзначити, що на разі організаційний складник роботи групи прокурорів у кримінальному провадженні залишається недостатньо дослідженим. Типовими організаційними моделями організації роботи групи прокурорів у судових стадіях кримінального провадження є: а) розподіл прокурорів за обвинуваченими; б) розподіл прокурорів за джерелами доказів; в) розподіл прокурорів за епізодами злочинної діяльності.

Список використаних джерел:

1. Вирок Малиновського районного суду м. Одеси від 10.10.2016 у справі № 521/8853/15-к.
2. Кріпак А.А. Характеристика обставин, що виключають можливість участі осіб як понятих у кримінальному провадженні. *Вісник Пенітенціарної асоціації України*. 2017. № 2. С. 147–155.
3. Порядок зберігання речових доказів стороною обвинувачення, їх реалізації, технологічної переробки, знищення, здійснення витрат, пов'язаних з їх зберіганням і пересиланням, схоронності тимчасово вилученого майна під час кримінального провадження : Постанова КМУ від 19.11.2012 № 1104.
4. Порядок організації діяльності прокурорів і слідчих органів прокуратури у кримінальному провадженні : Наказ Генеральної прокуратури України від 28.03.2019 № 51.
5. Смоков С.М., Кирилюк О.А. Участь понятих у слідчих (розшукових) діях на стадії досудового розслідування. *Вісник кримінального судочинства*. 2017. № 2. С. 101–106.
6. Шпак О.О. Особливості організації роботи керівника прокуратури із процесуального керівництва. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 328–331.

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ЮРИДИЧНА ОСВІТА

УДК 347.962

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.45>

ЕТИЧНІ ВИМОГИ ДО КАНДИДАТА НА ПОСАДУ СУДДІ

Коваленко Інна Ігорівна,

аспірантка

(Академія адвокатури України, м. Київ,
Україна),

помічник судді Верховного Суду

<https://orcid.org/0000-0002-0315-6401>

Статтю присвячено розкриттю етичних вимог, що висуваються до кандидата на посаду судді. У статті здійснено аналіз правової природи суддівської етики й акцентується увага на особливостях становлення професійної етики кандидатів на посаду судді, здійснюється пошук механізму підвищення рівня довіри до судової влади шляхом утвердження етичних норм.

Звертається увага на те, що останніми роками рівень довіри громадян до судової влади залишається стабільно низьким. Основна проблема недовіри до суддів ґрунтується на етичних, деонтологічних і поведінкових аспектах. Саме тому надзвичайно актуальними залишаються питання професійної етики суддів. Розуміючи, що питання діяльності судді, який повинен займати вказану посаду, а отже, має володіти набором встановлених правил і норм поведінки у відносинах з іншими учасниками судового процесу та поза ним, законодавець шляхом прийняття значної кількості нормативно-правових актів приділяє значну увагу питанням професійної етики суддів. З цією метою, зокрема, проаналізовано норми Закону України «Про забезпечення права на справедливий суд» від 12 лютого 2015 р. № 192-VIII [1], яким було затверджено нову редакцію Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII [2], Кодекс суддівської етики, затверджений рішенням Ради суддів України від 04 лютого 2016 р. № 1 [3].

На підставі здійсненого дослідження нормативно-правових актів і доктринальних думок зроблено висновок, що норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і Кодекс суддівської етики не містять ні поняття «суддівської етики», ні поняття «добročесності», а це допускає можливість широкої дискреційності тлумачення поняття «суддівської етики».

Внаслідок здійсненого дослідження надано теоретичну характеристику правової природи суддівської етики шляхом аналізу її дефініції, складових елементів, законодавчого регулювання і юридичної сили. Пропонується розглянути дворівневий механізм етичної етики, спрямований на підвищення рівня довіри до судової гілки влади шляхом зміни підходів до вивчення, розуміння і застосування суддівської етики.

Ключові слова: етика, вимоги, закон, суддя, поведінка, довіра.

ETHICAL REQUIREMENTS FOR A CANDIDATE FOR A JUDGE

Kovalenko Inna Ihorivna,

Postgraduate Student

(Academy of Advocacy of Ukraine, Kyiv, Ukraine),

Assistant Judge of the Supreme Court

<https://orcid.org/0000-0002-0315-6401>

The article is devoted to the disclosure of ethical requirements for a candidate for the position of a judge. The article analyzes the legal nature of judicial ethics and focuses on the peculiarities of the professional ethics of candidates for the position of judge, the search for a mechanism to increase confidence in the judiciary by approving ethical norms. Attention is drawn, and statistics are given, that in recent years the level of public confidence in the judiciary has remained consistently low. The main problem of distrust of judges is based on ethical, deontological and behavioral aspects. That is why the issues of professional ethics of judges remain extremely relevant. Realizing that the issue of the judge, who must hold this position, and therefore must have a set of established rules and norms of conduct in relations with other participants in the trial and beyond, the legislator, by adopting a significant number of regulations in recent years pays considerable attention issues of professional ethics of judges. To this end, in particular, the provisions of the Law of Ukraine "On Ensuring the Right to a Fair Court" of 12.02.2015 № 192-VIII, which approved a new version of the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges" of 02.06.2016 № 1402-VIII, Code of Judicial Ethics, approved by the decision of the Council of Judges of Ukraine dated 04.02.2016 № 1.

Based on the study of regulations and doctrinal opinions, it is noted that neither the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges" and the Code of Judicial Ethics contain the concept of "judicial ethics" or the concept of "integrity", which allows for wide discretion. interpretation of the concept of "judicial ethics".

As a result of the research, a theoretical description of the legal nature of judicial ethics is provided by analyzing its definition, constituent elements, legislative regulation and legal force. It is proposed to consider a two-tier mechanism of ethical ethics aimed at increasing the level of trust in the judiciary by changing approaches to the study, understanding and application of judicial ethics.

Key words: ethics, requirements, law, judge, behavior, trust.

Постановка проблеми. Протягом усього періоду незалежності України судова гілка влади зазнає найбільше змін. Щоразу ключовими аспектами реформ стають самі суди як інституційні органи, однак це не дає належного результату. Рівень довіри до судової влади залишається стабільно низьким. Беручи до уваги відомості, зібрані Інститутом соціологічних досліджень НАН України протягом 2013–2018 рр., і дослідження Центру Разумкова за 2019 р., можна побачити стабільну динаміку низького рівня довіри до судової влади – загалом він не перевищує 15%. За даними соціологічного дослідження Центру політико-правових реформ і Фонду Демініціативи за 2019 рік, 32% респондентів вказують на низький рівень моральності суддів, 62% переконані у високому рівні корумпованості суддів, 50% вважають, що судді залежні від олігархів [4].

На нашу думку, проблема недовіри до суддів ґрунтується на етичних, деонтологічних і поведінкових аспектах. Саме тому надзвичайно актуальними залишаються питання професійної етики суддів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У процесі дослідження опрацьовані роботи С. Жукова, Г. Вітюка, В. Чорнобука, Г. Бахарєва, О. Овчаренка, О. Овсяннiкової, А. Тація. Вказаними науковцями комплексно опрацьовані питання нормативно-правового закріплення етичних принципів, міжнародно-правового регламентування суддівської етики, особливості притягнення судді до дисциплінарної відповідальності за порушення етичних вимог. Водночас залишилися відкритими актуальні питання, пов'язані з етичними вимогами кандидата на посаду судді.

Мета статті є дослідження особливостей становлення професійної етики кандидатів на посаду судді та пошук механізму підвищення рівня довіри громадян до судової влади шляхом утвердження етичних норм.

Виклад основного матеріалу. Аналіз правової природи суддівської етики, на нашу думку, має здійснюватися в формі емпіричного і теоретичного дослідження самого поняття, передумов виникнення цього явища, його юридичного закріплення, ролі у професійній діяльності суддів. Для належного розуміння подальшого змісту дослідження важливо його розпочати із пошуку відповіді на запитання: чим є суддівська етика? Ні Законом України «Про судоустрій і статус суддів», який у ст. 58 закріплює, що питання суддівської етики визначається Кодексом суддівської етики, котрий затверджується з'їздом суддів України за пропозицією Ради суддів України, ні самим Кодексом суддівської етики не визначається поняття суддівської етики. Ми погоджуємося із твердженням С. Жукова про те, що це породжує ситуацію правової невизначеності [5, с. 183].

Фактично це допускає можливість широкої дискреційності тлумачення поняття суддівської етики. У затверженому рішенні Ради суддів України № 1 від 04 лютого 2016 р. Коментарі до Кодексу суддівської етики визначається, що під суддівською етикою треба розуміти певну систему базових принципів регламентації поведінки суддів у судовому засіданні у суді та позасудової поведінки, які побудовані з урахуванням особливостей професійної діяльності судді та створені для підтримки суддівських стандартів, діють об'єктивно і незалежно з метою збільшення значущості існуючих правових норм та правил поведінки для суддів [6]. Дещо інакше до цього питання підходить В. Чорнобук, котрий суддівську етику визначає як різновид професійної етики та систему конкретизованих моральних норм і принципів з урахуванням професійної діяльності суддів [7, с. 79]. Зміст кожного з визначень включає в себе найбільш важливі характерні особливості суддівської етики:

- систему базових принципів / систему конкретизованих моральних норм і принципів;
- спрямованість на регламентацію професійної діяльності суддів;
- спрямованість на регламентацію поведінки судді поза судом;
- забезпечення певних загальних поведінкових і моральних стандартів.

Переходячи до характеристики наведених аспектів, варто зазначити, що у процесі відправлення правосуддя суддя безпосередньо взаємодіє з великою кількістю людей – сторонами, іншими учасниками судового процесу. Саме тому необхідно, аби його ставлення до усіх без винятку було рівним, поміркованим, справедливим, сприяло втіленню та захисту верховенства права. Суддя при перегляді судового рішення у вищій інстанції не може орієнтуватися на особисте ставлення до судді попередньої інстанції. І, тим більше, суддя не може публічно виражати своє ставлення до справи, як приклад, давати будь-які коментарі стосовно процесу поза судом. Важливим завданням суддівської етики є забезпечення єдиних стандартів поведінки суддів. Таким чином, норми суддівської етики як складова частина професійної етики мають слугувати втіленню всіх вище перелічених аспектів.

Наступним важливим елементом розуміння правової природи суддівської етики є дослідження її законодавчого закріплення та юридичної сили. Етичні норми поведінки суддів закріплюються на міжнародному рівні в актах «м'якого» права (soft law). До них належать, зокрема, Висновок № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо правил і принципів, які регулюють професійну поведінку суддів, у т. ч. питання етики, несумісної поведінки та безсторонності [8], Бангалорські принципи поведінки суддів від 19 травня 2006 р. [9] та ін. Ці акти мають не юридичну силу міжнародних договорів, а виключно рекомендаційний характер.

Нормативно-правове закріплення етичних норм на рівні українського законодавства описано вище. Крім того, в ч. 1 ст. 57 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», якою визначається текст присяги судді та встановлюється, що особа набуває повноважень судді після того, як присягне дотримуватися, крім всього іншого, етичних принципів і правил поведінки судді, не вчиняти дій, що порочать звання судді або підривають авторитет правосуддя. Окрім того, обов'язок дотримуватися етичних норм закріплюється п. 3 ч. 1 ст. 106 того ж Закону у формі дисциплінарної відповідальності за систематичне або грубе одноразове порушення [2].

У науковій літературі підіймалося питання конкретизації – змін і доповнень до Кодексу суддівської етики. С. Жуков зазначає, що деякі з його норм не є належним чином юридично визначеними [5, с. 183]. Проте ми не можемо повністю погодитися з такою думкою, оскільки норми права і норми моралі й етики, закріплені й у Кодексі суддівської етики, є змістовно різними поняттями.

Щодо визначення норми права, то ми поділяємо думку Н. Малєїна – це правило поведінки, офіційно встановлене державою, дотримання якого потенційно забезпечене силою державного примусу [10, с. 13].

Як зауважує Л. Халдєєв, норми суспільної моралі діють у тих ситуаціях, коли правові приписи не встановлюють для суддів конкретних правил поведінки, яка відповідає кращим суспільним уявленням про судову владу та її носіїв [11, с. 157].

Порівнюючи ці поняття, розуміємо, що норми моралі й етики не є підміною норм права, вони сприяють тому, щоб охопити і врегулювати найбільший обсяг поведінки суддів. Для розуміння наведемо приклад: ключові проблеми, пов'язані з корупційними чинниками, встановлюються Законом України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [12].

Відповідальність за корупційні правопорушення встановлюється Кримінальним кодексом України та Кодексом України про адміністративні правопорушення. Водночас у діяльності судді можуть виникати такі ситуації, які хоча з формального погляду не порушують встановлені норми закону, однак фактично можуть підпадати під прояви корупції. Саме для їх врегулювання згідно зі ст. 2 Кодексу суддівської етики встановлюється, що суддя має уникати будь-якого незаконного впливу на його діяльність, пов'язану зі здійсненням правосуддя, та бути незалежним від своїх колег у процесі прийняття рішень. Він не має прав використовувати своє посадове становище в особистих інтересах чи в інтересах інших осіб і не повинен дозволяти цього іншим [6].

Ця норма етики охоплює достатньо широке коло суспільних відносин, на які не поширюється дія норм права. Якщо конкретизація етичних норм не є ефективним засобом гарантування дотримання норм суддівської етики, то, на нашу думку, найбільш правильно буде виходити із наявної нормативної бази із застосуванням обов'язкового тестування її розуміння та практично спрямованих навчальних курсів і тренінгів по її вивченню й опануванню.

Особа, яка є кандидатом на посаду судді, повинна опанувати етичні норми, вміти ситуаційно їх застосовувати. Ч. 1 ст. 70 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» дає підстави виділити такі етапи добору кандидата на посаду судді, як 1) складення особою, допущеною до участі у доборі, відбіркового іспиту; 2) проходження кандидатами, котрі успішно склали відбірковий іспит і пройшли спеціальну перевірку, спеціальної підготовки; отримання свідоцтва про проходження спеціальної підготовки; 3) складення кандидатами, які пройшли спеціальну підготовку, кваліфікаційного іспиту та встановлення його результатів. На етапі проходження відбіркового іспиту відповідно до ст. 73 того ж Закону проводиться для дослідження теоретичних правових знань кандидата, знання державної мови та перевірки особистих морально-психологічних якостей, якщо проаналізувати наявні у відкритому доступі зразки морально-психологічних тестів, затвержені Вищою кваліфікаційною комісією суддів, то можна дійти висновку, що основна їх спрямованість – розкриття психологічного портрету особистості, а не перевірка розуміння суддівської етики [2]. Наприклад, для завдання «Я намагаюся завжди бути зайнятим» варіанти відповідей: «Абсолютно неправдиво для мене», «Скоріше неправдиво для мене», «Ані правда, ані неправда», «Достатньо правдиво для мене», «Абсолютно правдиво для мене» [13].

Ми вважаємо, що для належної перевірки розуміння суддівської етики і моралі кандидатів мають ставитися запитання, які ставили б його у роль судді та давали можливість зробити вибір, як вчинити в тій чи іншій ситуації.

Наступним важливим етапом є проходження кандидатом спеціальної підготовки, яка згідно зі ст. 77 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» здійснюється Національною школою суддів України [2]. У рамках підготовки кандидати проходять теоретичне і практичне навчання за програмою, затвердженою Вищою кваліфікаційною комісією суддів України за рекомендацією Національної школи суддів України. Проаналізувавши наявні у відкритому доступі проекти програм навчання в Національній школі суддів України, створені відповідно до Положення про підготовку та періодичне навчання суддів у Національній школі суддів України, затвердженого наказом Національної школи суддів України від 06 липня 2017 р. № 26 [14], дізнаємося, що одне заняття у вигляді двох академічних годин, присвячене проблемам суддівської етики, передбачене виключно у проекті Стандартизованої програми підготовки голів і заступників голів окружних та апеляційних судів, тоді як програмами для адміністративної, господарської, цивільної та кримінальної спеціалізацій не передбачено виділення академічних годин на заняття, присвячені вивченню суддівської етики.

Одним із кінцевих етапів підготовки кандидата на посаду судді є атестування особи, яка пройшла спеціальну підготовку і виявила намір бути рекомендованою для призначення на посаду судді. Згідно зі ст. 78 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» кваліфікаційний іспит проводиться Вищою кваліфікаційною комісією суддів України [2]. Основне його завдання – виявлення належних теоретичних знань і рівня професійної підготовки кандидата на посаду судді, у т. ч. отриманого за результатами спеціальної підготовки, а також ступеня його здатності здійснювати правосуддя. На нашу думку, здатність здійснювати правосуддя залежить і від розуміння та застосування особою норм суддівської етики. Проаналізувавши Таксономічну характеристику письмового анонімного тестування під час складення кваліфікаційного іспиту, затвердженого рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України № 222/зп-18 від 08 жовтня 2018 р. [15], встановлено, що в ній відсутня тематика, присвячена поведінці й етиці судді.

Постає логічне запитання: яким чином майбутній суддя може опанувати і застосовувати норми суддівської етики? Адже йдеться насамперед про суб'єктивні імперативи поведінки особистості, які опанувати за рахунок вивчення норм Кодексу суддівської

етики, на нашу думку, мало ймовірно. Саме тому ми пропонуємо розглянути дворівневий механізм, спрямований на підвищення рівня довіри до судової гілки влади, шляхом зміни підходів до вивчення, розуміння і застосування суддівської етики.

Перша складова частина цього механізму полягає в тому, щоб ефективно реалізувати норми Закону України «Про судоустрій і статус суддів» і внести відповідні зміни в підзаконні нормативно-правові акти. Необхідно, щоб Вища кваліфікаційна комісія суддів України переглянула блок питань відбіркового іспиту, присвячених перевірці морально-психологічних якостей кандидата на посаду судді, зробивши акценти на практичні аспекти поведінки судді і його дії/рішення. Під час проходження спеціальної підготовки в Національній школі суддів України мають бути обов'язково виділені академічні години для вивчення суддівської етики на всіх навчальних програмах. Логічним кроком стане включення до кваліфікаційного іспиту питань, присвячених тестуванню розуміння особи, яка пройшла спеціальну підготовку і виявила намір бути рекомендованою для призначення на посаду судді, норм суддівської етики.

Другою складовою частиною цього механізму є налагодження ефективного громадського контролю щодо етичних вимог до кандидатів на посаду суддів і дотриманням суддями етичних норм. Його реалізація може здійснюватися шляхом активної участі громадянського суспільства в неурядових організаціях – громадських об'єднаннях, діяльність яких передбачена ст. 87 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [2], реалізуючи норми якого, можливо здійснювати більш дієвий громадський контроль шляхом створення інформаційного порталу для збору інформації щодо етичних вимог до кандидатів на посаду судді та професійної етики та доброчесності суддів, у т. ч. й шляхом оприлюднення інформації про порушення суддями етичних норм у засобах масової інформації.

Вважаємо, що роботу над інформаційним порталом необхідно розпочинати – він може стати важливою платформою для утвердження і забезпечення суддівської етики. Деякі правові аспекти діяльності цього порталу потребують більш ґрунтовного аналізу. Важлива роль у цьому напрямі належить і засобам масової інформації, від діяльності яких залежить, зокрема, висвітлення проблематики суддівської етики, а також рівень довіри суспільства до судової гілки влади загалом. Яскравим прикладом участі громадянського суспільства в становленні етики правосуддя в Україні, є проведення вебінару (конференції у форматі відеозв'язку) Всеукраїнською громадською організацією «Асоціація правників України» з суддею Вищого антикорупційного суду України, присвяченого етиці сторін, в т. чю і судді, у судовому процесі та її порівнянню із зарубіжним досвідом.

Висновки. Питання суддівської етики є необхідною умовою професійної етики як кандидатів на посаду судді, так і діючих суддів.

З метою удосконалення правового механізму підвищення рівня довіри громадян до судової влади шляхом утвердження етичних норм, по-перше, запропоновано, шляхом внесення змін до підзаконних нормативно-правових актів, збільшити виділення академічних годин для вивчення суддівської етики на всіх навчальних програмах під час проходження спеціальної підготовки в Національній школі суддів України та переглянути блок питань відбіркового іспиту, присвячених перевірці морально-психологічних якостей кандидата на посаду судді, зробивши акценти на практичні аспекти поведінки судді та його дії, прийняті рішення. По-друге, з метою налагодження ефективного правового механізму громадського контролю за дотриманням суддями етичних норм, необхідна діяльність інформаційного порталу для збору інформації щодо етичних вимог кандидатів на посаду судді та професійної етики та доброчесності суддів.

Список використаних джерел:

1. Про забезпечення права на справедливий суд : Закон України від 12 лютого 2015 р. № 192-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 18. № 19–20. Ст. 132.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02 червня 2016 р. № 1402-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 31. Ст. 545.
3. Кодекс суддівської етики : рішення Ради суддів України від 04 лютого 2016 р. № 1. URL: <http://www.vru.gov.ua/content/file/Rish1.pdf> (дата звернення 10.01.2021).
4. Довіра до суду: як переламати негативну тенденцію; Центр політико-правових реформ. 26.09.2019. URL: <https://ces.org.ua/wp-content/uploads/2019/09/86-1.pdf> (дата звернення 10.01.2021).
5. Жуков С. Професійна етика суддів: правові аспекти. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 12. С. 182–185.
6. Коментар до Кодексу суддівської етики: затверджено рішенням Ради суддів України від 4 лютого 2016 р. № 1. Київ, 2016. 113 с.
7. Чорнобук В. Етика суддівського корпусу – необхідна умова захисту єдності та незалежності судової системи України. *Слово Національної школи суддів*. 2013. № 3 (4). С. 79–92.
8. Висновок № 3 (2002) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи щодо принципів та правил, які регулюють професійну поведінку суддів, зокрема, питання етики, несумісної поведінки та безсторонності. URL: <http://www.arbitr.gov.ua/files/pages/203.pdf>
9. Бангалорські принципи поведінки суддів від 19.05.2006 р. Схвалено Резолюцією Економічної та Соціальної Ради ООН 27.07.2006 р. № 2006/23 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_j67#Text (дата звернення 10.01.2021).
10. Малейн Н.С. Нормы права и нормативность. *Государство и право*. 1996. № 6. С. 12–19.
11. Халдеев Л.С. Судья в уголовном процессе : практическое пособие. Москва : Юрайт, 2000. 501 с.
12. Про запобігання корупції : Закон України від 14 жовтня 2014 р. 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
13. Зразок завдання для проведення анонімного тестування особистих морально-психологічних якостей кандидата. URL: <https://www.vkksu.gov.ua/ua/zrazok-zawdannia-dlia-prowiediennia-anonimnogo-tiestuwannia-osobistich-moralno-psichologitchnich-iakostiej-kandidata> (дата звернення 10.01.2021).
14. Положення про підготовку та періодичне навчання суддів у Національній школі суддів України: Наказ Національної школи суддів України від 06 липня 2017 р. № 26 (редакції наказу № 67 від 05 грудня 2019 р.). URL: <http://www.nsj.gov.ua/files/1581605137.pdf> (дата звернення 10.01.2021).
15. Таксономічна характеристика письмового анонімного тестування під час складення кваліфікаційного іспиту: рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України № 222/зп-18 від 08 жовтня 2018 р. URL: <https://vkksu.gov.ua/userfiles/takshar.docx/> (дата звернення 10.01.2021).

УДК 159.9:343.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.46>

ДЕЯКІ ПСИХОЛОГІЧНІ ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ДОПИТУ

Прудка Людмила Миколаївна,
кандидат психологічних наук,
доцент кафедри криміналістики
та психології
(Одеський державний університет
внутрішніх справ, м. Одеса, Україна)

У статті розглянуто деякі психологічні особливості допиту та прийоми, якими рекомендовано керуватися слідчому під час проведення такої слідчої дії. Визначено, що допит є досить динамічним різновидом професійного спілкування, що характеризується низкою психологічних особливостей, зумовлених особливим порядком його проведення, процесуальним становищем учасників, їх ставленням до розслідуваного злочину.

Зроблено акцент на тому, що слідчому в процесі розслідування злочинів, як правило, потрібно впливати на осіб, які проходять у справі: йому доводиться переконувати допитуваного в необхідності надання правдивих показань, відмови від обраної ним неправильної лінії поведінки. З огляду на це, слідчому необхідно правильно визначати межі між правомірними та неправомірними прийомами, які він може застосовувати під час проведення допиту. Зазначено, що правомірність впливу визначається законом, а прийоми та засоби впливу не повинні порушувати прав та свобод громадян, на яких цей вплив поширюється. Значення правомірного психологічного впливу слідчого під час допиту у формі конкретних продуманих тактичних прийомів полягає у сприянні пришвидшенню розкриття злочинів, спонуканні допитуваних до надання правдивих показань. Але якщо психологічний вплив виходить за межі правомірності, то це означає, що слідчий власноруч учиняє правопорушення, тому отримані внаслідок таких дій докази повинні бути визнані недопустимими відповідно до вимог Кримінально-процесуального кодексу України.

Автором звернено увагу на правила переконання, методи побудови аргументування, які можуть бути ефективними під час проведення допиту.

Зроблено висновки, що професійне спілкування слідчого, крім процесуальних, має включати і непроцесуальні форми, засновані на знаннях психологічних закономірностей міжособистісної взаємодії і вміння використовувати їх у процесі процесуально-регламентованої діяльності. Під час допиту професійна майстерність слідчого значно зумовлена не тільки рівнем його професійної підготовки і досвідом роботи, але й наявністю певних психологічних здібностей до цього виду діяльності.

Ключові слова: допит, психологічний вплив, переконання, аргументування.

SOME PSYCHOLOGICAL FEATURES OF THE INTERROGATION

Prudka Lyudmila Mykolayivna,
Candidate of Psychological Sciences,
Senior Lecturer at the Department
of Criminalistics and Psychology
(Odessa State University of Internal
Affairs, Odesa, Ukraine)

The article considers some psychological features of interrogation and methods that are recommended to guide the investigator in conducting this investigative action. It is determined that interrogation is a very dynamic type of professional communication, characterized by a number of psychological features due to the special order of its conduct, the procedural position of the participants, their attitude to the crime under investigation.

Emphasis is placed on the fact that the investigator, in the process of investigating crimes, usually needs to influence the persons involved in the case: he has to convince the interrogated of the need to give truthful testimony, to abandon his chosen wrong course of action. Therefore, the investigator needs to correctly determine the boundaries between lawful and wrongful methods that he may use during the interrogation. It is noted that the legality of influence is determined by law, and the methods and means of influence should not violate the rights and freedoms of citizens to whom this influence extends. The importance of the legitimate psychological influence of the investigator during the interrogation in the form of specific well-thought-out tactics is to help speed up the detection of crimes, encouraging the interrogated to give truthful testimony. But if the psychological influence goes beyond the law, it means that the investigator commits the offense himself, and the evidence obtained as a result of such actions must be declared inadmissible in accordance with the requirements of the Criminal Procedure Code of Ukraine.

The author drew attention to the rules of persuasion, methods of constructing argumentation, which can be effective during interrogation.

It is concluded that the professional communication of the investigator, in addition to procedural, should include non-procedural forms based on knowledge of psychological patterns of interpersonal interaction and the ability to use them in procedural activities. During interrogation, the professional skill of the investigator is largely determined not only by the level of his professional training and work experience, but also by the presence of certain psychological abilities for this type of activity.

Key words: interrogation, psychological impact, persuasion, argumentation.

Постановка проблеми. Безсумнівно, будь-яка слідча дія спрямована на отримання інформації про подію злочину. Водночас кілька слідчих дій орієнтовані як на інформаційний пошук, так і на здійснення психологічного впливу на учасників слідства. До них належать так звані «інформаційно-комунікативні», тобто ті, основою яких є безпосереднє спілкування. Серед них особливе місце посідає допит, що проводиться в умовах постійного контакту та діалогу. Він відіграє значну роль у розслідуванні злочинів і є одною з найпоширеніших дій. Допит – досить динамічний різновид професійного спілкування, що характеризується низкою психологічних особливостей, зумовлених особливим порядком його проведення, процесуальним становищем учасників, їх ставленням до розслідуваного злочину. Це впливає на характер комунікативної ситуації під час допиту, вибір і застосування слідчим різних психологічних прийомів під час його проведення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання психологічних аспектів проведення допиту висвітлювалися в науково-теоретичних дослідженнях таких

вітчизняних учених, як В.Г. Андросюк, В.В. Баранчук, В.П. Бахін, С.В. Белан, А.М. Васильєв, В.О. Коновалова, Т.О. Луценко, П.В. Макаренко, О.В. Петленко, О.Ю. Сидоренко, К.О. Чаплинський, В.Ю. Шепитько та ін.

Метою статті є дослідження деяких психологічних особливостей допиту, від яких залежить успіх процесу розслідування та його результат.

Виклад основного матеріалу дослідження. Допит – слідча (судова) дія, яка є регламентованим кримінально-процесуальними нормами інформаційно-психологічним процесом спілкування осіб, що беруть у ньому участь, спрямованим на одержання інформації про відомі допитуваній особі факти, що мають значення для встановлення істини у справі. Тут функції психології пов'язані з трьома процесами, що зумовлюють обсяг і рівень пізнання під час допиту. До них належать такі: а) діагностика особи допитуваного; б) система психологічних прийомів, що сприяють одержанню інформації; в) оцінка інформації, одержаної під час допиту, з позицій її вірогідності та доказового значення [1, с. 96].

Аналіз літератури дає можливість стверджувати, що необхідною психологічною передумовою ефективності комунікативної діяльності слідчого є встановлення психологічного контакту [1; 2; 5; 10]. Проте контакт не є самоціллю, тому на його основі мають досягатися когнітивно-комунікативні результати вищого рівня, реалізовуватись цілі та завдання службової діяльності.

Комунікація під час допиту є процесом взаємовпливу, взаємодії слідчого з допитуваною особою. Водночас вона характеризується прагненням до регламентації та контролю.

Готуючись до допиту, слідчому необхідно скласти можливе уявлення не тільки про передбачувану конфліктність і ступінь контактності допитуваної особи, а й (за можливості) про вид занять, захоплення, пристрасті, основні риси характеру. Встановлення психологічного контакту вимагає від слідчого знань із психології підозрюваних, обвинувачених та ін. та врахування їх індивідуально-психологічних якостей, психічного стану в момент проведення допиту, життєвого і злочинного досвіду та інших обставин, що їх характеризують [2, с. 166]. Ця інформація здатна допомогти як в установленні психологічного контакту, так і в досягненні повного взаєморозуміння.

Підтвердженням установленого контакту є вияв готовності допитуваної особи вести бесіду, тобто відповідати на запитання слідчого. Вибір тактики поведінки під час проведення цілеспрямованої бесіди значно залежить від ситуації, в якій вона відбувається, індивідуальних особливостей співрозмовників і ступеня сформованості стосунків між ними.

Слідчому в процесі розслідування злочинів, як правило, потрібно впливати на осіб, які проходять у справі: йому доводиться переконувати допитуваного в необхідності надання правдивих показань, відмови від обраної ним неправильної лінії поведінки.

Важливо правильно визначити межі між правомірними діями і прийомами, які може застосовувати слідчий, і діями, що становлять психічне насильство, яке несумісне з принципами кримінального процесу. На відміну від насильства правомірний психологічний вплив сам по собі не диктує конкретної дії, не вимагає того чи іншого змісту, а формує правильну позицію людини, втручаючись у внутрішні психічні процеси, свідоме ставлення до своїх громадянських обов'язків і лише опосередковано приводить його до вибору певної лінії поведінки.

Кримінально-процесуальне законодавство забороняє домагатись показань обвинуваченого та інших осіб, які беруть участь у справі, шляхом насильства, погроз та інших незаконних заходів. Під примушуванням у ч. 1 ст. 373 Кримінального кодексу України розуміється психічний вплив на особу, яку допитують, із метою отримання потрібних для особи,

яка проводить допит, показань. Допит шляхом незаконних дій має місце тоді, коли він провадиться з використанням шантажу, обману, гіпнозу тощо [3, с. 981].

Кримінально-процесуальне законодавство досить чітко визначає межі допустимого впливу на учасників кримінального провадження, дотримуючись міжнародних правових приписів. Значення правомірного психологічного впливу слідчого під час допиту у формі конкретних продуманих тактичних прийомів полягає у сприянні пришвидшенню розкриття злочинів, спонуканні допитуваних до надання правдивих показань. Але якщо психологічний вплив виходить за межі правомірності, то це означає, що слідчий власноруч учиняє правопорушення, тому отримані внаслідок таких дій докази повинні бути визнані недопустимими відповідно до вимог Кримінально-процесуального кодексу України [4, с. 278].

Слід пам'ятати, що правомірність впливу визначається законом, а прийоми та засоби впливу не повинні порушувати прав та свобод громадян, на яких цей вплив поширюється. Це і є межами здійснення психологічного впливу.

Психологічний вплив на людей є найважливішим практичним напрямом у сучасній психологічній науці, оскільки проникає в таємниці людських взаємин [5, с. 14]. Сутність психологічного впливу полягає у використанні прийомів для забезпечення найбільш ефективної форми повідомлення доказової інформації, зміни перебігу психічних процесів та суб'єктивної позиції допитуваного й породження в ньому бажання надавати правдиві показання, допомагати слідству у встановленні істини.

Ефективність міжособистісного спілкування, як показує практика, багато в чому залежить від досконалості здатності співрозмовників уміло використовувати різні види психологічного впливу [5, с. 14].

Переконати людину дати правдиві показання або виконати необхідні дії – значить довести їй безглуздість та помилковість іншої лінії поведінки. При цьому необхідно передбачити всі заперечення, бути готовим до їх розгляду і спростування. Зрозуміло, що переконання є найефективнішим за умов повної доказовості факту вчинення злочину, безсумнівності вини (за наявності системи обвинувальних доказів). Тут людина (з логічних міркувань) підтверджує очевидну для всіх істину.

Переконання є інтелектуальним впливом на людину через звернення до її власного критичного судження. Його вплив здійснюється як на раціональну сферу, так і на емоційну. Процес переконання – це психотехнічна система міркувань і доказів, а також емоційних засобів, що діють заразливо на того, кого переконують.

Ефективність переконливого впливу досягається тоді, коли зміст і форма переконання відповідають рівню вікового розвитку людини, будуються з урахуванням індивідуальних особливостей. Переконання виглядають послідовними і доказовими, якщо містять як узагальнювальні положення та принципи, так і конкретні факти, приклади, спираючись на розум особи, на яку спрямовано переконання, її досвід і знання.

Є кілька правил переконання, які можуть бути ефективними.

Правило Гомера. Послідовність наведених аргументів впливає на їх переконливість. Найбільш переконливим є такий порядок аргументів: сильний, середній, один найсильніший. Не кількість аргументів вирішує справу, а їх надійність. Тому сила і слабкість аргументів оцінюється особою, яка приймає рішення [6].

Правило Сократа. Для отримання позитивного рішення з важливого питання необхідно поставити його на третє місце, перед ним поставити два коротких простих для допитуваної особи питання, на які вона без труднощів відповість «так».

2400 років існує це правило, перевірене сотнями поколінь освічених людей, і тільки порівняно недавно були з'ясовані фізіологічні причини, що пояснюють ефективність цього прийому. З'ясовано: коли людина говорить або чує «ні», то в її кров надходять

гормони адреналіну, які налаштовують її на боротьбу. А от слово «так» спричиняє виділення гормонів задоволення – ендорфінів. Отримавши дві порції гормонів задоволення, особа може розслабитися, налаштуватися доброзичливо, їй психологічно легше сказати «так», аніж «ні» [6].

Правило Паскаля закликає нас не «добивати противника», заганяючи його в кут своїми аргументами. Необхідно надати йому шанс «зберегти обличчя» і зберегти почуття власної гідності [6].

Правило вияву емпатії. Емпатією називається здатність до розуміння емоційного стану людини у формі співпереживання. Емпатія передбачає можливість влізти в «шкуру» співрозмовника, уявити перебіг його думок [6].

Правило «Без конфліктогенів». Конфліктогенами називають слова або дії, що можуть призвести до конфронтації. Тому важливо, особливо на початку проведення допиту, не використовувати конфліктогени, які психологічно загострять ситуацію і зумовлять вияв захисних механізмів допитуваного у вигляді закриття, що призведе до відсутності подальшого контакту або агресії, яка стане умовою неефективного ведення допиту.

Так, слідчий повинен володіти:

- знаннями, вміннями і навичками розуміння конфліктогенів спілкування та усвідомлювати власні конфліктогени;
- психологічними прийомами і навичками безконфліктного спілкування;
- навичками саморегуляції в складних і конфліктних ситуаціях.

Існують різні методи побудови аргументування під час допиту. Так, *фундаментальний метод* полягає у прямому зверненні до допитуваної особи, яку слідчий знайомить із фактами, відомостями, які лежать в основі його доказів.

Метод суперечностей полягає в тому, що в аргументації допитуваного виявляються суперечності, на які указує слідчий.

Метод вилучення висновків. У його основі лежать точні аргументи, які за допомогою проміжних висновків приводять до бажаного результату.

Метод бумеранга, що передбачає використання аргументів допитуваної особи проти неї ж самої, але з певною часткою дотепності.

Метод порівняння, що передбачає використання власних аргументів (порівняно з аргументами допитуваного). Тим самим виявляються сильні і слабкі сторони аргументів (як власних, так і допитуваного).

Під час основної фази бесіди – передачі інформації – відбувається інформування про власну позицію, з'ясування позиції допитуваного, аргументація і контраргументація.

Слідчий повинен постійно аналізувати отриману інформацію та коригувати перебіг проведення допиту. Це можна досягти за допомогою правильно поставлених запитань допитуваному. Серед основних типів питань можна виділити такі:

- *закриті,* що вимагають згоди або короткої відповіді допитуваної особи («Ви бачили правопорушника?»);
- *відкриті,* що вимагають розгорнутої відповіді співбесідника. Починаються з таких слів: Що? Де? Коли? Хто? Чому? Як? («Що вам відомо про певний факт?»);
- *риторичні* – питання, які не потребують відповіді. Завдання таких питань – викликати нові питання, звернути увагу на нез'ясовані проблеми, забезпечити підтримку позиції слідчого з боку допитуваного шляхом мовчазного схвалення («Що ж з Вами робити?»);
- *альтернативні,* які дозволяють допитуваному обрати один із запропонованих варіантів («Хто був за кермом: чоловік чи жінка?»)
- *нейтральні* – питання, що не стосуються злочину і його наслідків. Частіше використовуються під час установлення психологічного контакту («Чи не правда, що сьогодні прекрасна погода?»);

– *дзеркальні*, що дозволяють виходити за межі смислового поля, які окреслені допитуваним, звертаючись до першооснови думки або переживання, неусвідомленої причини. Наприклад, на питання: «А хто перший наніс удар потерпілому?», допитувана особа відповіла: «Не пам'ятаю». Прикладом дзеркального питання буде таке: «Значить, не пам'ятаєте?»;

– *естафетні*, що перетворюють діалог на більш динамічний. Це питання випереджує висловлення допитуваного, допомагаючи йому сказати більше («Чи можна про це більш детально?»);

– *фокусувальні*, що примушують допитуваного замислитися над наслідками певних дій або рішень («Чого Ви намагаєтеся досягти своєю поведінкою?»);

– *уточнювальні*, що спрямовані на уточнення раніше висловленої інформації («Це той Гаврилов, якому Ви зазвичай скидаєте крадене?»);

– *маніпульовальні* – питання, що в завуальованій формі мають маніпулятивний вплив на людину, як-от питання типу «вибір без вибору» («Ви зараз дасте свідчення або після того як я вас викличу повісткою?»).

Водночас навіть ретельно підібрані питання можуть виявитися малоефективними, якщо вони поставлені тоді, коли допитуваний не був психологічно підготовлений до відповіді. Так, ці питання можуть бути ефективними тільки за умов правильного їх застосування. Ключове питання потрібно ставити в слушний момент, який посилить вірогідність отримання сприятливої відповіді.

Висновки. Отже, допит – це складний акт комунікативної взаємодії, під час якого відбувається пошук істини через отримання повних правдивих показань від допитуваного. Так, професійне спілкування слідчого, крім процесуальних, має включати і непроцесуальні форми, засновані на знаннях психологічних закономірностей міжособистісної взаємодії і вміння їх використовувати в процесуально-регламентованій діяльності. Під час допиту професійна майстерність слідчого значно зумовлена не тільки рівнем його професійної підготовки і досвідом роботи, а й наявністю певних психологічних здібностей до цього виду діяльності.

Отже, успішне і результативне проведення цієї слідчої дії залежить від рівня знань слідчого в галузі психології, а також від його вміння застосовувати тактико-психологічні прийоми, розроблені в межах таких наук, як юридична психологія та криміналістика.

Список використаних джерел:

1. Коновалова В.О., Шепітько В.Ю. Юридична психологія : Підручник. 2-ге вид., перероб. і доп. Харків : Право, 2008. 240 с.
2. Чаплинський К.О. Тактика проведення окремих слідчих дій : монографія. Дніпропетровськ : Юридична Академія МВС, 2006. 416 с.
3. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. 4-те вид. Київ : Юрид. думка, 2007.1184 с. – ISBN 966-8074-77-7.
4. Яїцька Д.І. Психологічний вплив та психічне насильство під час допиту: сутність і межі допустимості. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. С. 275–278.
5. Белан С.В., Луценко Т.О. Психологічні прийоми подолання протидії слідству при проведенні окремих слідчих дій. *Проблеми екстремальної та кризової психології*. 2009. Вип. 6. С. 11–20.
6. Способи переконання співрозмовника. Десять правил переконання. Закони аргументації і переконання. URL: <http://mmstom.ru/uk/sposoby-ubezhdeniya-sobesednika-desyat-pravil-ubezhdeniya-zakony/> (дата звернення 17.12.2020).

УДК 34.03

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.17.47>

ІНСТИТУТ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ МЕДІАТОРА: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ПЕРСПЕКТИВИ ФОРМУВАННЯ В УКРАЇНІ

Токарева Ксенія Сергіївна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри конституційного
і адміністративного права
(Національний авіаційний університет,
м. Київ, Україна)

Статтю присвячено вивченню зарубіжного досвіду становлення інституту відповідальності медіатора та визначенню основних напрямів його формування в Україні. Встановлено, що інститут відповідальності медіатора є синтезом різних видів юридичної відповідальності та у вузькому розумінні включає дисциплінарну відповідальність, а в широкому – дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову та кримінальну. Підставою притягнення медіатора до відповідальності є невиконання або неналежне виконання ним його професійних обов'язків. Проаналізовано останні законодавчі спроби закріплення інституту медіації та зроблено висновок про те, що вони потребують доопрацювання в частині визначення підстав та порядку притягнення медіатора до відповідальності, визначення органу, вповноваженого вирішувати питання щодо притягнення медіатора до відповідальності тощо. Розглянуто досвід регламентації інституту відповідальності медіатора у США, Сербії, Бельгії, Австрії, Молдові, Азербайджані, Румунії. Спільною характеристикою законодавчого оформлення правового статусу медіатора в зарубіжних країнах є наявність розвиненого інституту дисциплінарної відповідальності медіатора. Наголошено на тому, що існує потреба у створенні етичного кодексу медіаторів України, оскільки етичні норми визначають підстави притягнення посередника до дисциплінарної відповідальності. Серед видів порушень медіатором своїх професійних обов'язків виділено: розголошення інформації, яка стала відома в процесі здійснення процедури; порушення вимог щодо незалежності, нейтральності та неупередженості; надання сторонам правових консультацій; завдання іншим учасникам медіації матеріальної або моральної шкоди в процесі здійснення своїх професійних обов'язків тощо. З метою ефективного функціонування інституту відповідальності медіатора вбачається доцільним створення реєстрів медіаторів (єдиного реєстру або єдиного електронного реєстру, де сторони спору матимуть можливість залишати відгуки про діяльність медіатора).

Ключові слова: медіація, альтернативне вирішення спорів, відповідальність, професійна відповідальність, дисциплінарні стягнення.

**INSTITUTE OF MEDIATOR'S RESPONSIBILITY:
FOREIGN EXPERIENCE AND PROSPECTS OF FORMATION IN UKRAINE**

Tokarieva Ksenia Serhiivna,
Candidate of Juridical Sciences,
Senior Lecturer at the Department
of Constitutional and Administrative Law
(National Aviation University, Kyiv,
Ukraine)

The article is devoted to the study of foreign experience in the formation of the institution of mediator responsibility and to determine the main directions of its formation in Ukraine. It is established that the institution of mediator responsibility is a synthesis of different types of legal liability and includes in a narrow sense disciplinary liability, in a broad sense – disciplinary, administrative, civil and criminal. The reason for bringing a mediator to justice is the failure or improper performance of his professional duties. The latest legislative attempts to consolidate the institution of mediation are analyzed and it is concluded that they need to be finalized in terms of determining the grounds and procedure for bringing a mediator to justice, determining the body authorized to decide on bringing a mediator to justice, etc. The experience of regulating the institution of mediator responsibility in the USA, Serbia, Belgium, Austria, Moldova, Azerbaijan, Romania is considered. A common characteristic of the legislative registration of the legal status of a mediator in foreign countries is the presence of a developed institution of disciplinary liability of the mediator. It is emphasized that there is a need to create a code of ethics for mediators in Ukraine, as ethical norms determine the grounds for bringing a mediator to disciplinary responsibility. Among the types of violations of the mediator's professional responsibilities are: disclosure of information that became known during the procedure; violation of the requirements for independence, neutrality and impartiality; providing legal advice to the parties; assignment of material or moral damage to other participants in mediation in the course of performing their professional duties, etc. In order to effectively operate the institution of mediator responsibility, it is considered appropriate to create registers of mediators (a single register or a single electronic register, where the parties to the dispute will be able to leave feedback on the activities of the mediator).

Key words: mediation, alternative dispute resolution, responsibility, professional responsibility, disciplinary sanctions.

Постановка проблеми. Сьогодні в Україні не врегульовано питання правового статусу медіатора, що значно ускладнює становлення інституту медіації. І медіатори, і споживачі послуг із медіації залишаються не зовсім захищеними від зловживань у процесі вирішення спору шляхом переговорного процесу із залученням посередника. Останні законодавчі спроби закріпити процедуру медіації як альтернативний спосіб вирішення спорів потребують доопрацювань у частині вимог щодо навчання та набуття правового статусу медіатора, обсягу обов'язків осіб, які провадять діяльність у сфері медіації, та порядку притягнення таких осіб до відповідальності у разі порушення встановлених вимог. Водночас зарубіжний досвід демонструє ефективність медіації та її позитивний вплив на діяльність судової системи. Актуальним питанням залишається визначення основних напрямів формування інституту відповідальності медіатора в Україні з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання професійної відповідальності різних представників сучасних професій досліджували такі науковці, як

Л. Каленіченко, Г. Лазутина, О. Файєр, Л. Чекмарьова та ін. Особливу увагу на питання правового статусу медіатора, зокрема й відповідальності медіатора за порушення професійних обов'язків, звертали такі вчені, як Т. Білик, Р. Гаврилюк, І. Городиський, Н. Крестовська, Л. Романадзе, Т. Кисельова, Н. Данилко, Н. Безхлібна та ін.

Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду законодавчого визначення інституту відповідальності медіатора та визначення перспектив його формування в Україні.

Виклад основного матеріалу. Категорії «відповідальність», «юридична відповідальність» та «професійна відповідальність» не мають єдиного універсального визначення. Поняття «відповідальність» розглядають як здатність індивіда відповідати за власну діяльність перед суспільством та державою. Щодо дефініції юридичної відповідальності, то доцільним є її визначення з точки зору дуалістичного підходу. Як пише Л. Каленіченко, юридичну відповідальність варто розглядати як негативне явище (реакція держави на протиправну поведінку) та як позитивне явище (правомірну поведінку). Вузьке значення поняття «юридична відповідальність» розглядають як негативну відповідальність [1, с. 29].

Зміст категорії «професійна відповідальність», на думку Г. Лазутиної, становить реальна залежність між результатами професійної діяльності особи та наслідками, які вони можуть викликати в суспільстві. Особистість, будучи безпосередньо носієм професійної відповідальності, є гарантом сумлінного виконання професійних обов'язків та мінімізації негативних наслідків своєї діяльності [2, с. 132].

Досліджуючи відповідальність нотаріуса, О. Файєр вважає, що доречнішим є застосування терміна «професійна відповідальність», оскільки він охоплює настання відповідальності нотаріуса лише за умов невиконання чи неналежного виконання своїх професійних обов'язків. В інших випадках діяльності нотаріуса, не пов'язаної з виконанням професійних обов'язків, наставатиме цивільно-правова відповідальність. Тоді професійна відповідальність нотаріуса – це застосування до особи, яка має право на ведення нотаріальної діяльності (у разі завдання нею шкоди іншим особам за умов невиконання (неналежного виконання) своїх професійних обов'язків), заходів державного примусу у вигляді санкцій, які спрямовані на відновлення порушених прав та інтересів таких осіб [3, с. 66].

Водночас Л. Чекмарьова не погоджується з таким підходом та, аналізуючи професійну відповідальність адвоката, наголошує, що адвокат як учасник правовідносин зі спеціальною правосуб'єктністю є суб'єктом різних видів юридичної відповідальності (дисциплінарної, адміністративної, цивільно-правової, кримінальної), оскільки несе відповідальність за невиконання або неналежне виконання своїх професійних обов'язків [4, с. 152]. Виходячи з такого розуміння професійної відповідальності (з урахуванням природи інституту медіації), інститут відповідальності медіатора є синтезом різних видів юридичної відповідальності та у вузькому розумінні включає дисциплінарну відповідальність, а в широкому – дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову та кримінальну.

Підставою притягнення медіатора до відповідальності є невиконання або неналежне виконання ним його професійних обов'язків. Зважаючи на відсутність закону про медіацію в Україні, слід розглянути перелік професійних обов'язків медіатора, визначений у проекті закону «Про медіацію» від 19 травня 2020 року № 3504 [5]. Згідно зі ст. 12 законопроекту № 3504 медіатор зобов'язаний: дотримуватися принципів та правил проведення медіації, етики медіатора; не розголошувати відомості, отримані у процесі проведення медіації; повідомляти сторонам процедури медіації про обставини, які можуть викликати обґрунтовані сумніви щодо його незалежності

та неупередженості; проводити посередництво лише за наявності письмової згоди всіх учасників та відповідно до внутрішнього переконання щодо дотримання засад незалежності та неупередженості; постійно підвищувати свій професійний рівень; проводити медіацію на безоплатній основі за обставин та в порядку, визначених законом тощо. Перелік не є вичерпним.

Положення щодо відповідальності медіатора містяться у ст. ст. 5, 14 проекту закону «Про медіацію». За порушення принципу конфіденційності медіатор несе відповідальність, передбачену законом або договором про проведення медіації. За порушення вимог закону медіатор несе відповідальність у порядку, передбаченому законом, а також відповідальність, визначену статутом та/або положенням про об'єднання медіаторів, членом якого він є. Сьогодні єдиних міжнародних стандартів правового регулювання інституту відповідальності медіатора не визначено. Однак, на нашу думку, це правове регулювання інституту відповідальності медіатора не можна визнати ефективним. Потребують доопрацювання положення щодо підстав та порядку притягнення медіатора до відповідальності, визначення органу, вповноваженого вирішувати питання щодо притягнення медіатора до відповідальності.

Із метою визначення напрямів удосконалення інституту відповідальності професійного медіатора в Україні варто проаналізувати зарубіжний досвід законодавчого закріплення цього інституту.

У США основним видом відповідальності, який застосовується до медіаторів за порушення професійних обов'язків, є дисциплінарна відповідальність. Наприклад, у штаті Флорида діє Кваліфікаційна рада медіаторів – орган, який підпорядковується судовій системі та вповноважений вирішувати питання щодо накладення на медіаторів дисциплінарних стягнень. Так, у 2013 році за стягнення зі сторін спору завищеного гонорару та порушення вимог щодо конфлікту інтересів, чесності та неупередженості, інших етичних засад Рада зобов'язала сертифікованого медіатора пройти навчання щодо етики медіації та підготувати звіт про здобутий досвід [6]. У 2014 році за порушення вимог щодо конфлікту інтересів на шість місяців зупинили сертифікацію іншого медіатора штату Флорида [7]. У зв'язку зі стрімким поширенням альтернативних способів вирішення спорів, зокрема й медіації, кількість порушень медіаторами професійних вимог зростатиме, що робить актуальним питання відповідальності особи, яка здійснює професійну діяльність у сфері посередництва.

У 2019 році Європейська комісія з питань ефективності правосуддя Ради Європи підготувала «Європейський довідник із медіаційного законодавства» ("European Handbook for Mediation Lawmaking"), де було узагальнено досвід законодавчої регламентації відповідальності медіаторів у Сербії, Бельгії та Австрії. Європейська комісія рекомендує державам:

- 1) установити цивільно-правову відповідальність медіатора та організацій, які надають послуги з медіації;
- 2) застосовувати щодо медіаторів адміністративну або дисциплінарну відповідальність;
- 3) передбачити порядок дисциплінарного провадження, наближений до судового розгляду;
- 4) чітко визначити санкції, які можуть бути застосовані (попередження, догана, обов'язок проходження стажування та ін.);
- 5) вимагати страхування діяльності у сфері медіації [8, с. 16].

Закон Республіки Молдова «Про медіацію» від 8 серпня 2015 року [9] встановлює дисциплінарну відповідальність медіатора за порушення професійних обов'язків, передбачених у законі та нормах професійної етики, і положень про конфлікт

інтересів, конфіденційність, нейтральність та неупередженість. Медіатор не несе відповідальності за нездатність сторін прийти до компромісу з метою дружнього вирішення спору, а також за невиконання умов мирової угоди, укладеної між сторонами. Будь-яка зацікавлена особа може звернутися до спеціального органу (Ради з медіації) та повідомити про порушення медіатором своїх обов'язків, у результаті чого на останнього може бути накладено такі стягнення, як попередження, догана, зупинення діяльності у сфері медіації строком від одного до шести місяців, позбавлення атестата медіатора.

Загалом, закон Молдови досить детально визначає порядок притягнення медіатора до дисциплінарної відповідальності. Такі ж дисциплінарні стягнення передбачені в законодавстві Республіки Азербайджан про медіацію, де додатково закріплено, що медіатор не звільняється від дисциплінарної, цивільної, адміністративної та кримінальної відповідальності за шкоду, заподіяну в результаті порушення обов'язків, визначених законом, а також від дисциплінарної відповідальності, передбаченої організацією з медіації, членом якої він є. Окрім цього, медіатор позбавляється членства Ради з медіації у разі непроходження курсу підвищення кваліфікації [10].

У Румунії за порушення професійних обов'язків у сфері медіації визначено дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність, яка передбачає відшкодування матеріальної та моральної шкоди, завданої учасникам медіації. При цьому підставами притягнення медіатора до відповідальності є: порушення зобов'язань щодо конфіденційності, неупередженості та нейтралітету; відмова у відповіді на запити державних органів; відмова у поверненні документів, доручених сторонами в процесі здійснення посередництва; представництво або допомога одній зі сторін спору в медіації; здійснення інших дій, які впливають на професійну добросовісність [11, с. 11-13].

У законодавстві про медіацію Російської Федерації безпосередньо не визначено види порушень медіатором своїх обов'язків та заходи з відповідальності, які можуть бути вжиті щодо нього. Проаналізувавши масив нормативно-правових актів, І. Найнодіна виділяє чотири види відповідальності медіатора: дисциплінарну, адміністративну, цивільно-правову та кримінальну. Дисциплінарна відповідальність застосовується лише до професійних медіаторів у разі порушення ними норм, визначених органами медіаторського самоврядування. Цивільно-правова відповідальність виникає у разі завдання шкоди учасникам процедури, тоді як адміністративна відповідальність пов'язана з порушенням вимог щодо реклами, нейтральності та незалежності тощо. Кримінальна відповідальність передбачена за порушення вимог конфіденційності та тиск на одну зі сторін спору за визначених законом умов [12, с. 86].

Становлення інституту відповідальності медіатора в Україні має суттєві перешкоди. Найбільш суттєвою серед них є відсутність спеціального закону про медіацію, хоча вітчизняні медіатори провадять свою діяльність понад двадцять років. Існує нагальна потреба у веденні та оприлюдненні реєстру медіаторів і створенні етичного кодексу медіаторів України, оскільки етичні норми визначають підстави притягнення посередника до дисциплінарної відповідальності.

У Законі України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII визначено, що дія цього закону поширюється на осіб, які не є державними службовцями, посадовими особами місцевого самоврядування, але надають публічні послуги [13]. До цього переліку зараховано арбітражних керівників, незалежних посередників, третейських суддів та інших осіб під час здійснення ними цих функцій. Ураховуючи тенденції до розширення сфери застосування медіації, корупційні ризики діяльності та перспективи запровадження присудової, судової медіації, цей перелік варто доповнити медіатором.

Як слушно визначає Н. Данилко, медіація проводиться відповідно до правових та етичних норм, тому відповідальність медіатора має правовий та моральний характер. На думку автора, особа, яка провадить діяльність у сфері медіації та є членом об'єднання медіаторів, несе професійну й корпоративну відповідальність, визначену установчими документами такого об'єднання, або дисциплінарну відповідальність, тоді як підставою цивільно-правової відповідальності може бути порушення медіатором принципу конфіденційності та договору про проведення медіації процедури, чим завдано моральної або матеріальної шкоди сторонам спору в медіації, зумовлено прояви особистої зацікавленості медіатора в результатах процедури посередництва або предметі спору [14, с. 165–166].

Основним механізмом дисциплінарної відповідальності медіатора є його виключення з реєстру медіаторів, що зумовлює репутаційні ризики для фахівця з медіації. З метою налагодження цього механізму створюються дисциплінарні комісії. Якщо дисциплінарна комісія підтвердить наявність порушень із боку медіатора, санкціями є виключення медіатора з реєстру (подеколи з вимогою проходження додаткового навчання). Таку модель ми розглядали раніше у США, також вона діє в Канадському інституті альтернативного вирішення спорів [14, с. 181].

Як уважають Н. Безхлібна та Ю. Потемкіна, рівень відповідальності медіатора має базуватися на його ролі й на обов'язках повноважень у процесі. Основний аспект класичної фасилітативної моделі медіації (наразі найпоширенішої в Україні), полягає в тому, що медіатор не виносить рішення і навіть не пропонує сторонам варіанти вирішення спору. Водночас він безпосередньо відповідає за ефективність: чи витримана певна структура процесу, що забезпечує його ефективність; чи проведена робота з емоціями сторін; чи повністю забезпечується комфорт учасників у процесі здійснення медіації тощо. Від якості процесу може залежати його результат, тому ми вважаємо, що питання відповідальності медіатора слід розглядати саме в площині забезпечення процесу та дотримання основних принципів медіації, особливо конфіденційності [15].

Установлення дисциплінарної відповідальності є характерною ознакою інституту відповідальності медіаторів у більшості держав. Рідше законодавці звертаються до таких видів відповідальності, як цивільно-правова та кримінальна. А. Хамаднєх визначає, що обов'язковим є закріплення умов цивільно-правової відповідальності медіатора, серед яких: наявність шкоди, яка є результатом діяльності медіатора (як от порушення таємниці медіації); шкоди було завдано під час виконання медіатором своїх професійних обов'язків; медіатор вийшов за межі своїх повноважень. Кримінальна відповідальність може бути передбачена за розголошення професійної таємниці, викрадення або фальсифікацію документів або доказів, отриманих медіатором у процесі здійснення медіації [16, с. 107–108].

Висновки. Таким чином, проаналізований зарубіжний досвід установлення підстав та видів відповідальності медіаторів свідчить про необхідність виокремлення дисциплінарної відповідальності медіатора. Крім цього, невиконання або неналежне виконання обов'язків та порушення етичних норм може бути підставою для притягнення медіатора до інших видів відповідальності (адміністративної, цивільно-правової та кримінальної). Важливим застереженням, яке має бути визначене у майбутньому законі про медіацію, є те, що медіатор не несе відповідальності за недосягнення сторонами угоди за результатами медіації або її невиконання.

Серед видів порушень медіатором своїх професійних обов'язків можемо виділити: розголошення інформації, яка стала відома в процесі здійснення процедури; порушення вимог щодо незалежності, нейтральності та неупередженості; надання

сторонам правових консультацій; завдання іншим учасникам медіації матеріальної або моральної шкоди в процесі здійснення своїх професійних обов'язків; здійснення тиску на сторони або примушування до укладання угоди за результатами медіації тощо.

Законодавство про медіацію має передбачати можливість сторін оскаржувати дії медіатора. Вбачається доцільним створення реєстрів медіаторів (єдиного реєстру або єдиного електронного реєстру, де сторони спору матимуть можливість залишати відгуки про діяльність медіатора) та визначення органу, вповноваженого вирішувати питання щодо дисциплінарної відповідальності медіаторів. З огляду на корупційні ризики в медіації, законодавство про запобігання корупції також слід доповнити відповідними положеннями щодо відповідальності медіатора.

Список використаних джерел:

1. Каленіченко Л.І. Сучасне розуміння сутності юридичної відповідальності в правовій думці. *Право і Безпека*. 2015. № 3 (58). С. 26–31.
2. Лазутина Г.В. Профессиональная этика журналиста: учебник и практикум для академического бакалавриата. 4-е изд., испр. и доп. Москва : Издательство Юрайт, 2017. 226 с.
3. Файер О.А. Правове регулювання страхування професійної відповідальності нотаріусів в Україні та за кордоном. *Вісник Харківського національного університету імені ВН Каразіна. Серія: Міжнародні відносини. Економіка. Країнознавство. Туризм*. 2013. № 1. С. 64–69.
4. Чекмарьова Л.Ю. Професійна відповідальність адвоката: поняття та основні ознаки. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 2. С. 150–1153.
5. Про медіацію : проект закону України від 19.05.2020 р. № 3504. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68877.
6. Mediator Disciplinary Actions. *The Florida Bar*. 2013. URL: <https://www.floridabar.org/the-florida-bar-news/mediator-disciplinary-actions-5/>.
7. Mediator Disciplinary Actions. *The Florida Bar*. 2014. URL: <https://www.floridabar.org/the-florida-bar-news/mediator-disciplinary-actions-2/>.
8. European Handbook for Mediation Lawmaking. *The European Commission for the Efficiency of Justice*. 2019. URL: <https://rm.coe.int/cepej-2019-9-en-handbook/1680951928>.
9. Закон Республики Молдова № 137. URL: <https://mediation-eurasia.pro/zakonodatelstvo/zakon-respubliki-moldova-137-o-mediaci>.
10. Закон Азербайджанской Республики «О медиации» № 1555-VQ. URL: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=122426.
11. Buzatu N. E. The Responsibility of the Mediator. *AGORA International Journal of Juridical Sciences*. 2013. № 4. pp. 10–14.
12. Nainodina I. Liability of the Mediator in France and Russia. *Russian Journal of Comparative Law*. 2016. №. 3. С. 84–90.
13. Про запобігання корупції : Закон України від 14.10.2014 № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 49. Ст. 2056.
14. Медіація у професійній діяльності юриста : підручник / авт. кол.: Т. Білик, Р. Гаврилюк, І. Городиський [та ін.] ; за ред. Н. Крестовської, Л. Романадзе. Одеса : Екологія, 2019. 456 с.
15. Бесхлебная Н., Потемкина Ю. Медиатор: роль, статус и ответственность. *Юрист&Закон*. 2019. № 24. URL: https://uz.ligazakon.ua/magazine_article/EA012840.
16. Hamadneh A. F. Legal liability of the Mediator. *Journal of Law, Policy and Globalization*. 2016. Vol. 46. pp. 102–109.

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

Наукове видання

Юридичний бюлетень

Науковий журнал

Випуск 17

Формат 60×84/8. Гарнітура Book Antiqua.
Папір офсет. Цифровий друк. Ум. друк. арк. 43,94.
Замов. № 0421/129. 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.