



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ  
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК  
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 3-2, 2020



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2020

# НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць  
Випуск 3-2, 2020  
Виходить 6 разів на рік

Збірник заснований у вересні 2015 року.  
Засновник: Науково-дослідний інститут публічного права.  
Свідоцтво про державну реєстрацію – серія КВ № 21525-11425 Р від 08.09.2015.  
Ухвалено до друку та поширення через мережу Internet  
вченою радою Науково-дослідного інституту публічного права  
(протокол № 5 від 07.04.2020 р.).

**Збірник наукових праць «Науковий вісник публічного та приватного права» включено до переліку наукових фахових видань (Категорія «Б»), в яких можуть публікуватися результати дисертаційних робіт на здобуття наукових ступенів доктора і кандидата наук з юридичних дисциплін на підставі Наказу Міністерства освіти та науки України № 409 від 17.03.2020 р. (Додаток 1).**

## РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:

**Галуцько В.В.** – доктор юридичних наук, професор (головний редактор); **Дрозд О.Ю.** – доктор юридичних наук, доцент (науковий редактор); **Віхляєв М.Ю.** – доктор юридичних наук, доцент; **Журавльов Д.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Короєд С.О.** – доктор юридичних наук, доцент; **Курило В.І.** – доктор юридичних наук, професор, академік Академії наук вищої освіти України та Міжнародної кадрової академії, заслужений юрист України, Лауреат Премії Ярослава Мудрого, відмінник освіти України; **Мануїлова К.В.** – кандидат юридичних наук, доцент; **Севрук В.Г.** – кандидат юридичних наук; **Влад Вернигора** – L.L.M., BA (Hons), MA, DSocSc (Таллін, Естонія).

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію автора.  
За точність викладеного матеріалу відповідальність покладається на авторів.

Н 34 Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць.  
Випуск 3-2. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2020. – 288 с.

У збірнику висвітлюються актуальні питання теорії та історії публічного адміністрування, адміністративного, конституційного, цивільного, трудового, екологічного, кримінального і кримінально-процесуального права.

Видання розраховане на науковців, викладачів, аспірантів і студентів, усіх, хто цікавиться проблемами публічного та приватного права.

Адреса редакції:  
Науково-дослідний інститут публічного права  
03118, м. Київ, вул. Козацька, 116, к. 206, тел. (044) 228-10-31  
[www.nvppp.in.ua](http://www.nvppp.in.ua)

ISSN 2618-1258 (Print)  
ISSN 2618-1266 (Online)

© Науково-дослідний інститут публічного права, 2020

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;  
ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**

УДК 340.132:81.27:37.0(94)(477)  
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.1>

**ГАВРЕЦЬКА М.Й.**

**ПРАВОВИЙ РЕЖИМ УКРАЇНСЬКОЇ МОВИ У СФЕРІ ОСВІТИ  
В ЗАКОНОДАВЧИХ АКТАХ ДРУГОЇ РЕЧІ ПОСПОЛИТОЇ**

**LEGAL REGIME OF THE UKRAINIAN LANGUAGE IN THE EDUCATION SECTOR  
UNDER THE LEGISLATIVE ACTS OF THE SECOND POLISH REPUBLIC**

Актуальність статті полягає в тому, що правове становище українців Східної Галичини у складі Другої Речі Посполитої було досить складним і напруженим. З моменту польської окупації східно-галицьких земель, основною проблемою стало визначення правового статусу українського населення, яке, на відміну від інших національних меншин, відзначалося високим рівнем національної свідомості і прагненням до політичного та національного відродження. Правові норми Версальського договору 1919 р. та Конституції Польщі 1921 р., які гарантували всім національностям розвиток власної мови не відповідали в дійсності асиміляційній політиці Другої Речі Посполитої. В умовах антиукраїнської політики Другої Речі Посполитої польську мову було визнано єдиною державною мовою в усіх сферах суспільного життя, зокрема й у сфері освіти. В статті розглянуто питання законодавчого закріплення правового режиму української мови в нормативно-правових актах Другої Речі Посполитої у сфері освіти, зокрема в освітніх закладах Східної Галичини. Наголошено, що питання мови в освіті завжди було актуальним для українців Східної Галичини під час її перебування у складі Австрії, Австро-Угорщини та Західноукраїнської Народної Республіки і не залишилося поза увагою у Другій Речі Посполитій. З'ясовано, що створена в період існування Західноукраїнської Народної Республіки система українських освітніх закладів піддавалась централізації і полонізації. Централізація здійснювалась шляхом ліквідації впливу громадських організацій на шкільну адміністрацію, запровадження обов'язкового вивчення польської мови та викладання польською мовою, при одночасному зменшенні навчальних дисциплін, які викладалися українською, заміни українських вчителів поляками, які не володіли українською. Зроблено висновок, що реалізація мовних прав українців, гарантованих Березневою Конституцією 1921 р. та мовним законом від 31 липня 1924 р. через колонізаційну політику, яка здійснювалась польською владою щодо українського населення не забезпечувалася. Незважаючи на положення законодавчих актів, які гарантували використання української мови в сфері освіти в дійсності були нормами декларативного характеру.

**Ключові слова:** Друга Річ Посполита, мова викладання, українське шкільництво, шкільний плебісцит.

The relevance of the article is that the legal position of Ukrainians in Eastern Galicia as part of the Second Commonwealth was quite complex and tense. Since the Polish occupation of the eastern Galician lands, the main problem has been determining the legal status of the Ukrainian population, which, unlike other national minorities, has a

high level of national consciousness and a desire for political and national revival. The legal norms of the Treaty of Versailles of 1919 and the Constitution of Poland of 1921, which guaranteed the development of their own language to all nationalities, did not in fact correspond to the assimilation policy of the Second Commonwealth. In the conditions of the anti-Ukrainian policy of the Second Commonwealth, the Polish language was recognized as the only state language in all spheres of public life, including education. The article considers the issue of legislative consolidation of the legal regime of the Ukrainian language in the normative legal acts of the Second Commonwealth in the field of education, in particular in educational institutions of Eastern Galicia. It is emphasized that the issue of language in education has always been relevant for Ukrainians in Eastern Galicia during its stay in Austria, Austria-Hungary and the Western Ukrainian People's Republic and has not gone unnoticed in the Second Commonwealth. It was found that the system of Ukrainian educational institutions created during the existence of the Western Ukrainian People's Republic was subject to centralization and Polonization. Centralization was carried out by eliminating the influence of public organizations on the school administration, introducing compulsory study of the Polish language and teaching in Polish, while reducing the subjects taught in Ukrainian, replacing Ukrainian teachers with Poles who did not speak Ukrainian. It is concluded that the realization of the language rights of Ukrainians guaranteed by the March Constitution of 1921 and the language law of July 31, 1924 was not ensured due to the colonization policy pursued by the Polish authorities towards the Ukrainian population. Despite the provisions of legislation that guaranteed the use of the Ukrainian language in education, they were in fact declarative norms.

**Key words:** *Second Polish Republic, language of instruction, Ukrainian schooling, school plebiscite.*

**Вступ.** Правове становище українців Східної Галичини у складі Другої Речі Посполитої було досить складним і напруженим. З моменту польської окупації східно-галицьких земель, основною проблемою стало визначення правового статусу українського населення, яке, на відміну від інших національних меншин, відзначалося високим рівнем національної свідомості і прагненням до політичного та національного відродження. Правові норми Версальського договору 1919 р. та Конституції Польщі 1921 р., які гарантували всім національностям розвиток власної мови не відповідали в дійсності асиміляційній політиці Другої Речі Посполитої. В умовах анти-української політики Другої Речі Посполитої польську мову було визнано єдиною державною мовою в усіх сферах суспільного життя, зокрема й у сфері освіти.

Деякі аспекти досліджуваного питання знайшли своє відображення в наукових працях В. Великановича, І. Гловацького, Р. Скакун, О. Юхимюк та ін.

**Метою статті** є дослідження правового режиму української мови у сфері освіти на теренах Східної Галичини за законодавчими актами Другої Речі Посполитої.

**Результати дослідження.** Питання мови в освіті завжди було актуальним для українців Східної Галичини під час її перебування у складі Австрії, Австро-Угорщини та Західноукраїнської Народної Республіки і не залишилося поза увагою у Другій Речі Посполитій. Правові гарантії мовних прав національних меншин, у тому числі й українців, базувалися на положеннях міжнародних договорів, укладених Польщею з країнами-союзниками, зокрема норми Версальського договору [10], Конституції Польщі 1921 р. [11] та законодавчим актом від 31 липня 1924 р. «Щодо деяких постанов про організацію шкільництва» [12].

У звіті Кураторії Львівського шкільного округу за 1921 р. про кількість шкіл у Другій Речі Посполитій подаються дані станом на 1 липня 1921 р., зокрема: школи з польською мовою викладання знаходяться у 84 повітах, а з українською мовою – в 62 повітах, з яких 53 припадають на східну частину краю (округ Вищого крайового Суду у Львові), а 9 – на західну частину. В 9 західних повітах діє 115 українських шкіл. Інакша ситуація в 53 східних повітах, де населення є змішаним. У містах і містечках, де проживає поляків більше, ніж українців, переважають школи з польською мовою, а по селах – з українською мовою викладання. В польських школах навчаються українські учні, а в українських – польські. З тієї причини у всіх початкових школах у тій частині краю дві мови крайові є обов'язковими предметами навчання, для того щоб молодь двох національностей мала можливість вивчати свою рідну мову. За-

галою у 53 повітах переважають школи з українською мовою навчання: загальна кількість шкіл – 3 910, з них українською мовою навчання – 2 510, з польською – 1 382. У процентному відношенні кількість шкіл з українською мовою викладання становить: 90-100% – в трьох повітах: Долина, Снятин, Турка; 80-90% – в 10 повітах: Богородчани, Городенка, Калуш, Косів, Печеніжин, Рогатин, Стрий, Заліщики, Збо рів, Жидачів; 70-80% – в 16 повітах: Бібрка, Борщів, Броди, Дрогобич, Яворів, Кам'янка, Коломия, Надвірна, Перемишляни, Рава, Самбір, Сокаль, Станіслав, Старий Самбір, Тлумач, Золків; 60-70% – в 8 повітах; 50-60% – в 10 повітах; 40-50% – в 1 повіті; 30-40% – в 3 повітах; 20-30% – у решті повітах. Порівнюючи цифри в процентному відношенні двох національностей в зазначених повітах зауважено, що відсоток шкіл переважає на користь однієї національності, ніж іншої. До прикладу: в Снятинському повіті українська національність становить 80%, а польська – 20%, процент українських шкіл – 90%; в Заліщицькому – поляки – 29%, українці – 71%, українських шкіл – 82%; в Чортківському – поляки – 31%, українці – 69%, українських шкіл – 53%. У підсумку зазначалося, що цифри прикладів свідчать про те, що на території колишньої Східної Галичини не може в даних умовах існувати школа виключно однієї національності [4, арк. 22-24].

Трансформація правового режиму української мови в освітніх закладах Другої Речі Посполитої, як зазначив О. Субтельний, стала результатом українсько-польської конфронтації. Якщо українці бажали, щоб шкільна освіта сприяла розвитку національної свідомості й культури українського населення, то поляки сподівалися, що система шкільної освіти виховуватиме з українців відданих громадян Польської держави [8, с. 379].

Для реалізації асиміляційної політики, зокрема в сфері освіти, польським урядом 31 липня 1924 р. був прийнятий закон «Щодо деяких постанов про організацію шкільництва», який визначив освітню політику в Другій Речі Посполитій. Закріплені в шкільному законі мовні права українського населення в навчальних закладах Східної Галичини, які ґрунтувалися б на проголошених принципах «примирення та возз'єднання для гармонійного співіснування, в першу чергу, поляків та українців, створення для цієї мети загальної школи, яка б виховала добрих громадян польської держави на основі їх взаємної поваги до національних властивостей», в дійсності, з польської сторони, виявилися лишень деклараціями, й не були нічим гарантовані.

Так, у Законі «Щодо деяких постанов про організацію шкільництва» від 31 липня 1924 р. зазначалося: «Шкільний устрій є єдиним для цілої держави. Законодавство про школи всіх типів приймається Сеймом і Сенатом, за винятком справ, які належать, згідно з державними законами, до компетенції органів самоврядування. Приватні школи для дітей української, білоруської і литовської національностей, так як для дітей всіх інших непольських національностей в Речі Посполитій з матірною мовою викладання, можуть утворюватися на тих самих підставах, що й приватні школи з польською мовою викладання. В межах воєводств: Львівського, Станіславського, Тернопільського, Волинського, Поліського, Новгородського, Віленського та повітів Гродзинського і Волковинського воєводства Білостоцького, діють наступні принципи організації шкільництва (арт. 1). Основним типом державної школи на теренах зазначених в арт. 1, відповідно до принципу примирення та возз'єднання для гармонійного співіснування національно змішаним населенням польських територій, а не їх розподілу є загальна школа, яка виховуватиме добрих громадян держави дітей польської та непольської національностей у взаємній повазі національних властивостей (арт. 2). У державних загальних школах, розташованих у громадах, які становили 25% української, білоруської чи литовської народності, на вимогу родичів 40 дітей шкільного віку української, білоруської чи литовської національності, які належали до одного шкільного округу, забезпечувалося навчання рідною мовою. Якщо в окремому шкільному окрузі не було 40 дітей шкільного віку, родичі яких бажали б навчання дітей рідною мовою українців, білорусів чи литовців – тоді мовою викладання в школі була державна мова, тобто польська; якщо в окремому шкільному окрузі родичі бажали, щоб їхні діти навчалися українською, білоруською чи литовською мовами, але поруч із цим, принаймні, було 20 дітей, родичі яких бажали навчати їх державною мовою, то навчання мало бути двомовним, де половина годин залишалася для навчання українською, білоруською чи литовською мовами. Якщо в окремому шкільному окрузі не було 20 дітей, родичі яких бажали, щоб навчання здійснювалося державною мовою, то мовою викладання в школі була українська, білоруська чи литовська, якщо в одному шкільному окрузі існують окремо школи із польською мовою викладання і з українською мовою викладання, то по мірі можливості вони мали об'єднуватися в одну загальну двомовну школу (арт. 3). В загальних 1, 2 і 3-класових школах як приватних, так і державних, з непольською мовою викладання, обов'язковим було вивчення державної мови. В загальних 4, 5, 6 і 7-класних школах

як приватних, так і державних з непольською мовою викладання, обов'язковим було вивчення державної мови, польської історії та науки про тогочасну Польщу польською мовою, що мало забезпечити достатні знання для переходу учнів на навчання до середніх загальнонаціональних шкіл із польською мовою викладання, а також до двомовних шкіл такого типу (арт. 4). Новостворені державні учительські семінарії в межах воєводств: Львівського, Станіславівського, Тернопільського, Волинського, Поліського, Новоградського і Віленського, мали бути двомовними: польсько-українськими та відповідно польсько-білоруськими (арт. 5). На офіційну вимогу родичів 150 учнів української чи білоруської народності, які відвідували середні загальнонаціональні школи з польською мовою викладання одного повіту чи адміністративно-відокремленого міста, забезпечувалося навчання їх рідною мовою, створювалася двомовна державна загальнонаціональна школа в одному з навколишніх повітів. Якщо в тій самій місцевості існувала загальнонаціональна середня школа виключно з польською чи з українською мовою викладання, то їх, по можливості, об'єднували в одну загальнонаціональну двомовну школу (арт. 6). В загальнонаціональних середніх школах як приватних, так і державних з непольською мовою викладання обов'язковим було вивчення польської мови і літератури, історії та географії разом з наукою тогочасної Польщі польською мовою (арт. 7). В державних професійних школах за бажанням родичів учнів української та білоруської народності в кількості 40% всіх учнів даної школи, навчання здійснювалося двома мовами – польською та українською або польською та білоруською. Якщо такого бажання батьків не було виявлено, то навчання здійснювалося державною мовою (арт. 8). Відносно шкіл, які створювалися та утримувалися органами самоврядування з податків, оплачених населенням даного самоврядного округу, зазначалося, що якщо це були загальнонаціональні професійні, спеціальні чи середні школи, то на них поширювалися постанови щодо мови викладання професійних державних шкіл (арт. 8), а якщо це були загальні школи, то до них застосовували постанови про державні загальні школи (арт. 3) [12, с. 1213].

Прийнятий 31 липня 1924 р. Сеймом Закон «Щодо деяких постанов про організацію шкільництва», який у подальшому здобув сумнозвісну назву «lex Grabski» за ім'ям міністра освіти С. Грабського, фактично започаткував процес закриття українських шкіл та створення утравквістичних шкіл, тобто двомовних, які з часом перетворювалися з польсько-українських на польські.

До прикладу, розглянемо навчальну програму першого класу гімназії у 1925 р., за якою польською мовою викладалися наступні дисципліни: польська мова (4 год.), історія (2 год.), географія (2+1 год.), математика (4 год.), фізика (2 год.); українською мовою: українська мова (4 год.), латина (5 год.), рисунок (2 год.), гімнастика (2 год.); двома мовами: релігія (по 2 год. – різні обряди), письмо (1 год.) [7, с. 99]. Викладання польською мовою основних дисциплін надавало вагому перевагу перед українською мовою, що фактично надавало утравквістичним школам польського характеру.

Станом на 1929 р. у Львівському, Тернопільському та Станіславівському воєводствах з числа народних шкіл налічувалося: в 1911/12 навчальному році: у Львівському воєводстві: українських – 936, польських – 1 052, інших – 10 шкіл; у Тернопільському воєводстві: українських – 704, польських – 376, інших – 2 школи; у Станіславівському воєводстві: українських – 732, польських – 162, інших – 8 шкіл. Разом: українських – 2 420, польських – 1 590, інших – 20 шкіл. У 1921/22 навчальному році: у Львівському воєводстві: українських – 978, польських – 1 363, інших – 39 шкіл; у Тернопільському воєводстві: українських – 643, польських – 608, інших – 12 шкіл; у Станіславівському воєводстві: українських – 816, польських – 311, інших – 38 шкіл. Разом: українських – 2 437, польських – 2 282, інших – 89 шкіл. В 1927/28 навчальному році: у Львівському воєводстві: українських – 305, польських – 1 361, інших – 41 школа; у Тернопільському воєводстві: українських – 174, польських – 677 шкіл; у Станіславівському воєводстві: українських – 263, польських – 284, інших – 36 шкіл. Разом: українських – 745, польських 2 325, інших – 77 шкіл. Утравквістичних шкіл: у Львівському воєводстві – 645, у Тернопільському – 455, у Станіславівському воєводстві – 526 шкіл. Разом – 1 635. В 1934/35 шкільних роках в цілій державі налічувалося 457 українських шкіл, 23 299 – польських і 2 754 – утравквістичних шкіл [1, с. 89].

Створена в період існування Західноукраїнської Народної Республіки система українських освітніх закладів піддавалася централізації і полонізації. Централізація здійснювалася шляхом ліквідації впливу громадських організацій на шкільну адміністрацію, запровадження обов'язкового вивчення польської мови та викладання польською мовою, при одночасному зменшенні навчальних дисциплін, які викладалися українською, заміни українських вчителів поляками, які

не володіли українською. В такий спосіб польська адміністрація намагалася усунути українську мову не лише з окремих українських шкіл, а й з цілих повітів [9, с. 58].

Вражаючі цифри негативних наслідків шкільного закону від 31 липня 1924 р. щодо українського шкільництва подає І. Гловацький, – якщо станом на 1925 р. у Галичині було 2 176 українських шкіл, то вже в 1930 р. україномовних шкіл залишилося 123 [3, с. 27]. Лише за неповних три роки (з 1923 по 1926 рр.) у Західній Україні було закрито 1 337 українських шкіл, а на їх місці відрито 358 польських і 1 019 утравквістичних. Усього в українських школах у 1927–1928 рр. навчалася 59,3 тис. дітей. Якщо у Західній Україні у 1921 р. було 3 662 українські школи, то в 1935 р. їх залишилося лише 184. У Станіславському воєводстві у 86,9% шкіл навчання велося польською мовою, незважаючи на те, що польське населення там складало лише 15%. У 1937–1938 рр. у всій Польщі лише 461 загальна школа та 24 гімназії й ліцеї були україномовними; діяло також 3 064 утравквістичних загальних та 2 середні школи [3, с. 29]. Як зазначає О. Субтельний, на рівні середньої освіти становище українців було також безрадісним: у 1931 р. одна польська гімназія припадала на 16 тис. поляків, але одна українська – аж на 230 тис. українців [8, с. 379]. Незважаючи на протести українців, «закон Грабського» діяв до 1939 р. Це призвело до того, що у 1937/38 н. р. у всій Польщі була тільки 461 (у т. ч. 41 приватна) початкова школа та 24 гімназії і ліцеї (у т. ч. 19 приватних) з українською мовою навчання. Утравквістичними (двомовними) були 3 064 початкові та 2 середні школи [9, с. 59–60].

У вересні 1933 р. Організацією українських націоналістів (ОУН) було здійснено шкільну акцію, спрямовану проти колонізації українського шкільництва та повернення в освіту української мови. Українські школярі активно підтримували заклики ОУН і влаштовували демонстративні бойкоту проти польської мови, викидали з класів польські герби та прапори, замінюючи їх на українську символіку. Серед населення поширювалися листівки ОУН: «Український народі!», «Молоді друзі, українські школярі!», «Українські батьки і матері» із закликами боротьби за українську мову, українську державу, за душу української дитини.

З метою припинення таких дій польською владою приймалися відповідні рішення, зокрема у листі уряду Станіславського воєводи Nr. В.В. Тај. 23/255/33 від 2 жовтня 1933 р. до всіх повітових старост Станіславського воєводства зазначалося, що в разі виникнення такого роду акцій, необхідно повідомити про те, хто з місцевого населення має відношення до таких дій, як до них відноситься вчителі української національності, врешті повідомити, хто з громади є натхненником таких випадків. Усі зазначені обставини необхідно було подавати в урядових звітах із зазначенням, які категорії шкіл, де здійснено акт диверсії (українська, утравквістична, польська), а також чи не є ініціатором учитель (учителька) української національності. Залежно від рівня донесених обставин (людські настрої, поведінка школярів, позиція вчителів української національності) старости могли виступити з внесками про закриття даної школи, розпущення класу, звільнення вчителя тощо. Про кожен подальший випадок (знищення герба, демонстрації школярів) необхідно було негайно повідомляти урядові телефоном [5, арк. 7].

Так, у листі коменданта воєводського слідчого уряду Станіслава до пана начальника Воєводського відділу Безпеки Публічної в Станіславі повідомлялося про те, що вночі 14 вересня 1933 р. у Верині невідомі вломилися до початкової школи, де понижили державний герб, подерли портрети президента Речі Посполитої, Маршалка Пілсудського, Станіслава Золкієвського і польських королів. Злочинці також розкидали у краї листівки, підписані Організацією українських націоналістів: «Молоді друзі, українські школярі!», «Українські батьки і матері», «Український народі!». З огляду на це, навчання в такому класі не повинно було відбуватися, натомість, Федір Паньків, керівник школи не закривав клас, а завів 30 учнів і розпочав навчання, даючи можливість дітям побачити зневагу до портретів та державного герба. В ході розслідування з'ясовано, що на той час навчання в школі у Верині здійснювалося українською мовою, а в році 1933/34, згідно із розпорядженням Кураторії шкільного округу від 05.07.1933 Nr. 1:15985/33, школу змінено на утравквістичну. Установлено також, що Федір Паньків перебував в тісних стосунках з Андрієм Даньчевським, заявленим як член ОУН. У час ревізії помешкань у Верині на пеналах та зошитах деяких школярів знайдено зображення «тризубів», що є одним із доказів нелояльності по відношенню до польської держави. Разом зі звітом подається прохання вивчення шкільною владою діяльності керівника школи у Верині Федора Паньківа [5, арк. 14].

У листі уряду Станіславського воєводства, Nr. В.В. Тај. 23/255/33 від 9 жовтня 1933 р. до Міністерства Внутрішніх справ (Департамент політичний) у Варшаві доповідається: «В зв'язку із шкільною акцією ОУН на терені повіту Жидачівського здійснено 28 вересня ревізію в чистальні «Просвіти» в Жураві, повіт Жидачів, де в шафі бібліотеки знайдено 7 штук відозв ОУН

стосовно цієї акції. Читальною опечатано». «В зв'язку з розповсюдженням відозв ОУН на терені громад Журави і Ловчих, повіт Жидачів, арештовано винних і підбурювачів, а саме: Вітрука Івана, 1913 р. н., сина Василя і Марії, гімназиста; Поповича Йозефа 1909 р. н., сина Антонія і Юлії, селянина; та Яскова Петра, 1911 р. н., сина Івана і Теклі, селянина – всі з Журави; Лулука Романа, 1912 р. н., сина Ілька і Явдохи з Ловчих. Перелічених 29 вересня віддано до Суду окружного в Стрию разом із доказами про те, що у Вітрука під час ревізії знайдено 13 відозв, у Яскова – пачку відозв і у Лулука – одну відозву, яку він читав іншим. Слідчий суддя постановив для всіх арешт». «28 вересня ц. р. був заарештований в Заболотівцях, повіт Жидачів, Захраків Михайло, 1915 р.н., син Савки і Анни, звинувачений у зневаженні державних емблем на початковій школі в Заблотівцях, повіт Жидачів». «Дня 5 жовтня прибув до початкової школи в Синоцьк Високий, повіт Стрий, шкільний інспектор Хірч з начальником відділу шкільництва Кураторії Львівського шкільного округу Дворським. Метою перевірки були інциденти, які мали місце на терені цієї школи. На доречне запитання, школярі відповіли, що не будуть учити по-польськи ті предмети, які можуть викладатися українською. А на інші запитання, які задавав їм начальник Дворський в польській мові, діти відповідали, що по-польськи не розуміють. Коли начальник Дворський разом з інспектором Хірчем виходили з 6-го класу, деякі учні викрикнули кілька разів «ганьба». Начальник Дворський виключив зі школи Степана Масня, сина вїйта, й учениць Фервонію Вароводу та Анну Федірко» [5, арк. 18].

Ще одним прикладом порушення мовних прав українців була справа шкільних плєбісцитів, які запроваджувалися в Другій Речі Посполитій законом від 31 липня 1924 р. та проводилися на підставі розпорядження Міністерства віросповідань і освіти від 7 січня 1925 р. Згідно з арт. 4 Закону від 31 липня 1924 р. для відкриття середніх шкіл з української мовою навчання вимагалися декларації від батьків 150 учнів [12, s. 1213]. Про факти перешкоджань адміністративними органами влади та органами самоврядування реалізувати батьками українських дітей право на їх навчання в українській мові неодноразово заявляли українські послі Польського Сейму.

В інтерпеляції українського посла Польського Сейму доктора С. Барана Міністру Внутрішніх справ і Міністру віросповідань і освіти від 16 грудня 1937 р. наводяться факти щодо таких незаконних дій, зокрема: «Вїйт Муха в містечку Більшівці, повіт Рогатин воєводство Станіславівське, відмовив легалізації підписів, так як зацікавлені не заплатили по 1 золотому за підпис, і виніс це питання на ухвалу міської ради»; «Вїйт Максиміліан Лілінг з громади Колежани і вїйт Стефан Трачевський з громади Біла, повіт Чортків, запросили оплати по 1 золотому за один підпис. В інших повітах старости називали акцію шкільного плєбісциту антидержавною акцією і робили подібні перешкоди, які зазначені вище, щоб не допустити до повідомлення декларацій»; «Староста Снятинський відсилав родичів в справі легалізації підписів до нотаріуса або до суду, що суперечить розпорядженню Міністра Внутрішніх справ від 19 лютого 1925 р. L. 1254. У свою чергу, вїйти громад: Задубрівці, Микулинці, Волчковці, повіт Снятинський відмовляли легалізувати декларації». «Вїйт Матеуш Нельсон із Свідової, повіт Чортків, воєводство Тернопільське, домовився з людьми з Мучавки, щоб вони брислали по нього бричку, а він приїде до них і на місці легалізує підписи на деклараціях. Коли бричка приїхала, вїйт наказав служниці сказати, що його немає дома. Коли двоє господарів з Мучавки, а саме: Ян Сувельницький та Антон Возний поїхали до нього з'ясувати день легалізації підписів, то отримали відповідь, що ніхто з них не має жодних доказів і він не може їм легалізувати підписи. Особисте свідчення двох свідків чи навіть солтиса були не достатніми». Посол С. Баран звернувся до Міністра Внутрішніх справ із запитаннями: 1. Або Міністр Внутрішніх справ велить видати розпорядження до старост і вїитів, щоб вони не робили жодних перешкод у легалізації підписів на деклараціях за зміну викладання в місцевій початковій школі. 2. Або Міністр Внутрішніх справ за згодою з Міністром віросповідань і освіти накажуть видати розпорядження, що на терені воєводств: Тернопільського, Станіславівського, Львівського і Краківського, де закон про самоврядування надає солтису більше повноважень, ніж у частині колишньої російської території, в тому числі здійснювати легалізацію підписів. 3. Або Міністр Внутрішніх справ за згодою з Міністром віросповідань і освіти накажуть видати інструкцію, що виконавче розпорядження від 7 січня 1926 р., а не декрет Президента від 29 листопада 1930 р., не уповноважує адміністративні влади до формального контролю за деклараціями, бо такі повноваження закріплені виключно за шкільною владою. Зазначений декрет Президента вказує тільки про зміну мови викладання щосім років, а не про право внесення декларацій. 4. Або Міністр Внутрішніх справ велить проінструктувати підвладні йому адміністративні органи, що легалізація шкільних декларацій має бути безоплатна і в законний термін виконана. 5. Або Міністр Віросповідань і освіти велить продовжити термін повідомлень про впровадження україн-



ської мови викладання до кінця лютого 1938 р. в тих колах, де з вини адміністративних чинників населення того терміну дотримати не змогло [6, арк. 5-6].

Результати перевірок зазначених обставин подано у листі воєводського уряду до начальника відділу національностей Міністерства Внутрішніх справ у Варшаві, S.P.P. 7/1/38, щодо інтерпеляції посла С. Барана на виконання розпорядження від 31 грудня 1937 р., № PN. 13/10/1, у яких донесено: в ході інтенсивної агітації та виданні керівництвом Рідної коли окольників та Інструкцій, українська акція плебісциту набрала на терені воєводства Станіславівського в 1937 р. масового характеру. Ця акція не обмежилася тільки тими місцевостями, в яких існують школи відповідно до постанов розпорядження Президента Речі Посполитої від 29 листопада 1930 р., але й захопила ті території, на які не поширюються ці постанови. Коли в кількох місцевостях були організовані спеціальні плебісцитні комітети, в яких делегати погоджували з вїятами підтвердження власноручних підписів на великій кількості декларацій, уряд воєводський з метою урегулювання тієї справи опирався на надіслані шкільною владою списки шкіл, які відповідають постановам розпорядження Президента Речі Посполитої – прислані старостам відповідні пояснення від 14 грудня 1937 р., № SP. P Taj. 20/55/37, та приєднані у відповіді до цього звіту. Стосовно згаданих вияснень воєводського уряду: староста повіту Снятинського надавав відповідні доручення, запроваджені у нього, щодо справи шкільного плебісциту. Натомість, як з'ясовано, староста не відсилав родичів у справі легалізації підписів ані до нотаріуса, ані до суду і тому інтерпеляція посла С. Барана не є правдою. Вїйти громад Задубрівців, Микулинців, Волчковців, повіту Снятинського вчинили відповідно до вказівок раніше згаданого уряду воєводського і відмовили посвідчувати власноручні підписи на деклараціях, даючи декларантам у тих справах відповідні доручення. Траплялися випадки, коли деякі бурмістри та вїйти, опираючись на ухвали міських та громадських рад, затверджених Відділом повітовим, забажали певних оплат (1-2 злотих), у зв'язку легалізацією підписів на деклараціях. Випадак такий мав місце в Більшівцях, повіт Рогатинський. Коли воєводський уряд отримав такі відомості, негайно було видано відповідне розпорядження, яким здійснення таких оплат зупинено [6, арк. 7].

В інтерпеляції посла Володимира Кузьмовича до Міністра Віросповідань і освіти та Міністра Внутрішніх справ, того ж року, повідомлялося про порушення прав українців у межах кураторії Львівського шкільного округу. Як зазначає посол, метою плебісциту 1937 р. мало бути врегулювання стану державного початкового шкільництва відносно мови навчання, щоб він відповідав національностям певної території, аніж воно було зазвичай. Як зазначає посол, на території Львівського шкільного округу налічувалося 2 350 шкіл із польською мовою викладання, 420 – з українською мовою та біля 280 – шкіл з двомовним викладанням, переважно польською. Фактично тільки 140 шкіл мали україномовний характер і 2 200 – утраквістичний (польсько-українські). Є очевидним, що той стан об'єктивно не відповідає відносно національностей на цій території та істотним потребам суспільства, зокрема українського. Кураторія Львівського шкільного округу, опираючись на арт. 3 Закону від 31 липня 1924 р. та § 13 розпорядження Міністерства Віросповідань і освіти від 1 січня 1925 р., вказала, що двомовне викладання може бути замінене на українське у випадку, коли буде 20 дітей, для яких важлива українська мова навчання. Посол Кузьмович наводить приклади порушень щодо реалізації цього права, зокрема: «По проведенню шкільного плебісциту в 1925 р. у 45 громадах повіту Радеківського і по внесенню 2 302 декларацій на 3 207 українських дітей надійшли з Кураторії постанови, які потім майже всі були оскаржені в Міністерстві Віросповідань і освіти. Відомо ще про звернення з 21 громади. До 6 квітня 1936 р. до дня розгляду тієї справи відповідей з Міністерства Віросповідань і освіти не було»; «Найвищий адміністративний суд відмовився розглядати скаргу громадянина Василя Коваля з Чернилова, Яворівський повіт, Львівського воєводства, а рішення в справі школи в Чернилові від 29 грудня 1932 р. L. Re j. 3855/29, скасував, мотивуючи тим, що дітей шкільного віку, для яких важливе навчання українською мовою, було більше ніж 20, за яких не внесено будь-яких декларацій, тому немає жодних законних підстав до залишення в тій школі двомовного викладання. Згідно з рішенням Найвищого адміністративного суду, родичі тих дітей повинні обрати навчання державною мовою» [6, арк. 14].

Де-факто, в період існування Другої Речі Посполитої політика колонізації набуває нових більш жорстких форм. Розпочинаються масові репресії проти українського народу. Як зазначає І. Гловацький, фактично будь-які дії, які свідчили про незгоду з політичним курсом польської влади, ставали політичними злочинами. Причиною підозр щодо українця могли бути: його рівень культури, освіти, інтелігентності [2, с. 31] Навіть цілком природне прагнення українців навчати своїх дітей рідної мови поляки теж вважали політичним злочином [2, с. 32].

**Висновки.** Отже, реалізація мовних прав українців, гарантованих Березневою Конституцією 1921 р. та мовним законом від 31 липня 1924 р. через колонізаційну політику, яка здійснювалася польською владою щодо українського населення не забезпечувалася. Незважаючи на положення законодавчих актів, які гарантували використання української мови в сфері освіти в дійсності були нормами декларативного характеру.

**Список використаних джерел:**

1. Великанович Д. За зміну «lex Grabski». Рідна школа. 1937. Ч. 7. С. 87-92.
2. Гловацький І. Ю. Українські адвокати Східної Галичини як захисники у кримінальних справах по обвинуваченню у вчиненні політичних злочинів у міжвоєнний період (1918-1939 рр.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2006. 237 арк.
3. Гловацький І. Ю. Українські адвокати у політичних судових процесах у Східній Галичині (1921-1939 рр.). Л.: Тріада плюс, 2003. 346 с. URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_all/cgiirbis\\_64.exe](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_all/cgiirbis_64.exe)
4. Державний архів Івано-Франківської області. Ф. 2. Оп. 1. Спр. 271. 67 арк.
5. Державний архів Івано-Франківської області. Ф. 2. Оп. 1. Спр. 994. 448 арк.
6. Державний архів Івано-Франківської області. Ф. 2 Оп. 1. Спр. 1845. 87 арк.
7. Скакун Р. «Пацифікація»: польські репресії 1930 року в Галичині. Л.: Видавництво Українського католицького університету, 2012. 172 с.
8. Субтельний О. Україна. Історія / Пер. з англ. Ю. І. Шевчук; вст. ст. С. В. Кульчицький. К.: Либідь, 1991. 512 с.
9. Юхимюк О. Правовий статус органів місцевого самоврядування на території Західної України у складі Польщі (1918-1939 рр.): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2003. 170 с.
10. Traktat między głównymi mocarstwami sprzymierzonymi i stowarzyszonymi a Polska podpisany w Wersalu 28 czerwca 1919 r. Dziennik ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa. № 110. 1919. 1089 s.
11. Ustawa z dnia 17 marca 1921 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Dziennik ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa. № 44. Т. 1. 1921. 950 s.
12. Ustawa z dnia 31 lipca 1924 r., zawierająca niektóre postanowienia o organizacji szkolnictwa. Dziennik ustaw Rzeczypospolitej Polskiej. Warszawa: Tłoczono w Drukarni Państwowej z polecenia Ministra Sprawiedliwości. №79. Rok 1924. 1602 s.

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.2>

**РОСОВСЬКА І.Ю.**

**ОСНОВНІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВА І РЕЛІГІЇ  
У КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

**MAIN FORMS OF INTERACTION OF LAW AND RELIGION  
IN THE CONTEXT OF SOCIAL AND LEGAL REGULATION**

Актуальність статті полягає в тому, що у сучасному суспільстві право вважається регулятором суспільного життя, адже кожний на території держави має узгоджувати свою поведінку з правилами, за якими вона визнає значення обов'язкових. Професійні юристи, працюючи в межах такого ефективного типу регулювання, не завжди можуть коректно співвідносити його з іншими типами, здатними ефективно впливати на людську поведінку, діючи одночасно з правом, але по-своєму і не завше узгоджено з ним. Одним із них і є релігія. Тому пошук збалансованих форм взаємодії права і релігії в процесі соціально-правового регулювання є одним із ключових викликів, що постали перед сучасною правовою системою. Мета

© РОСОВСЬКА І.Ю. – здобувач кафедри права (Університет Короля Данила)

статті полягає у дослідженні теоретичних і практичних аспектів основних форм взаємодії права та релігії в якості елементів механізму соціально-правового регулювання. В статті розглядається особливості взаємодії права та релігії в якості регуляторів суспільних відносин. Розкривається зміст соціально-правового регулювання в контексті основних форм взаємодії права та релігії. Обґрунтовується, що право і релігія є найважливішими регуляторами суспільних відносин. Наголошено, що релігійні норми акумулюють соціальні цінності, які поступово формуються у суспільній свідомості і пов'язуються з загальною ідеєю права; набувають свого відображення у змісті нормативно-правового припису чинного законодавства; укорінюються у суспільній правовій свідомості і визначають не лише загальне сприйняття індивідами оточуючої їх дійсності, а й їхню діяльність. Зроблено висновок, що взаємодія права і релігії у площині соціально-правового регулювання суспільних явищ і процесів фактично призвела до актуалізації сучасної філософської і правової думки у напрямі концептуального поєднання права і релігії як окремих складових системи соціального регулювання, а на практичному рівні – часткового утвердження світськості права і держави, віротерпимості та свободи віросповідання. У той же час секуляризація політико-правових явищ досить часто була пов'язана з повним запереченням зв'язків права і релігії, що не сприяло пізнанню природи їх співвідношення.

**Ключові слова:** *право, релігія, правові норми, соціальні норми, правосвідомість, соціальне регулювання, правове регулювання.*

The relevance of the article is that in modern society, the law is considered a regulator of public life, because everyone in the state must harmonize their behavior with the rules by which it recognizes the importance of mandatory. Professional lawyers, working within such an effective type of regulation, can not always correctly correlate it with other types that can effectively influence human behavior, acting simultaneously with the law, but in its own way and not always consistent with it. One of them is religion. Therefore, the search for balanced forms of interaction between law and religion in the process of socio-legal regulation is one of the key challenges facing the modern legal system. The purpose of the article is to study the theoretical and practical aspects of the main forms of interaction between law and religion as elements of the mechanism of socio-legal regulation. The article considers the peculiarities of the interaction of law and religion as regulators of social relations. The content of social and legal regulation in the context of the main forms of interaction between law and religion is revealed. It is substantiated that law and religion are the most important regulators of social relations. It is emphasized that religious norms accumulate social values, which are gradually formed in the public consciousness and are associated with the general idea of law; acquire their reflection in the content of the normative-legal prescription of the current legislation; are rooted in the public legal consciousness and determine not only the general perception of individuals of the reality around them, but also their activities. It is concluded that the interaction of law and religion in the field of socio-legal regulation of social phenomena and processes actually led to the actualization of modern philosophical and legal thought in the direction of conceptual combination of law and religion as separate components of social regulation, and on a practical level – partial secularism and the state, religious tolerance and freedom of religion. At the same time, the secularization of political and legal phenomena was often associated with a complete denial of the relationship between law and religion, which did not contribute to understanding the nature of their relationship.

**Key words:** *law, religion, legal norms, legal consciousness, social norms, social regulation, legal regulation.*

**Постановка проблеми.** У сучасному суспільстві право вважається регулятором суспільного життя, адже кожний на території держави має узгоджувати свою поведінку з правилами, за якими вона визнає значення обов'язкових. Професійні юристи, працюючи в межах такого ефективного типу регулювання, не завжди можуть коректно співвіднести його з іншими типами, здатними ефективно впливати на людську поведінку, діючи одночасно з правом, але по-своєму і не

завше узгоджено з ним. Одним із них і є релігія. Тому пошук збалансованих форм взаємодії права і релігії в процесі соціально-правового регулювання є одним із ключових викликів, що постали перед сучасною правовою системою.

**Стан дослідження.** Серед вітчизняних та зарубіжних науковців, які досліджували окремі аспекти взаємодії права і релігії є Г. Берченко, С. Бостан, С. Бочарова, Є. Бурлай, А. Величко, Д. Вовк, Г. Гурвіч, Г. Друзенко, О. Кудояр, О. Маніліч, Е. Пеньков, А. Посашкова, П. Рабінович, В. Сорокін, П. Юркевич та інші.

**Мета і задачі дослідження.** Мета написання даної статті полягає у дослідженні теоретичних і практичних аспектів основних форм взаємодії права та релігії в якості елементів механізму соціально-правового регулювання.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Процес адекватного регулювання суспільних відносин між людьми здійснюється як правом, так і релігією. Закріплення прав і свобод людини, їх змісту та обсягу в основних нормативних актах є одним з основних напрямів демократичного суспільства, адже відповідно до Конституції України людина є найвищою соціальною цінністю. І для права – це основне його призначення. Регулювання суспільних відносин на законодавчому рівні здійснюється постійно. Релігійні організації також постійно приймають різні документи, які є відносно обов'язковими для людей, що сповідують ту чи іншу релігію. Людина часом може стояти перед вибором, яких із норм потрібно дотримуватися. Тому варто звернути увагу на місце релігійних норм у системі регулювання суспільних відносин.

Потрібно констатувати, що як чинник соціального регулювання остання для представників юриспруденції суттєвою мірою є «рідчю в собі». І все ж особливості цього регулятора, як і різноманітні аспекти його співвідношення з правом, осмислені в юриспруденції, очевидно, недостатньо попри безумовну актуальність цього питання [12, с. 150].

Релігійні норми та принципи, що регулюють відносини між суб'єктами релігійних відносин, об'єктивовані та систематизовані у нормативні акти, входять до складу нормативної (регулятивної) підсистеми правової системи. За допомогою релігійних норм, як загальних правил поведінки, реалізується потреба суспільства в затвердженні нормативних начал існування і розвитку релігійної спільноти, дотриманні режиму циклічності, сукупності повторюваних релігійних відносин і процесів у межах релігійної організації. Релігійна свідомість як різновид свідомості, одночасно з правовою свідомістю, правовою культурою, праворозумінням фактично виступає вагомим структурним елементом ідеологічної складової правової системи [3, с. 98].

Релігійні норми історично виступають найпершими регуляторами суспільних відносин, факторами формування правових норм, ставлення індивідів до правових інститутів, формування протиправної чи законслухняної поведінки. За допомогою релігійних норм формується певна релігійно-нормативна ідеологія, яка формує певний культурний свідомий тип людини. Через зміст релігійних норм правові норми знаходять своє божественне обґрунтування відповідно до приписів Священних джерел у нормах сучасного світського та релігійного права [10].

Система релігійних норм у правовій системі має двосторонню природу: з одного боку, релігійні норми визначаються своїми індивідуальними особливостями, а з іншого – ці особливості набувають специфічних ознак у результаті впливу усіх елементів правової системи. Особливості релігійних норм, а також специфіка їх впливу, визначаються факторами виникнення і розвитку правової системи, що пояснює та розкриває природу правової системи. Як зазначалося вище, існування релігійних норм як джерел права ідентифікує країни щодо їх належності до релігійної правової системи. Тобто релігійні норми мають визначальний характер щодо правової системи окремих країн, активно впливають на їх класифікацію [1, с. 13].

Релігійні норми акумулюють соціальні цінності, які поступово формуються у суспільній свідомості і пов'язуються з загальною ідеєю права; набувають свого відображення у змісті нормативно-правового припису чинного законодавства; укорінюються у суспільній правовій свідомості і визначають не лише загальне сприйняття індивідами оточуючої їх дійсності, а й їхню діяльність.

Відбувається акумуляція фундаментальних суспільних цінностей, які, набуваючи правової форми, стають правовими цінностями та правовими принципами, а також впливають на аксіологічний рівень правової свідомості, що дозволяє не лише сформувати на рівні права й укорінити у суспільній правовій свідомості певні цінності (свободи, справедливості, гуманізму, рівноправності, відповідальності тощо), а й забезпечити їх запровадження у практику безпосереднього нормативного регулювання суспільних відносин [16, с. 192-198].

Як форми свідомості і релігія, і право є нормативними, тобто відображують загальнообов'язкові правила поведінки людей, що мають імперативний, безумовний характер і передбачають певні санкції за їх порушення [19, с. 225]. У структурі правової і релігійної суспільної свідомості прийнято виділяти ідеологічний (систематизовані уявлення про правову чи релігійну дійсність) і психологічний (сукупність почуттів, емоцій, переживань з приводу права чи релігії) рівні. Центральним елементом правосвідомості виступає правова ідеологія, яка характеризує раціональний, науковий спосіб осмислення права чи його окремих проявів. Це пов'язано з тим, що для правового регулювання найбільш важливим є усвідомлення обов'язковості правових приписів, а не емоційна прихильність до останніх. В основі схвалення права суспільством лежить прагнення суспільства на основі справедливості захистити свободу кожного індивіда шляхом встановлення міри цієї свободи, що є передумовою підтримання цілісності соціуму. В свою чергу, правова психологія є перш за все одним із чинників ефективності або неефективності правового регулювання, оскільки повноцінне функціонування правової системи неможливе без позитивного ставлення суб'єктів до права, виправданості в суспільній думці обмежень, які накладає право на конкретну особу.

Онтологічний аспект є найбільш раціональним як в правовій, так і в релігійній свідомості індивіда. Він пов'язаний з теоретичним та емпіричним пізнанням релігії і права, у тому числі шляхом інтерпретації правових і релігійних текстів, розумових процесів осягнення правової і релігійної дійсності. На наш погляд, є некоректним прийняте в радянській літературі зведення релігійного знання до ірраціонального містичного теоретизування, заснованого на сліпій вірі в могутність надприродного [14, с. 77], що призводить, мовою П. Д. Юркевича, до «зазіхання фантазії на істину» [21, с. 37].

Як слушно зазначає Є. Бурлай, гносеологічним корінням релігії є цілком конструктивні абстракції про об'єктивні, зовнішні закономірності, за якими здійснюється і розвивається життя людини і світу [5, с. 72]. Правий В. Бачинін, який вказує, що будь-яке порушення формально-логічних вимог при поводженні з релігійною нормою є неприпустимим, оскільки це призводить до непередбачуваних зловживань з сенсом норми. Разом з тим релігійне пізнання і знання досить часто є альтернативними правовим, оскільки в основу релігійних канонів завжди покладено посилку (існування священного), яка розумово не доводиться, а постулюється методом об'явлення [5, с. 49].

Однією з найпотужніших у праві є релігійна традиція, яка, відповідно до визначення Д. Вовка, відображає специфіку правової системи, зумовлену впливом певної релігії на неї. Дослідження релігійної правової традиції дає можливість побачити, як і якою мірою релігія в усьому розмаїтті її проявів визначила і продовжує визначати історичний розвиток права того чи іншого суспільства. Кожній релігійній традиції у праві властива низка рис, що можуть бути поділені на дві групи: сутнісно-функціональні риси (спільні для всіх релігійних правових традицій, тобто такі, що відображають природу цих традицій та їх роль у правовій системі), а також змістовні риси (властиві кожній конкретній традиції, тобто такі, що дозволяють відмежувати одну релігійну правову традицію – християнську, ісламську, іудейську, індуську тощо від іншої). До сутнісно-функціональних рис, які, таким чином, дають можливість побачити природу релігійної традиції у праві, ми відносимо: 1) момент виникнення традиції; 2) наявність специфічних джерел традиції; 3) сферу дії традиції; 4) чинники поширення традиції; 5) експансивний характер традиції та шляхи її експансії [7, с. 12].

Правові та релігійні норми можуть вільно співіснувати в суспільстві, законодавстві, правовій практиці. Розвиток, становлення, конкуренція та співвідношення норм релігії відбуваються паралельно з правовими нормами. Велике значення має історичний фактор розвитку державно-церковних відносин, саме він визначає напрям взаємодії цих норм. Соціальні норми відрізняються своєю різноманітністю. Серед соціальних норм великий вплив на право здійснює мораль, але остання, своєю чергою, немає чіткого закріплення як правові норми в законодавчій сфері та як релігійні норми в релігійних книгах і канонічному праві.

Оскільки існує динамічний зв'язок релігії та права у процесі переходу до нового праворозуміння і розробки сучасної правової парадигми у вітчизняній юриспруденції, адже справедливо відмічено, що у праві зберігають не тільки традиції, але й віра у всевишнього, який освячує шлях праву у соціальному світі і кожний раз, коли суспільство перебуває у кризі, воно інстинктивно звертає увагу до джерел і відшукує там «знамення» [6].

Існування різноманітних наукових теорій праворозуміння та специфіка кожної з них пояснюється, з одного боку, особливостями історичного моменту розвитку правових явищ, з іншого – дуалізмом у розумінні феномену «право», протиставлення або співставлення природного та позитивного права, Божого та людського права, права та закону, офіційного права та традиції тощо [2, с. 83].

Релігійна основа забезпечує суворе та неухильне виконання правових приписів. Закріплюючи у змісті релігійних норм підзвітність та підконтрольність світської влади, остання діє суворо у визначених межах релігійно-традиційних приписів, відповідно до ідеалу добра та справедливості. Релігійні норми є стримуючими засобами у сфері регулювання суспільних відносин. Взаємодія релігійних та правових норм у процесі правотворення формується на аксіологічний, моральній, гуманній, толерантній, духовній основі, з метою захисту та реалізації прав і свобод особи [9, с. 29].

Фактично аналізоване явище є процесом природного зародження та розвитку права, динамічність якого забезпечується за рахунок природних, соціальних, економічних, політичних та інших правотворюючих факторів, його метою є формування права. Правотворення пов'язане з виникненням об'єктивно обумовленої потреби у регулюванні суспільних відносин, тобто правотворюючих чинників [18, с. 432].

Відбувається акумуляція фундаментальних суспільних цінностей, які, набуваючи правової форми, стають правовими цінностями та правовими принципами, а також впливають на аксіологічний вимір правової свідомості, що дозволяє не лише сформувати на рівні права й укорінити у суспільній правовій свідомості певні цінності (свободи, справедливості, гуманізму, рівноправності, відповідальності тощо), а й забезпечити їх запровадження у практику безпосереднього нормативного регулювання суспільних відносин [16, с. 198].

Взаємодія правових та релігійних норм у процесі правотворення відображає взаємодію складових частин ціннісної культури держави, об'єднаних причинно-функціональними та логічно-смысловими зв'язками. Домінуючою та стійкою формою взаємодії правових та релігійних норм у правотворенні є опосередкована форма впливу на підставі загальних факторів (віросповідальної політики держави, національних ідей, традицій тощо) [20, с. 354].

Релігійні норми мають тісний зв'язок з системою джерел права: виступають як підґрунтя права, формують його внутрішній зміст або як фактор розвитку права. Через систему джерел права, як структурного елементу системи права, можна дослідити та визначити місце релігійних норм у складі правової системи, адже система права є структурним елементом правової системи [13, с. 35].

С. Погрібний зазначає, що правильне розуміння сутності і змісту звичаю та моральних засад суспільства, як соціальних регуляторів цивільних відносин в Україні, є запорукою правильного розуміння і застосування багатьох положень цивільного законодавства [15, с. 209-217].

Як слушно у цьому ж контексті зазначають П. Рабінович та С. Максимов, нині «стає вкрай необхідним сформувати і використовувати такі світоглядно-філософську й теоретико-правову парадигми, які б могли послугувати надійним концептуальним фундаментом задля наукового обґрунтування і прогнозування соціальної практики у відповідній ділянці вітчизняного соціуму» [17, с. 402].

Останню ваду намагається подолати новітня юриспруденція, яка починає досліджувати право і релігію як складові системи соціального регулювання, що мають як спільні риси, так і відмінності, взаємодіють та впливають одне на одного. Так, Г. Кельзен розглядав право і релігію як різновиди суспільних устроїв, що врегульовують суспільні відносини та розрізняються за характером своєї забезпеченості: для релігії – це авторитет Бога, для права – примус, який застосовує держава [11, с. 40].

Г. Гурвич у свою чергу звертає увагу на здатності як релігії, так і права виступати засобом інтеграції суспільства та підтримання його в єдності, об'єднуючи у душі соціологічної школи права ці явища у широку категорію «соціальне право». Вагомий внесок у «виправдання» ролі релігії в процесі становлення західного права зробив Г. Дж. Берман, який зазначав, що релігія справила і продовжує справляти величезний вплив формування та функціонування права. На думку вченого, право і релігія мають чотири спільні елементи: ритуал, традицію, авторитет та універсальність [8, с. 93].

**Висновки.** Таким чином, взаємодія права і релігії у площині соціально-правового регулювання суспільних явищ і процесів фактично призвела до актуалізації сучасної філософської і правової думки у напрямі концептуального поєднання права і релігії як окремих складових системи соціального регулювання, а на практичному рівні – часткового утвердження світськості права і держави, віротерпимості та свободи віросповідання. У той же час секуляризація політико-правових явищ досить часто була пов'язана з повним запереченням зв'язків права і релігії, що не сприяло пізнанню природи їх співвідношення.

Релігійні засади великою мірою впливають на формування соціальних цінностей, які поступово кристалізуються у суспільній свідомості і пов'язуються з загальною ідеєю права, набу-

вають свого відображення у змісті нормативно-правового припису чинного законодавства, укорінюються у суспільній правовій свідомості і визначають не лише загальне сприйняття індивідами оточуючої їх дійсності, а й їхню діяльність.

#### Список використаних джерел:

1. Берченко Г. В. Конституційні засади громадянського суспільства в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Нац. ун-т «Юрид. акад. України імені Ярослава Мудрого». Х., 2012. 20 с.
2. Бостан С. К. Проблеми пізнання причин і умов виникнення держави, її поняття та типології. *Актуальні проблеми теорії держави та права*. Ч. 1 / [С. М. Тимченко, С. К. Бостан, Н. М. Пархоменко та ін.]. К.: КНТ, 2007. Розд. 3. С. 70–111.
3. Бочарова С.Н. Роль общественных объединений в защите прав человека. *Вестник Московского университета. Сер. Право*. 1997. № 1. С. 98-100.
4. Бурлай Є. В. Право і релігія в системі соціального регулювання: спільне і різне. *Юрид. вестн.* 2006. С. 72.
5. Бурлай Є. Норма права: правило чи факт? *Ін-т законодавства Верхов. Ради України* : зб. наук. пр. К. : Реферат, 2005. С. 47–51.
6. Величко А. М. Християнство и социальный идеал (философия, право, социология индустриальной культуры) / под ред. В. П. Сальникова. СПб.; М. : СПб. ун-т МВД России, 2000. 544 с.
7. Вовк Д. О. Про напрямки впливу релігії на процес формування права. *Проблеми законності* : респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. Вип. 91. С. 12.
8. Гурвич Г. Д. Философия и социология права : избранные сочинения : пер. с франц., англ. М. В. Антонова, Л. В. Ворониной. СПб.: Изд. дом СПб. гос. ун-та, изд-во юрид. фак. СПб. гос. ун-та, 2004. 848 с.
9. Дроботов С. Аксіологічна і когнітивна функції права у процесі становлення правової держави. *Юридична Україна*. 2011. № 1. С. 28-35.
10. Друзенко Г. Інститут свободи совісті: міжнародні стандарти та законодавство України URL: <http://referatu.com.ua/referats/135/18302/?page=68>.
11. Кельзен Г. Чисте правознавство : 3 додат. : Проблеми справедливості: пер. з нім. О. Мокровольського. К. : Юніверс, 2004. 496 с.
12. Кудояр О. М. Державно-церковні відносини в Україні (IX–XX ст.). *Християнство на межі тисячоліть (економічні, правові, історичні та культурологічні аспекти)* : матеріали Міжнар. молодіжної науково-практ. конф., 15–16 березня 2001 р.; ред. Л. І. Буряк. К., 2001. С. 150–153.
13. Маніліч О. В. Місце релігійних норм у правовій системі держави. *Науковий вісник Чернівецького університету*. 2011. Випуск 597. *Правознавство*. С. 34-38.
14. Пеньков Е. М. Социальные нормы – регуляторы поведения личности. *Некоторые вопросы методологии и теории*. М.: Мысль, 1972. 198 с.
15. Погрібний С. О. Механізм та принципи регулювання договірних відносин у цивільному праві України : дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.03. К, 2009. 412 с.
16. Посашкова А. Л. Взаимодействие норм ислама и правовых норм в правообразовании и правоприменении в России. *Вестн. Владим. юрид. ин-та*. 2008. № 1 (6). С. 192-198.
17. Рабінович П., Максимов С. Концепція наукового фахового журналу «Філософія права і загальна теорія права» (додаток до юридичного журналу «Право України»). *Право України*. 2011. № 12. С. 402.
18. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): [учебник]. Харьков: Эспада, 2005. 840 с.
19. Сорокин В. В. Понятие и сущность права в духовной культуре России. М. : Юрлитинформ, 2007. 453с.
20. Теорія держави і права: Академічний курс: [підручник] / В. С. Журавський, О. Л. Копиленко, С. В. Бобровник та ін.; [за ред. О. В. Зайчука, Н. М. Оніщенко]. К.: Юрінком Інтер, 2006. 685 с.
21. Юркевич П. Д. З рукописної спадщини / Упорядкув., пер. укр. й компет. М. Ткачук. К.: Видавничий дім «KM Academia», Університетське видавництво «Пульсари», 1999. 332 с.

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.7

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.3>

ДРОБОТОВ С.А.

## НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ

## NATIONAL SECURITY AND HUMAN RIGHTS IN UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що національна безпека є однією із основних передумов розвитку державності, становлення та розвитку нації в своїй ідентичності та цивілізаційному виборі. Національна безпека це такий стан реалізації суспільно-політичних та соціально-економічних процесів в державі, який максимізує використання всіх наявних в державі ресурсів, в тому числі інтелектуального та соціального, для задоволення прав та інтересів громадян. В свою чергу права людини також визнаються державою Україна найвищою цінністю та пріоритетом державної політики. Держава на рівні Конституції України та низки законодавчих актів встановлює систему ціннісних орієнтирів в сфері забезпечення права та свобод людини і громадянина. Україна взяла на себе і низку міжнародно-правових зобов'язань в цій сфері, ратифікувавши міжнародні угоди та пакти якими закріплюються природні права людини. Розкривається сутність категорії «національна безпека» для цілей державного управління. На доктринальному рівні визначається зміст та правова природа даної категорії. Встановлено значення національної безпеки для розвитку систем національних інтересів та забезпечення прав людини. Досліджено державно-правову природу прав людини. Розкривається місце системи прав людини і громадянина в системі національних цінностей. Визначаються особливості забезпечення повноти реалізації прав людини через систему державних гарантій. Досліджено взаємозв'язок між системою національної безпеки та системою прав людини, як двох об'єктів державного регулювання. Наголошено, що система прав людини і громадянина є найвищим пріоритетом розвитку демократичної держави, але в інтересах національної безпеки права людини і громадянина можуть бути обмежені. Це пояснюється тим, що без обмеження цих прав досягнення бажаного стану національної безпеки може ніколи не відбутися через постійні соціальні ризики та соціальні протести, якими підміняється повнота у розумінні «реалізації прав людини». Визначено, що держава своїм прямим обов'язком повинна вважати досягнення стану національної безпеки та забезпечення повноти реалізації прав людини пріоритетними напрямками свого функціонування в силу того, що обидві ці системи виступають об'єктами державного управління. При цьому повнота забезпечення прав людини є окремим індикатором ступеня досяжності мети у забезпечення національної безпеки. В свою чергу останнє є передумовою для повноцінної реалізації особами свої демократичних прав і свобод.

**Ключові слова:** національна безпека, національні цінності, забезпечення національної безпеки, права людини і громадянина, державні гарантії.

The relevance of the article is that national security is one of the main prerequisites for the development of statehood, the formation and development of the nation in its identity and civilization choice. National security is a state of implementation of so-



cio-political and socio-economic processes in the state, which maximizes the use of all available resources in the state, including intellectual and social, to meet the rights and interests of citizens. In turn, human rights are also recognized by the state of Ukraine as the highest value and priority of state policy. At the level of the Constitution of Ukraine and a number of legislative acts, the state establishes a system of values in the field of ensuring human and civil rights and freedoms. Ukraine has also made a number of international legal obligations in this area, ratifying international agreements and pacts that enshrine natural human rights. There was disclosed the essence of the category "national security" for the purposes of public administration. It was determined the content and legal nature of this category at the doctrinal level. There was established the importance of national security for the development of systems of national interests and ensuring human rights. The state and legal nature of human rights was studied. It was also revealed the place of the system of human and civil rights in the system of national values. Peculiarities of ensuring the full realization of human rights through the system of state guarantees were determined. There was investigated the relationship between the national security system and the human rights system as two objects of state regulation. It is emphasized that the system of human and civil rights is the highest priority for the development of a democratic state, but in the interests of national security, human and civil rights may be limited. This is because without restricting these rights, the desired state of national security can never be achieved through constant social risks and social protests, which replace the fullness of the understanding of the "realization of human rights". It is determined that the state should consider it its direct duty to achieve the state of national security and ensure the full realization of human rights as priority areas of its functioning due to the fact that both of these systems are objects of public administration. At the same time, the completeness of human rights is a separate indicator of the degree of achievement of the goal of national security. In turn, the latter is a prerequisite for the full realization of their democratic rights and freedoms.

**Key words:** *national security, national values, national security, human and civil rights, state guarantees.*

**Вступ.** Національна безпека є однією із основних передумов розвитку державності, становлення та розвитку нації в своїй ідентичності та цивілізаційному виборі. Національна безпека це такий стан реалізації суспільно-політичних та соціально-економічних процесів в державі, який максимізує використання всіх наявних в державі ресурсів, в тому числі інтелектуального та соціального, для задоволення прав та інтересів громадян. В свою чергу права людини також визнаються державою Україна найвищою цінністю та пріоритетом державної політики. Держава на рівні Конституції України та низки законодавчих актів встановлює систему ціннісних орієнтирів в сфері забезпечення права та свобод людини і громадянина. Україна взяла на себе і низку міжнародно-правових зобов'язань в цій сфері, ратифікувавши міжнародні угоди та пакти якими закріплюються природні права людини. Нарешті, демократизація суспільно-політичних процесів неможлива без належного дотримання прав і свобод людини і громадянина, без створення відповідної системи державних інститутів, які б реалізовували відповідну політику. Але інколи виникають суперечності векторів державної політики щодо забезпечення національної безпеки та захисту прав і свобод людини і громадянина. Мова йде про події, коли реалізація суспільного інтересу, наявні суспільні запити та потреби суперечать національним цінностям визначеним чи встановленим раніше, коли питання збереження суверенітету ставить під загрозу через масові, несистемні випадки чи прояви волевиявлення громадян, в яких відчуваються загрози стабільності у розвитку державних інститутів, державності, суверенних прав. Все це актуалізує питання дослідження та пошуку балансу між інтересами національної безпеки та забезпеченням прав і свобод людини і громадянина як елементу національних цінностей.

**Стан дослідження.** Сучасний стан забезпечення національної безпеки, доктринальні засади існування національної безпеки як об'єкту державного управління досліджувалися в роботах таких вчених як Адамчук О. В., Вонсович О. С., Дмитренко О. М., Салюк С. В. та ін..

На доктринальному рівні проблематика розвитку системи прав людини в контексті забезпечення національної безпеки досліджувалася в роботах Антонова В. О. «Конституційно-правові засади національної безпеки України»; Бодрук О. С., Гончаренка О. М., Лисицина Е. М., Горе-

лова М. А. «Національна безпека України: історія і сучасність»; Мельникова О. Г. «Державне управління у сфері прикордонної безпеки в умовах європейської інтеграції України» тощо.

Окремі аспекти та механізми формування безпеки держави розкриваються в працях Домбровської С. М., Корж І.Ф., Полторака С. Т. та ін..

Система прав людини і громадянина та її місце в системі національної безпеки України в сучасних умовах досліджувалося в роботах Ірхи Ю., Курас А. І., Нікітіна Ю. В. та ін.. особливий акцент в цих дослідженнях наголошувався на способах захисту прав людини в умовах забезпечення національної безпеки України.

Тітко Е. В., Шмоткін О. В. та інші піднімали в своїх роботах питання актуальності та можливості обмеження і повноти забезпечення права особи як об'єкту національної безпеки України.

Разом з тим, на сьогодні існує потреба проведення досліджень, в яких би система національної безпеки та система прав людини розглядалися як об'єкти державно-управлінського впливу із визначенням синтезу їх взаємозв'язків та закономірностей взаємного розвитку.

**Метою статті** є пошук оптимального балансу у поєднанні державної політики в сфері забезпечення національної безпеки та забезпечення вільного розвитку та реалізації державних гарантій прав людини і громадянина. Дана мета розкривається через послідовне виконання низки завдань: визначення сутності та значення системи національної безпеки; визначення системи конституційних гарантій прав людини; пошуку індикаторів перетину та поєднання ціннісних орієнтирів держави в сфері забезпечення національної безпеки та максимізації дотримання прав людини і громадянина.

**Виклад основного матеріалу.** Національна безпека є тим імперативом без якого неможлива стабільність існування держави, її інституції, розвиток нації та суспільства. Національна безпека це по суті той стан, в якому розвивається держава на шляху до встановлених та схвалених суспільством цивілізаційних орієнтирів. Держава, як унікальне суспільне утворення може розвиватися в будь-якому векторі та напрямку, але лише стан забезпечення національної безпеки є тією передумовою, яка свідчить про якісні перетворення суспільно-політичного та соціально-економічного характеру. В цьому контексті говорячи про національну безпеку слід розуміти, що вона є одночасно бажаним станом розвитку всієї держави та передумовою для її поступового сталого розвитку в майбутньому.

На доктринальному рівні розуміння сутності національної безпеки. Як категорії науки державного управління та державно-управлінського впливу, дасть нам змогу розкрити ті сегменти та сфери перетину з системою прав людини і громадянина, які мають взаємну залежність. Тобто національна безпека певним чином впливає на стабільність системи забезпечення прав людини і громадянина і на повноту їх реалізації. Так само і реалізація прав людини, як процес, може впливати на стан національної безпеки, так як це мало місце в період 2004-2005 та 2010-2011 років, а також за оцінками деяких експертів в 2014-2016 рр.

Отже, для повноти аналізу взаємозалежності національної безпеки та системи прав людини необхідно провести аналіз сутності категорії «національна безпека» (табл. 1).

Враховуючи викладене ми можемо узагальнити поняття національної безпеки виклавши його в двох розуміннях:

– з одного боку це стан протікання соціально-економічних та суспільно-політичних процесів в державі, який характеризується максимальною свободою в реалізації особами своїх прав та свобод;

– з іншого – об'єкт державно-управлінського впливу, який уявляється сукупністю структурних елементів, досягнення стабільного розвитку яких є першочерговим завданням відповідної структури державних органів.

Як об'єкт державного регулювання національна безпека виступає доволі складним утворенням, але це фундаментальний первинний об'єкт, оскільки всі інші процеси в державі можливі а їх повноцінній реалізації лише за умови досягнення максимально безпечового стану. Це означає, що лише коли держава досягне цілі в даній сфері, можливою є подальша реалізація суверенної влади як в середині держави так і на міжнародній арені.

В цьому контексті забезпечення прав людини і громадянина також повинні розумітися як другорядні а точніше похідні від забезпечення національної безпеки завдання. Держава не може гарантувати повноту прав людини і громадянина без створення відповідних умов коли механізм держави виступатиме цілісним інструментом забезпечення дотримання державних гарантій в цій сфері. Фактично існування ризиків національної безпеки обмежують можливості в реалізації громадянами своїх демократичних прав та свобод.

Таблиця 1

Доктринальні підходи до визначення сутності категорії «національна безпека»

Автор	Національна безпека – це
Антонов В. О.	об’єктивне соціальне явище, яке має конкретно-історичний характер і тісно пов’язане з усіма аспектами і напрямками взаємодії та діяльності у системі «природа – людина – суспільство», де сутність безпеки розуміється як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави [2, с. 27].
Адамчук О. В., Дмитренко О. М., Салюк С. В.,	міра (рівень, ступінь) захищеності національних інтересів від загроз, джерелами яких є процеси, явища, події тощо, а також дії (бездіяльність) юридичних та фізичних осіб, які перебувають на території держави і є під її юрисдикцією [1, с. 3-4]
Бодрук О. С., Гончаренко О. М., Лисицин Е. М., Горелов М. А.	ступінь захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства і держави [3, с. 6-8]
Домбровська С. М., Полторац С. Т.	рівень захищеності, стійкість основних сфер життєдіяльності (економіки, сфери управління, військової справи тощо) щодо небезпечних, дестабілізуючих впливів [5]
Мельников О. Г.	стан розвитку держави, організації суспільних процесів, за якого досягається максимальний рівень захищеності від зовнішніх та внутрішніх загроз [10, с. 22-24]
Закон України «Про національну безпеку України»	це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз [13]

В. О. Антонов, зауважуючи на тому, що якщо визначати «національну безпеку» через таке поняття, як «стан», приходять до висновку, що це не відповідає практичним реаліям, оскільки для кожної окремо взятої країни необхідно визначати як високий, так і низький рівень захищеності, а постійні зміни того чи іншого чинника безпеки завжди впливають на сам рівень безпеки в цілому, що і робить цю категорію доволі мінливою [2, с. 28-29]. Ми погоджуємося із таким висновком, оскільки він максимально точно відображає зв’язок категорії «національна безпека» та рівнем забезпечення прав людини і громадянина, рівнем дотримання та захищеності таких прав. в даному контексті цілком логічним є використання категорії «ступінь».

Це оціночна категорія, яка демонструє те чи задовольняються цілі дотримання національної безпеки, чи в повній мірі відбувається захист національних інтересів, а також те, наскільки реалізуються права людини. Ступінь, як категорія міри дотримання вимог, стандартів, принципів забезпечення безпекового середовища чи досягнення його бажаного стану відображає коректне відтворення державної політики в означених сферах, демонструє ті детермінанти та ті сектори в яких відбувається перетин зон відповідальності органів державної влади за дотримання прав людини та одночасне забезпечення національної безпеки.

Як стверджує І.Ф. Корж життєдіяльність будь-якого суспільства здійснюється у різних сферах, на кожну з яких можлива дія того, чи іншого фактору, існування тієї, чи іншої загрози, безпеку України можна поділити на так звані «галузеві» її підвиди: політичну, економічну, воєнну, екологічну, технологічну, інформаційну, енергетичну, продовольчу та інші безпеки [8, с. 73]. Саме тому відповідно до ст. 3 Закону України «Про національну безпеку України» «державна політика у сферах національної безпеки і оборони спрямована на захист: людини і громадянина – їхніх життя і гідності, конституційних прав і свобод, безпечних умов життєдіяльності; суспільства – його демократичних цінностей, добробуту та умов для сталого розвитку; держави – її конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності; території, навколишнього природного середовища – від надзвичайних ситуацій» [13]. Проголошення принципу пріоритету прав і свобод людини стосовно держави є однією з найвеличніших цінностей, яка характерна для всіх цивілізованих держав світу. У сфері забезпечення національної безпеки такий пріоритет впливає певним чином на всю систему зв’язків між елементами структури національної безпеки, передусім на діяльність суб’єктів її забезпечення, основним серед яких виступає держава в особі її органів. Забезпечення пріоритетного місця особи серед інших об’єктів національної безпеки досягається насамперед шляхом створення державою нормативно-право-

вих актів (конституції, концепцій безпеки, законів), які безпосередньо закріплюють пріоритетне місце особи, її прав і свобод у системі суспільних відносин, визнаючи забезпечення найважливішим принципом, що існує в суспільстві й державі [15, с. 119]. Закріплюючи систему прав людини, гарантії їх дотримання та створюючи відповідну інфраструктуру практичного забезпечення реалізації держава тим самим формує систему національних цінностей, вибудовуючи їх саме на базовому значенні системи прав людини для себе. Держава повинна дотримуватися, слідувати та наголошувати на тому, що система прав людини та їх дотримання, максимальна реалізація – це ті ж базові умови її розвитку, як і стан національної безпеки. Але якщо без забезпечення останньої неможливе існування держави в принципів, то без дотримання прав людини і громадянина неможливим є існування якогось конкретного статусу держави, її якості як демократичної, правової, соціальної.

Цікаву думку в цьому контексті озвучує Ю. Ірха, стосовно того, що «на сьогодні першочергову загрозу національній безпеці становлять фактори, які впливають на розвиток громадянського суспільства, а саме: зниження якості та рівня життя населення, економічні та фінансові кризи, зростання рівня злочинності, міжнаціональні та міжконфесійні конфлікти, а не політична боротьба партій, порушення взаємодії гілок влади, зміна урядів тощо. Саме незбалансованість у соціальній практиці інтересів суспільства, держави, різних соціальних груп і окремої особи є однією з найсерйозніших проблем» [6, с. 82-83]. Тобто на думку вченого стан національної безпеки напругу залежить і пов'язаний з рівнем забезпеченості прав людини. Якщо держава проголошує права людини як однією із своїх базових цінностей, то цілком логічно, що їх дотримання, ступінь та міра реалізації, повнота забезпечення – все це є базовими показниками або індикаторами національної безпеки.

В. А. Номоконов в цьому контексті зазначає про те, що в демократичній державі має існувати розумний баланс між правами й обов'язками, міжнародними інтересами особи, суспільства і держави. Порушення цього балансу призводить до зловживання правами і свободами, появи негативних соціальних наслідків, ослаблення державних начал, порушення законності [12, с. 5] В кінцевому результаті це все призводить до ослаблення національної безпеки, зменшення рівня соціальних, суспільно-політичних та економічних гарантів. Призводить до зростання соціальної напруженості та появи протестних настроїв.

Сучасне розуміння природи національної безпеки не обмежується лише сприйняттям її як стану захищеності. Національна безпека постає своєрідною сферою існування людини, нації, держави, культури, традицій, звичаїв, ресурсів, що не лише міцно пов'язує людей між собою, а й єднає їх з історичною спадщиною та навколишнім середовищем. Ідеться про збереження матеріального й духовного багатства нації, а також органічне поєднання та реалізацію прагнення людини до безпеки й можливості забезпечення національної безпеки з боку державних і недержавних організацій [14, с. 132-133]. Насправді розвиток національної ідентичності сам по собі пов'язаний із питанням забезпечення національної безпеки. Ув'язуючи інтереси держави із національними інтересами, систему цивілізаційних цінностей із цінностями держави відбувається синтез двох паралельних та разом з тим взаємозалежних систем: держави як форми суспільної організації та власне суспільства, як цілісного соціального явища, яке [суспільство] розвивається в певному завданому векторі, що є результатом еволюції національної ідеї та історичною формою розвитку нації.

При цьому при поєднанні означених систем можливе обмеження прав людини. Обов'язковою умовою обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина є те, що воно може відбуватися лише на підставі та у випадках, визначених у законі, і, як правило, за рішенням суду. У національному законодавстві закріплено процесуальний порядок здійснення такого обмеження: органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові та службові особи залежно від фактичних обставин уповноважені самостійно або через звернення до суду обирати способи забезпечення національної безпеки [16]. Останнє дає нам всі підстави стверджувати про те, що і держава, і суспільство розвивається у взаємній залежності але послідовно реалізуючи цілі розвитку один одного.

**Результати дослідження.** Національна безпека та права людини і громадянина є двома взаємопов'язаними та взаємозалежними цінностями, які доповнюють одна одну в системі усталених пріоритетів державного розвитку. Національна безпека, якщо ми розуміємо її як стан функціонування держави та існування суспільства – це той базис в умовах якого розвивається та реалізується система прав людини, розкриваючись в своїй повноті державних гарантій та забезпечення відповідним державно-управлінським інструментарієм.

Якщо ми розуміємо національну безпеку як передумову, або єдину умову вільного розвитку державності, становлення нації в її цивілізаційному вимірі, то система прав людини повинна розумітися нами як елемент цієї систем, спрямований на реалізацію своїх обов'язків: дотримання національної безпеки, захисту державності та поваги до держави і її апарату. В такому синтезі права людини, а точніше ступінь та характер їх реалізації і забезпечення, повинні розумітися нами і як умова досягнення максимально безпекового стану, і як наслідок розвитку державності в умовах безпекового стану, і як загроза національній безпеці.

Останнє є надзвичайно актуальним та проблемним аспектом розвитку всієї доктрини забезпечення національної безпеки. Справа в тому, що на конституційному та законодавчому рівні стан національної безпеки визначається як стан максимального дотримання національних інтересів та стабільності розвитку держави і її інститутів. При цьому встановлення систем національних інтересів також відбувається на законодавчому рівні та інколи може не відповідати суспільним потребам, суспільним запитам та умовам розвитку держави. Національні інтерес можуть бути застарілими або хибними, встановлення на замовлення політичних еліт, які контролюють Парламент. Насправді сучасні реалії розвитку суспільно-політичних процесів в Україні свідчать про те, що подібні ситуації – маніпулювання громадською думкою, використання політичного ресурсу Парламенту для цілей політичних еліт – це цілком реальні речі.

Так, період подій 2013-2014 років свідчить про те, що політична еліта обрала національні інтереси та проросійський вектор розвитку держави не прислухаючись до того суспільного запиту, який існував в соціумі, до тих євро інтеграційних прагнень, які тривалий час вже обговорювалися в суспільстві. Все це призвело до негативних і руйнівних наслідків для української державності через те, якою була реакція влади на волевиявлення громадян, на мирні масові демонстрації та протести проти відверто неприйняттого в суспільстві орієнтального шляху розвитку держави, насаджування системи цінностей, які не мали підтримки у широких верств населення. Але в той період влада відверто «прикривалася» інтересами національної безпеки, оскільки той рівень соціальної напруги, який існував в державі, міг потенційно привести до руйнації засад її суверенного існування. В результаті тих подій відбулася інтервенція військ РФ на територію України та окупація й анексія частини територій суверенної держави. Система національних цінностей підлягала критичному перегляду, а система забезпечення національної безпеки трансформувалася та докорінному реформуванню.

На доктринальному рівні ці процеси слід розуміти та аналізувати виходячи з наступного:

– по-перше, об'єктом захисту систем забезпечення національної безпеки в державі, за великим рахунком, є сам факт її існування, суверенітет та незалежність як невід'ємні атрибути держави, міжнародна правосуб'єктність та спроможність реалізовувати повноту своєї влади на всій території, яку держава визнає під своїм протекторатом;

– по-друге, система національних цінностей повинна бути виразником волі більшості населення з урахуванням тих імперативів та детермінант, які визначають державність як процес реалізації національної самоідентичності. Тобто існування та функціонування держави, її незалежність та об'єктивність суверенних прав є найвищою формою еволюції національної думки та розвитку національних процесів. При цьому система національних цінностей, які закріплюються на рівні законодавства повинна співпадати в загальних контурах із суспільними запитами та потребами, із системою цивілізаційних цінностей розвитку нації, яка формується на рівні суспільної правосвідомості;

– по-третє, система прав людини і громадянина повинна мати статус державної цінності, гарантуватися державою в тих межах та обсягах, які усталені в міжнародно-правових актах, прийнятих та ратифікованих державою. Права людини повинні реалізовуватися та забезпечуватися всім апаратом та механізмом держави, гарантуватися на рівні конституції та законодавства;

– по-четверте, права людини і громадянина (мова йде про індивідуальні права) можуть бути обмежені в інтересах держави, суспільства та цілей національної безпеки. Такі обмеження допустимі виключно у випадках, коли реалізація прав людиною, спосіб чи сам зміст такої реалізації несе в собі ризики для системи національної безпеки, в тому числі в колективному виразі. Обмеження прав людини в інтересах національної безпеки повинно мати чіткі критерії застосування, детермінанти та межі реалізації, умови продовження чи відміни, а також чітку транспарентну мету, досягнення якої виправдовується шляхом обмеження таких прав, і при цьому кореспондується із системою національних цінностей.

Все викладене вище об'єктивує існування певного алгоритму взаємодії національної безпеки, систем її забезпечення та системи прав людини. Сутність цього алгоритму реалізується в наступних правилах:

- система прав людини є найвищою цінністю держави та підлягає захисту в тому числі за рахунок створення безпекового середовища;
- система забезпечення національної безпеки будується на принципах дотримання прав людини із допустимими межами їх обмеження виключно в інтересах суспільного порядку, національної безпеки, недоторканності державного ладу;
- система прав людини є аксіологічним виміром та цивілізаційним орієнтиром розвитку нації в процесі забезпечення нею розбудови державності;
- держава, в якій система прав людини є беззаперечною цінністю є найвищим щаблем розвитку національної свідомості, еволюції національної думки;
- повнота реалізації прав людини в державі є виміром її демократичності та характеристикою якості забезпечення національної безпеки.

Все це демонструє нам висновок про те, що національна безпека є необхідним станом розвитку держави, в якому права людини дотримуватимуться в максимальному обсязі, що в свою чергу мінімізує ризики для національної безпеки. Справа в тому, що основними внутрішніми ризиками національної безпеки є як раз соціальні протести, соціальне напруження та невдоволення державною політикою, що супроводжується обмеженням або неповною реалізацією прав людини. В цьому контексті слушним є зауваження стосовно співвідношення прав людини, повноти їх реалізації, соціальною справедливістю та національною безпекою, яка в такому детермінаційному ряді виступає скоріше як об'єкт для ризикогенних факторів.

Все це свідчить про те, що реалізуючи політику забезпечення національної безпеки держава повинна чітко розуміти необхідність пошуку балансу між системою прав та свобод людини і громадянина, державними та національними цінностями, а також допустимістю та межами такої допустимості при прийнятті рішень щодо штучного обмеження прав людини для забезпечення цілей національної безпеки.

**Отже, можна зробити наступні висновки:**

- 1) Система національної безпеки та система прав людини і громадянина виступають самостійними об'єктами державно-управлінського впливу. Це взаємозалежні, взаємопохідні та взаємообумовлюючі категорії, які при цьому розмежовують національну та організаційну складові державності, як вищої форми еволюції національної само ідентичності. Національна безпека є комплексом системи цінностей, на яких базується розвиток держави. Натомість система прав людини входить до цього комплексу, але при цьому є самостійним об'єктом державного управління.
- 2) Система прав людини і громадянина є найвищим пріоритетом розвитку демократичної держави, але в інтересах національної безпеки права людини і громадянин можуть бути обмежені. Це пояснюється тим, що без обмеження цих прав досягнення бажаного стану національної безпеки може ніколи не відбутися через постійні соціальні ризики та соціальні протести, якими підміняється повнота у розумінні «реалізації прав людини».
- 3) Держава своїм прямим обов'язком повинна вважати досягнення стану національної безпеки та забезпечення повноти реалізації прав людини пріоритетними напрямками свого функціонування в силу того, що обидві ці системи виступають об'єктами державного управління. При цьому повнота забезпечення прав людини є окремим індикатором ступеня досяжності мети у забезпечення національної безпеки. В свою чергу останнє є передумовою для повноцінної реалізації особами свої демократичних прав і свобод.

**Список використаних джерел:**

1. Адамчук О. В., Дмитренко О. М., Салюк С. В. Загальний аналіз різних аспектів національної безпеки України як поняття в сучасних наукових дослідженнях. *Theory and Practice of Public Administration*. 2018. № 4(63). С. 1-7
2. Антонов В. О. Конституційно-правові засади національної безпеки України: монографія. Київ: ТАЛКОМ, 2017. 576 с.
3. Бодрук О. С., Гончаренко О. М., Лисицин Е. М., Горелов М. А. Національна безпека України: історія і сучасність: монографія. Київ: ІСЕМВ, 1993. 244 с.
4. Вонсович О. С. Національна безпека України в умовах сучасних геополітичних змін. *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2017. Вип. 24(2). С. 18–24.

5. Домбровська С. М., Полторак С. Т. Механізми формування безпеки держави. *Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування*. 2015. № 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu\\_2015\\_1\\_21](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ttpdu_2015_1_21).

6. Ірха Ю. Обмеження конституційних прав і свобод людини і громадянина в інтересах національної безпеки України в сучасних умовах. *Вісник Конституційного Суду України*. 2015. № 5. С. 78-87.

7. Конституція України: Конституція від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.

8. Корж І.Ф. Державна безпека: методологічні підходи до системи складових поняття. *Правова інформатика*. 2012. С. 69-77.

9. Курас А. І. Національна безпека України: військово-політичні парадигми. Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І. Ф. Кураса. 2014. Вип. 2. С. 230–240.

10. Мельников О. Г. Державне управління у сфері прикордонної безпеки в умовах європейської інтеграції України: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.01. Київ, 2011. 28 с.

11. Нікітін Ю. В. Національна безпека України в сучасних умовах: ризики і фактори впливу. *Юридична наука*. 2015. № 2. С. 141–147.

12. Помоконов В. А. Права человека и национальная безопасность. *Криминологический журнал Байкальского государственного университета экономики и права*. 2008. № 2. С. 4-10.

13. Про національну безпеку України: Закон України від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

14. Тітко Е. В. Національна та міжнародна безпека в контексті захисту прав людини в умовах сьогодення. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2016. № 2(12). С. 126-139.

15. Шмоткін О. В. Права особи як об'єкт національної безпеки України. *Наукові записки НАУКМА*. 2017. Том 200. Юридичні науки. С. 114-120.

16. Eric V. Turner Human rights suffer under camouflage of national security. URL: [http://www.state.ct.us/foi/Articles/human\\_rights\\_suffer\\_under.htm](http://www.state.ct.us/foi/Articles/human_rights_suffer_under.htm).

УДК 342.4

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.4>

ЯКОВЛЄВ А.А.

## ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В СУЧАСНІЙ НАУЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА

## THE CONCEPT OF CONSTITUTIONAL PROCESS IN MODERN SCIENCE OF CONSTITUTIONAL LAW

Актуальність статті полягає в тому, що активний розвиток сучасної науки конституційного права супроводжується не лише відкриттям нових сфер конституційно-правових досліджень та розробкою нових наукових методологій аналізу у сфері конституційного права, але й виявляє свій глибинний зв'язок з вивченням та характеристикою тих фундаментальних категорій, які лежать в основі цієї юридичної науки. Однією з таких базових категорій є конституційний процес. У статті визначено основні теоретичні і методологічні підходи до визначення поняття конституційного процесу у науці конституційного права. Автор визначає роль і значення конституційного процесу для функціонування системи конституційного права, вказує на зв'язок цього поняття з поняттями конституційної діяльності, конститу-

ційного розвитку та конституційної модернізації. Обґрунтовується необхідність врахування динамічного виміру конституційно-правових відносин як важливого елемента сучасних конституційно-правових досліджень. Визначено теоретичний і практичний потенціал даного поняття в аналізі триваючої в Україні конституційної модернізації. З'ясовано, що наразі дедалі більшого визнання набуває ідея щодо доцільності виходу за вузькі межі інтерпретації змісту поняття конституційного процесу, коли воно ототожнюється виключно з процесом реалізації конституційного судочинства. До певної міри подібне «розширене» тлумачення змісту поняття конституційного процесу може викликати небезпідставні заперечення у тому сенсі, що в такому разі воно максимально наближається до цілого ряду близьких за змістом, але не тотожних йому понять як то: конституційний розвиток, конституційно-правове регулювання, функціонування конституції, реалізація конституції, конституційна модернізація тощо. Наголошено, що намагаючись уникнути логіко-юридичної загрози штучного «розширення» змісту тих чи інших понять, не можна вдаватися до прямо протилежного способу дії, коли настанова на «конкретизацію» змісту зазначених понять (у нашому випадку йдеться про поняття «конституційний процес») обертається не менш штучним звуженням їх змісту.

**Ключові слова:** конституційний процес, конституційне право, конституційна модернізація, етапи конституційного процесу, Конституція України.

The relevance of the article is that the active development of modern science of constitutional law is accompanied not only by the discovery of new areas of constitutional law research and development of new scientific methodologies of analysis in the field of constitutional law, but also reveals its deep connection with the study and characterization of those fundamental categories, which underlie this legal science. One such basic category is the constitutional process. The article identifies the main theoretical and methodological approaches to defining the concept of constitutional process in the science of constitutional law. The author defines the role and significance of the constitutional process for the functioning of the system of constitutional law, points to the connection of this concept with the concepts of constitutional activity, constitutional development and constitutional modernization. The necessity of taking into account the dynamic dimension of constitutional and legal relations as an important element of modern constitutional and legal research is substantiated. The theoretical and practical potential of this concept in the analysis of the ongoing constitutional modernization in Ukraine is determined. It has been found that the idea of the expediency of going beyond the narrow limits of the interpretation of the content of the concept of the constitutional process, when it is identified exclusively with the process of implementation of constitutional proceedings, is gaining more and more recognition. To some extent, such an "extended" interpretation of the content of the concept of constitutional process may cause unfounded objections in the sense that in this case it is as close as possible to a number of similar in content but not identical concepts such as: constitutional development, constitutional regulation, functioning of the constitution, implementation of the constitution, constitutional modernization, etc. It is emphasized that trying to avoid the logical and legal threat of artificial "expansion" of the content of certain concepts, it is impossible to resort to the exact opposite method, when the instruction to "concretize" the content of these concepts (in our case the concept of "constitutional process") no less artificial narrowing of their content.

**Key words:** constitutional process, constitutional law, constitutional modernization, stages of constitutional process, Constitution of Ukraine.

**Вступ.** Активний розвиток сучасної науки конституційного права супроводжується не лише відкриттям нових сфер конституційно-правових досліджень та розробкою нових наукових методологій аналізу у сфері конституційного права, але й виявляє свій глибинний зв'язок з вивченням та характеристикою тих фундаментальних категорій, які лежать в основі цієї юридичної науки. Однією з таких базових категорій є конституційний процес. Справді, попри своєрідне «засилля» інституціональної методології конституційно-правових досліджень (шоправда, варто



визнати, що вона дала чимало позитивних і плідних результатів у науковому плані) всередині та наприкінці минулого століття, наразі, на початку XXI століття дедалі більшої ваги набуває проблематика процесуального або динамічного вивчення тих чи інших конституційно-правових явищ, включаючи й конституційно-правові інститути та норми конституційного права. На зазначені зміни в структурі сучасних конституційно-правових досліджень, а також на необхідність вивчення «динаміки конституційно-правових явищ» звертає увагу О. Скрипнюк [1]. У цьому аспекті особливої теоретичної значущості набуває вивчення та аналіз поняття конституційного процесу, яке міцно увійшло не тільки у науковий конституційно-правовий обіг, але й активно вживається в сучасних політологічних, загальних державно-правових дослідженнях, а також в сфері науки державного управління. Однак, вказуючи на наукове значення проблематики конституційного процесу та його аналізу, слід відзначити й ті причини, які роблять цю тему актуальною для нинішнього етапу конституційного, та державно-правового в цілому, розвитку України. акцентуємо на найважливіших з них.

**Виклад основного матеріалу.** По-перше, актуальність вивчення теоретико-методологічних конституційно-правових підходів до визначення поняття конституційного процесу зумовлюється специфікою сучасного стану конституційного розвитку України. Як неодноразово наголошували провідні вітчизняні конституціоналісти, успішність та результативність конституційного розвитку в Україні безпосередньо залежить від того, наскільки потужною та обґрунтованою виявиться система його наукового забезпечення. З цього погляду, наявність чіткої наукової програми дій, а також теоретичного усвідомлення цілей, механізмів, засобів та способів реформування Конституції України слід сприймати не як своєрідний «додаток» до певної політичної програми реформ, яка може бути розроблена тією чи іншою політичною силою (незалежно від того чи то йдеться про провладні, чи про опозиційні сили), а як основу будь-якої модернізації і країни і конституції. Як зазначає з цього приводу П. Євграфов, «зважаючи на те, що розбудова Української держави за період після проголошення її незалежності й донині йшла невизначеним шляхом, методом спроб і помилок, давно виникла нагальна потреба в розробленні науково обґрунтованої концепції державного будівництва в Україні, зокрема організації державної влади, територіального устрою та місцевого самоврядування» [2]. Утім, розробка будь-якої науково обґрунтованої концепції державного будівництва та конституційної модернізації сучасної України неможливі поза зверненням до такого поняття як конституційний процес. По-друге, експлікація теоретичного змісту поняття конституційного процесу виявляється актуальною в плані розробки загальної методології та програми конституційних змін. Справді, якщо ставиться на меті фундаментальне оновлення основ конституційного ладу, забезпечення демократичного розвитку України, удосконалення механізмів гарантування принципів правової і соціальної державності, то тоді цілком логічно постає питання про те, що саме повинен включати у себе цей конституційний процес і чи слід в такому разі враховувати минулий конституційний досвід України? Якщо конституційний процес сприймається виключно як формальна процедура внесення змін до тексту Конституції України, то тоді сама ідея використання конституційного досвіду державотворення періоду 1991–2012 р. видається зайвою. Натомість, якщо конституційний процес сприймається дещо ширше, а саме – як процес історичного і юридичного розвитку конституційних правовідносин та засобів конституційно-правового регулювання, то тоді звернення до практики конституційних змін в Україні (реалізованих та нереалізованих спроб модернізації Конституції України) є не просто бажаною, а необхідною складовою розробку сучасної програми модернізації Конституції України. По-третє, проблематика звернення до теоретико-методологічних способів визначення та встановлення змісту поняття конституційного процесу набуває актуальності з огляду на об'єктивну відсутність у сучасній науці конституційного права його загального та визнаного переважною більшістю дослідників розуміння. Натомість можна констатувати співіснування подекуди прямо протилежних підходів, що не створюючи істотної проблеми для теорії конституційного права, тим не менш, породжує цілий ряд проблем у практичній сфері, адже практична реалізація завдань конституційної модернізації повинна спиратись на певне загальне розуміння як сутності конституційного процесу, так і його цілей та завдань. До того ж практично усі без виключення завдання Конституційної Асамблеї, які було визначено в Указі Президента України № 328/2012 від 17 травня 2012 року, і якими є: 1) узагальнення практики реалізації Конституції України, пропозицій і рекомендацій щодо її вдосконалення з урахуванням досягнень і тенденцій сучасного конституціоналізму; 2) підготовка та схвалення Концепції внесення змін до Конституції України, подання її Президентові України; 3) підготовка на основі Концепції внесення змін до Конституції України законопроекту про внесення змін до Конституції України та попереднє його

схвалення; 4) організація громадського, а також фахового, в тому числі за участю міжнародних експертів, зокрема експертів Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія), обговорення законопроекту про внесення змін до Конституції України; 5) доопрацювання за результатами громадського і фахового обговорення законопроекту про внесення змін до Конституції України; 6) схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України та подання Президентові України для внесення на розгляд Верховної Ради України відповідно до розділу XIII Конституції України, передбачають розробку й узгодження загального поняття конституційного процесу. Все це актуалізує наукові конституційно-правові дослідження поняття конституційного процесу та надає їм теоретичної і практичної значущості.

На сьогоднішній день засвідчуємо наявність одразу ж декількох теоретико-методологічних підходів до визначення поняття конституційного процесу. Одним з найбільш поширених способів тлумачення змісту конституційного процесу є його визначення як процесуальної форми існування та реалізації конституційного права [3]. З цього погляду конституційний процес є самостійним видом юридичного процесу, тоді як «особливість процесуальних конституційних норм полягає у тому, що вони створюють фундамент юридичного процесу, забезпечують процесуальну регламентацію принципово важливих питань для подальшої галузевої процесуалізації; імплементують процесуальні міжнародно-правові стандарти в галузі прав і свобод людини і громадянина; визначають порядок самої конституційної діяльності (порядок розробки Конституції, внесення до неї змін тощо) в державі»[4]. Щоправда, навіть з цього погляду, як відмічає Х. Приходько, видається невиправданою та помилковою позиція тих дослідників, які схильні ототожнювати поняття «конституційно-процесуальне право» (воно може бути охарактеризовано як «галузь процесуального права, сукупність процесуальних конституційно-правових норм, які закріплюють порядок реалізації матеріальних норм конституційного права регулюють суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації суб'єктами конституційного права їх прав, свобод і обов'язків» [5]) та «конституційний процес», адже останнє поняття є значно ширшим за змістом. Тобто конституційно-процесуальне право та конституційний процес можуть ототожнюватись лише якщо йдеться про статурні якості конституційного процесу, тобто в значенні останнього як галузі процесуального права або галузі юридичного процесу [6]. В цілому з цією позицією консолідується і В. Федоренко, який пропонує тлумачити конституційний процес як складову генезису процесуального права в цілому і одночасно – об'єктивний вираз тенденції до процесуалізації національного права [7]. Щоправда, це не означає хибності опису конституційного процесу у термінах формування тієї чи іншої моделі конституціоналізму, який описується цим автором як «упорядкована сукупність (система) історично сформованих ідеологічно-правових світоглядних поглядів на способи і методи ефективного регулювання конституційних правовідносин, об'єктивно сформовану систему конституційного права, систему конституційного законодавства, стрижнем якої виступає Основний Закон» [8]. Разом з тим, вивчаючи систему конституційного права та даючи науково-юридичної експлікації цього поняття В. Федоренко пише про конституційний процес як про зміну внутрішньої архітекtonіки конституційно-правових відносин, і відповідно – внутрішньої побудови системи конституційного права України [9].

Водночас, конституційний процес у сучасній науці конституційного права характеризується як система дій різноманітних суб'єктів конституційно-правових відносин [10]. Для відомого російського вченого-конституціоналіста В. Чиркіна конституційний процес є динамічним виміром існування конституційного права. З цього погляду, конституційний процес постає як зовнішній прояв конституційного розвитку, що включає у себе певні етапи, які пов'язані з виникненням, удосконаленням та зміною певних конституційних моделей [11]. Таке ж розуміння конституційного процесу надається й авторами монографії «Конституція у XXI столітті: порівняльно-правове дослідження» (2011 р.), коли він описується як процес прийняття нових конституцій або принципів змін до них, що супроводжується удосконаленням вже існуючих або запровадженням нових інститутів конституційного права. Насамперед йдеться про зміни правового статусу людини, забезпечення соціально-економічних прав людини і громадянина, демократизація державних структур, зміни форми правління тощо [12]. Вартує на увагу те, що наведене поняття «конституційна модель», як її тлумачить В. Чиркін, безпосередньо корелює з теорією розвитку системи конституційного та адміністративного права, яку запропонував В. Авер'янов. Нагадаємо, що для цього фахівця оновлення, трансформація та реформування сфери публічного права пов'язувались не просто з виникненням та запровадженням у юридичну практику тих чи інших нових правових інститутів, а з докорінними змінами моделі правового регулювання, його цілей і завдань, а також того доктринального розуміння сутності і призначення права, яке лежить

в основі процесу розвитку законодавства [13]. Такий теоретико-методологічний підхід дозволяє виділити в конституційному процесі щонайменше декілька рівнів та аспектів, які включають у себе як власне нормативні зміни, так і постання нової правової ідеології, а також укорінення нових конституційно-правових цінностей паралельно з розвитком наукової теорії конституційного процесу і відповідних доктринальних змін на рівні осмислення і сприйняття конституційного права і його суспільного призначення.

Співзвучними цьому, є і ті способи інтерпретації змісту та специфіки конституційного процесу, які пропонуються вітчизняними дослідниками. Наприклад, для І. Сопілко конституційний процес включає у себе, з одного боку – історичний розвиток та удосконалення конституції (з цього погляду ця дослідниця визначає проблему співвідношення історії і сучасності у конституційному процесі), а з іншого – її функціонування [14]. І. Куненко доводить, що сутністю конституційного процесу є оновлення конституції та конституційного законодавства під впливом різноманітних суспільних і правових чинників. у результаті чого своєрідною «серцевиною» конституційного процесу є конституційна реформа або процес конституційного реформування. Тобто конституційний процес тлумачиться як одночасно соціально-політичне і правове явище, що виражає динаміку найважливіших суспільних відносин, а також засобів їх правового регулювання [15]. На думку Н. Пелих, конституційний процес – це реалізація та внесення змін до конституції (перегляд і зміна вже існуючих конституційних норм). Водночас, як доводить ця дослідниця, конституційний процес має свою незаперечну специфіку, яка зумовлена статусом конституції як головного джерела національного права та основи правової системи [16], що дозволяє говорити не лише про його фундаментальність (адже у цьому процесі предметом модернізації та удосконалення конституційно-правового регулювання, як правило стають найважливіші суспільні публічно-владні відносини), але й про процесуальну складність конституційного процесу, яка пов'язана з наявністю у конституційному праві практично усіх без виключення країн спеціальних процедур і порядку внесення змін і доповнень до конституції.

Цікавий підхід до систематизації наявних на сьогоднішній день способів визначення конституційного процесу пропонує О. Совгіря, яка вказує, що це поняття здебільшого використовується у науці конституційного права у трьох основних значеннях: а) як устрій усіх конституційно-процесуальних відносин; б) як сукупність процедурних стадій розробки, прийняття та зміни конституції; в) як конституційно-судовий процес, або сукупність конкретних стадій конституційного провадження, що супроводжують здійснення конституційного судочинства [17]. Хоча, існують й інші підходи до визначення змісту поняття конституційного ладу. Наприклад, Х. Приходько пропонує виділяти п'ять основних методологій дослідження конституційного процесу: а) інституціонально-правову, коли конституційний процес тлумачиться як процес державотворення і право творення в Україні, що вкляює у себе еволюцію і розвиток конституційних інститутів; б) історичну, коли конституційний процес постає насамперед як історія конституційного розвитку тієї чи іншої країни, що акумулює у собі найважливіші історичні аспекти розвитку конституції; в) традиційно-нормативістську, коли конституційний процес інтерпретується як конституційно-судовий процес; г) модерністську, коли конституційний процес постає як зовнішній вираз конституційної діяльності; д) класично-позитивістську, для якої конституційний процес сприймається як сукупність конституційно-процесуальних норм, які регулюють конституційно-процесуальні відносини [18]. При цьому, на користь кожної з них можуть бути наведені змістовні аргументи.

На відміну від цього, О. Скрипнюк вказує на два основні способи інтерпретації змісту та сутності конституційного процесу. З одного боку, на думку цього визнаного вітчизняного фахівця, конституційний процес є відносно самостійним видом юридичного процесу, що дозволяє говорити про конституційне процесуальне право як складову багатоаспектної системи конституційного права України в цілому. З іншого боку, це поняття необхідно аналізувати й у більш широкому контексті розвитку конституційного права, внесення змін і доповнень до чинних конституцій, здійснення конституційної діяльності, функціонування системи конституційно-правового регулювання [19]. У цьому сенсі конституційний процес постає як процес функціонування конституції з одночасною корекцією її функцій залежно від зміни або трансформації суспільних потреб. Таким чином, конституційний процес включає у себе як розробку, прийняття та зміну конституції, так і саме конституційно-правове регулювання тих суспільних відносин, які входять до його предмету [20]. До речі, застосування такої методології дослідження конституційного процесу дозволяє не тільки доктринально пов'язати це поняття з такими явищами як «демократизація», «удосконалення системи державного управління», «утвердження народовладдя» тощо, але

й визначити специфіку конституційного процесу за різних умов державно-правового розвитку. Наприклад, як доводить О. Скрипнюк, ми маємо всі підстави стверджувати про принципові відмінності конституційного процесу в умовах демократичних та недемократичних типів держави, про вплив фактору забезпеченості правового статусу конституції як акта найвищої юридичної сили на основи системи конституційного законодавства і конституційний процес в цілому. Цікавою та плідною у науковому плані спробою адаптації такої моделі до аналізу конкретних політико-правових відносин в Україні можуть виступити дослідження К.Бабенка. Зокрема, вивчаючи демократичні засади політичного режиму в Україні, він звертає увагу на специфіку конституційного процесу, описуючи його як одне з базових понять, яке «дозволяє охарактеризувати комплекс взаємозв'язків, що формуються у процесі демократизації між суспільством ... та державою» [21]. Більш комплексно це положення розкрито у монографії К.Бабенка, де він прямо вказує, що «розвиток системи державної влади, а також всієї сукупності політико-правових відносин такі чи інакше пов'язаний із конституційним процесом, адже сама конституція є не просто мертвим юридичним зліпком певного типу політико-правових відносин, а постає як динамічна форма, що трансформується разом із розвитком суспільства та його основних підсистем» [22].

Цікаво зазначити, що саме до такої думки схилилась і більшість учасників всеукраїнської науково-практичної конференції «Конституційний процес в Україні: здобутки та проблеми», яка відбулась у м. Харкові ще у 2009 році. Зокрема, як зазначає В. Тацій, конституційний процес є поняттям, що включає у себе як конституційну розбудову України, так і оновлення конституційного тексту [23]. Це означає, що сучасне розуміння конституційного процесу не може обмежуватись виключно сферою конституційно-процесуального права. До цієї ж позиції пристає і Ю. Шемшученко, який, характеризуючи специфіку сучасного конституційного процесу в Україні, фактично говорить про удосконалення правового регулювання основ конституційного ладу, реформування усіх гілок державної влади, розвиток системи місцевого самоврядування, посилення гарантій ключових для розвитку демократичної, правової і соціальної держави інститутів [24]. Більше того, навіть якщо спробувати уявити собі реформування системи державної влади, то перше, на що слід вказати – це оновлення її конституційної моделі [25], що зумовлює необхідність осмислення поняття конституційного процесу як поступового розвитку конституційних осин державного і суспільного ладу.

Таким чином, наразі дедалі більшого визнання набуває ідея щодо доцільності виходу за вузькі межі інтерпретації змісту поняття конституційного процесу, коли воно ототожнюється виключно з процесом реалізації конституційного судочинства. До певної міри подібне «розширене» тлумачення змісту поняття конституційного процесу може викликати небезпідставні заперечення у тому сенсі, що в такому разі воно максимально наближається до цілого ряду близьких за змістом, але не тотожних йому понять як то: конституційний розвиток, конституційно-правове регулювання, функціонування конституції, реалізація конституції, конституційна модернізація тощо. Справді, як зазначає І. Іщенко, з погляду методологічної обґрунтованості, в загальній правовій теорії необхідно доволі обережно застосовувати поняття правового впливу, правового розвитку, функціонування права, правового регулювання, правового процесу [26]. Повністю погоджуючись з думкою щодо необхідності розробки чітких науково-правових дефініцій кожного із вживаних понять, слід все ж таки визнати й те, що з огляду на свою фундаментальність, багато з понять, які наразі широко застосовуються наукою конституційного права, є полісемантичними або мають цілий спектр значень, які повинні враховуватись залежно від тих контекстів, у яких зазначені поняття вживаються. З цього погляду ані теоретично, ані методологічно виправданою не виглядає спроба штучного обмеження змісту вказаних понять, які нині визначають загальні напрями досліджень у сфері конституційного права. Тобто, намагаючись уникнути логіко-юридичної загрози штучного «розширення» змісту тих чи інших понять, не можна вдаватись до прямо протилежного способу дії, коли настанова на «конкретизацію» змісту зазначених понять (у нашому випадку йдеться про поняття «конституційний процес») обертається не менш штучним звуженням їх змісту. До речі, практично всі вказані вище поняття (конституційно-правове регулювання, конституційна модернізація, функціонування конституції тощо), які є дотичними до поняття конституційного процесу, мають доволі чіткі та усталені визначення у науці конституційного права, що істотно зменшує ймовірність свідомого або несвідомого ототожнення їх змісту зі змістом поняття конституційного процесу.

Отже, підбиваючи результати проведеного дослідження поняття конституційного процесу у сучасній науці конституційного права, можемо сформулювати наступні висновки. По-перше, наразі можна констатувати наявність у сучасних конституційно-правових дослідженнях при-

наймні двох основних способів тлумачення змісту поняття конституційного процесу, які можна описати як «широкий» і «вузький». Не зважаючи на те, що кожен з них включає у себе доволі відмінні теорії конституційного процесу та його дефініції, тим не менш їх можна чітко розмежувати за критерієм загального тлумачення сутності конституційного процесу. Зокрема, для представників «вузького» тлумачення конституційного процесу, він описується як самостійний вид судового процесу і одночасно як галузь процесуального права і процесуального законодавства України. Натомість, для «широкого» способу тлумачення сутності цього процесу він характеризується як розвиток конституційного права і конституційного законодавства в цілому, пов'язаний з об'єктивною суспільно детермінованою необхідністю трансформацій системи конституційного права і конституційно-правового регулювання шляхом внесення змін в існуючі або прийняття нових конституційних актів. По-друге, застосування «широкого» підходу до визначення поняття конституційного процесу дозволяє включити до нього динамічно-історичну складову, яка передбачає врахування специфіки, закономірностей та характерних для тієї чи іншої держави конституційних змін. При цьому зазначена складова може розглядатись як на відносно коротких історичних проміжках часу (наприклад, від моменту прийняття конституції України у 1996 році і до прийняття Закону України «Про внесення змін до Конституції України» у 2004 році), так і на протязі більш тривалих конституційних періодів, які пов'язані з процесом утвердження конституціоналізму в цілому або зі зміною певних «конституційних моделей» (В. Чиркін). По-третє, досліджуване в аспекті завдань конституційної модернізації в Україні, загальне поняття конституційного процесу набуває ознак системності з огляду на те, що воно описує зміни на рівні конституційного права в цілому, які торкаються не якогось одного інституту конституційного права (або їх групи), а системи конституційного права в цілому, що передбачає зміни на рівні основ конституційного ладу, удосконалення конституційно-правового статусу людини і громадянина, конституційних основ організації і функціонування системи органів публічної влади, основ територіального устрою та місцевого самоврядування.

#### Список використаних джерел:

1. Скрипнюк О. В. Конституційно-правові інститути та норми: поняття, класифікація, структура. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. №3 (77). С. 3-4.
2. Євграфов П. До методології змін до Конституції України. *Вісник Конституційної Асамблеї*. 2013. № 1. С. 93.
3. Бисага Ю. М., Гомонай В. В., Чечерський В. І. Конституційно-процесуальне право. Ужгород: ПП Басараб М. М. «Наш рідний карй», 2006. С. 9.
4. Приходько Х. В. Проблема доцільності виокремлення конституційного процесу як самостійного виду юридичного процесу. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 5 (79). С. 21-22.
5. Приходько Х. В. Конституційне процесуальне право: деякі термінологічні аспекти аксіологічно-понятійного апарату. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 1 (75). С. 60.
6. Приходько Х. В. Конституційний юрисдикційний процес в Україні: динамічні та статутарні аспекти. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 2 (88). С. 16-21.
7. Федоренко В. Л. Матеріальне і процесуальне право як складові системи конституційного права України. *Адвокат*. 2006. № 11. С. 3-4.
8. Погорілко В. Ф., Федоренко В. Л. Конституційне право України. К.: КГНТ, Видавництво Ліра-К, 2011. С. 101.
9. Федоренко В. Л. Система конституційного права України: теоретико-методологічні аспекти: Монографія. К.: Ліра-К, 2009. С. 194.
10. Курс конституційного права України / Под. ред. М.А. Баймуратова, А.В. Батанова. Х.: Одиссей, 2008. Т. 1. С. 514.
11. Чиркин В. Е. Конституционное право / В.Е. Чиркин. М.: Норма, ИНФРА-М, 2013. С. 48.
12. Конституция в XXI веке: сравнительно-правовое исследование: Монография / Отв. ред. В. Е. Чиркин. М.: Норма, ИНФРА-М, 2011. С. 31-33.
13. Авер'янов В. Б. Утвердження принципу верховенства права у новій дотрині українського адміністративного права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 11 (61). С. 57-58.
14. Сопілко І. М. Конституційний процес в Україні: історія і сучасність. *Юридичний вісник: Наукові праці Національного авіаційного університету*. 2011. № 3 (20). С. 72.

15. Куненко І. Конституційний процес і «конституційна реформа» до питання співвідношення. *Часопис Київського університету права*. 2009. № 4. С. 129.
16. Пелих Н. А. Конституція України в умовах сьогодення. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2012. № 1 (123). С. 52.
17. Совгіря О. В. Предмет конституційно-процесуального права України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2008. № 9. С. 32-33.
18. Приходько Х. В. Теорія конституційного процесу: доктринальні та прикладні аспекти. Монографія. Тернопіль: Джура, 2010. С. 14-16.
19. Скрипнюк О. В. Курс сучасного конституційного права України: академічне видання. Х.: Право, 2009. С. 434.
20. Скрипнюк О. В. Функції Конституції та конституційний процес в Україні: ретроспективний погляд на проблему. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2007. № 1 (63). С. 5-6.
21. Бабенко К. А. Конституційні гарантії демократизму політичного режиму в Україні. *Юридична Україна*. 2007. № 5. С. 21.
22. Бабенко К. А. Конституційні засади розвитку і регулювання політико-правових відносин в Україні: монографія. К.: Ін Юре, 2008. С. 237.
23. Тацій В. Я. Наукові засади конституційного реформування в Україні. Влада в Україні: шляхи до ефективності / Відп. ред. О. Д. Святоцький. К.: Ін Юре, 2010. С. 612.
24. Шемшученко Ю. С. Теоретико-методологічні проблеми сучасного конституціоналізму та державного управління в Україні. Влада в Україні: шляхи до ефективності / Відп. ред. О. Д. Святоцький. К.: Ін Юре, 2010. С. 622-632.
25. Шемшученко Ю. С. Вибране. К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2005. С. 126-127.
26. Іщенко І. Проблеми співвідношення понять «правове регулювання» і «правовий вплив» у сучасній теорії права. *Юридична Україна*. 2011. № 8. С. 25-26.

**ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

УДК 349.22

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.5>

**ІНШИН М.І.**

**СОЦІАЛЬНА БЕЗПЕКА ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ ПРАЦІВНИКІВ**

**SOCIAL SECURITY OF CERTAIN CATEGORIES OF WORKERS**

У статті розкривається об'єктивна виправданість та особливості встановлення вимог щодо соціальної безпеки окремих категорій працівників в Україні, а саме працівників з особливим сімейними обов'язками, жінок-працівниць, працюючої молоді та працюючих осіб з інвалідністю. Зазначається, що у безпосередньому сенсі соціальна безпека працівників окреслює фактичне забезпечення зобов'язаним суб'єктом умов існування конкретної людини (групи людей), за яких на неї не впливають соціальні ризики (щонайперше у сфері праці) чи такий вплив є мінімальним і не призводить до суттєвого погіршення її рівня життя, а також не становить загрози для її життя та здоров'я. Доводиться, що закріплення в законодавстві особливих трудо-правових стандартів, спрямованих на посилення рівня соціальної безпеки окремих категорій працівників виправдане: неоднаковими біологічними та/або соціальними властивостями цих працівників, що мають реальне соціальне та трудо-правове значення; необхідністю врахування таких особливостей у їх правових статусах, ігнорування чого призводитиме до того, що ці працівники будуть незахищеними перед соціальними ризиками у сфері праці. З огляду на це, законодавець, посилюючи соціальну безпеку окремих категорій працівників: штучно збільшує конкурентоздатність таких працівників чи не дозволяє знижувати її в силу тих чи інших поширених несправедливих упереджень на ринку праці; блокує (мінімізує) негативний вплив тих чи інших соціальних ризиків на окремих категорій працівників. У висновках до статті зазначається, що зменшення обсягу стандартів регулювання праці окремих категорій працівників (загалом чи стосовно конкретної такої категорії працюючих) у правовій, демократичній та соціальній державі є виправданим лише тоді, коли: соціальні ризики, на усунення яких (чи на мінімізацію негативного впливу яких) були запроваджені відповідні правила, зникли; відповідні соціальні ризики вже не можуть з'явитись у перспективі. Зменшення обсягу стандартів регулювання праці окремих категорій працівників за інших підстав свідчить про те, що держава знижує рівень соціальної безпеки відповідних категорій працівників, що відбувається сьогодні в законодавстві України про соціальну безпеку жінок у сфері праці.

**Ключові слова:** *особи з інвалідністю, працівник із сімейними обов'язками, жінки, працююча молодь, соціальна безпека, трудові гарантії.*

The article clarifies the objective justification and peculiarities of establishing social security requirements for certain categories of workers in Ukraine, namely workers with special family responsibilities, women workers, working youth and workers with disabilities. It is noted that in the direct sense of social security of workers outlines the actual provision of the subject of the conditions of existence of a particular person (group of

people), which does not involve social risks (especially in the workplace) or such impact is minimal and does not lead to significant deterioration of her standard of living, and does not pose a threat to her life and health. It is proved that the enshrinement in the legislation of special labor and legal standards aimed at strengthening the level of social security of certain categories of workers is justified: unequal biological and / or social properties of these workers that have real social and labor significance; the need to take such features into account in their legal status, ignoring which will result in these workers being vulnerable to social risks at work, which are particularly dangerous to their lives and health, worthy of existence. In view of this, the legislator, strengthening the social security of certain categories of workers: artificially increases the competitiveness of such workers or does not allow to reduce it due to certain widespread unfair prejudices in the labor market; blocks (minimizes) the negative impact of certain social risks on certain categories of workers. The conclusions to the article state that the reduction of labor regulation standards of certain categories of workers (in general or in relation to a specific category of workers) in a legal, democratic and social state is justified only when: social risks to eliminate (or minimize the negative impact which) the relevant rules were introduced, disappeared; the corresponding social risks may no longer appear in the future. Reducing the standards of labor regulation of certain categories of workers on other grounds indicates that the state reduces the level of social security of relevant categories of workers, which is a special problem for the current stage of development of Ukrainian legislation on social security of women in the workplace.

**Key words:** *employee, employees with special family responsibilities, labor guarantees, labor relations, labor rights, legal regulation, people with disabilities, social security, working youth.*

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день залучення людини до виробничого процесу на підставі договору, що врегульовується нормами законодавства про працю, вже не є процесом, суто спрямованим на підтримання виробничого процесу та отримання роботодавцем прибутку. У соціальній, правовій та демократичній державі відповідний процес спрямовується також на відносно вільну реалізацію нею трудового потенціалу, долучення до сфери праці і т. д. Іншими словами, в сучасній державі, в якій панує право, працездатна людина долучається до сфери праці з метою стати учасником суспільного життя, виконувати суспільно корисну працю без шкоди для своєї соціальної безпеки, а навпаки – для підвищення її якісного рівня.

Соціальна безпека є комплексним і багатоструктурним поняттям, що в загальному сенсі може бути інтерпретоване в якості «такого рівня правового та суспільного порядку, за якого державою та недержавними установами забезпечується відсутність соціальних ризиків для людини при здійсненні трудової діяльності, реалізації права на соціальне забезпечення й захист, а також на культурний і духовний розвиток» [1, с. 56]. У безпосередньому сенсі така безпека окреслює фактичне забезпечення зобов'язаним суб'єктом умов існування конкретної людини (групи людей), за яких на неї не впливають соціальні ризики (щонайперше у сфері праці) чи такий вплив є мінімальним і не призводить до суттєвого погіршення її рівня життя, а також не становить загрози для її життя та здоров'я. З огляду на це, важливо звернути увагу на той факт, що до сфери праці повсякчас долучаються працездатні особи з різним рівнем соціальної безпеки, що не дозволяє розглядати таких осіб в якості фактично рівнозначних за своїм соціальним станом. Вказане є проблемним питанням з огляду на той факт, що за цих обставин одні й ті ж соціальні ризики у сфері праці можуть по-різному впливати на працівника, а відтак – загострювати соціальне напруження, знижувати мотивацію до дисциплінованої праці, до підвищення рівня професіоналізму тощо.

Проблематичність окресленого підкреслила пандемія коронавірусної хвороби COVID-19. Зокрема, неофіційно влаштовані (неформальні) працівники залишилися без роботи, перебуваючи на самоізоляції під час локдаунів, а працівники з низьким рівнем кваліфікації втратили роботу з огляду на те, що їх робота за своєю сутністю не могла бути трансформована у дистанційну (надомну) роботу. За таких обставин пандемія в Україні та світі призвела до зuboжіння бідних та посилила існуючу нерівність у суспільстві [2, с. 4]. Додатково загострюється це питання наступними обставинами: 1) по сьогодні, на жаль, існує потреба в належному й ефективному захисті соціальної безпеки працівників, про що свідчить украї велика кількість накопичених проблем у соціально-трудових правовідносинах [3, с. 129]; 2) результати фрагментарного реформуван-



ня трудового законодавства в Україні, а також положення останніх проектів законів про працю демонструють бажання законодавця знизити рівень соціальної безпеки окремих категорій працівників, переклавши обов'язок забезпечення та охорони соціальної безпеки таких працівників з роботодавців та з інших зобов'язаних осіб на самих працівників. Ці обставини свідчать про потребу комплексного наукового осмислення об'єктивної обґрунтованості встановлення для окремих категорій працівників спеціальних стандартів, спрямованих на посилення їх рівня соціальної безпеки у сфері праці та зайнятості.

**Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання.** Проблематиці правового регулювання правового статусу окремих категорій працівників вже присвячувалась досить широка увага у наукових працях Л. П. Амелічевої, Е. В. Бабенка, В. В. Безусого, С. В. Вишновецької, Н. Д. Гетьманцевої, О. В. Епель, Ю. Ю. Івчук, О. В. Карпушової, В. Л. Костюка, О. Є. Костюченко, Л. В. Кулачок, М. В. Панченка, І. С. Сахарук, О. Є. Соніна, Б. І. Шашківа, Л. П. Шумної, О. М. Ярошенка та інших вітчизняних юристів-трудоваків. Не применшуючи значення здійснених робіт, все ж актуальною є потреба комплексно розглянути з урахуванням останніх змін законодавства особливості соціальної безпеки окремих категорій працівників, зокрема, із сімейними обов'язками, жінок, осіб із інвалідністю та працюючої молоді.

Відтак, **метою** цієї наукової статті є формування актуальної наукової думки щодо соціальної безпеки вказаних категорій працівників в Україні. Досягнення поставленої мети забезпечуватиметься виконанням таких *завдань*: 1) проаналізувати вплив принципу гуманізму трудового права на усунення дискримінації в забезпеченні соціальної безпеки працівників й на впровадження диференціації рівнів забезпечення такої безпеки; 2) встановити виправданість у спеціальних потребах соціальної безпеки окремих зазначених категорій працівників та проаналізувати особливості правового регулювання такої соціальної безпеки; 3) узагальнити результати дослідження.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Спершу зазначимо, що в умовах становлення соціальної, правової та демократичної держави беззаперечною є логіка, у відповідності до якої усі працівники заслуговують однаково гідного ставлення у сфері праці, так і неоднакового правового регулювання їх правового статусу, а також трудових (та пов'язаних із ними) правовідносин за їх участю, коли це є виправданим. При цьому виправданість неоднакових підходів у регулюванні статусу працівників та відносин, учасниками яких вони є, обумовлена тим, що працівники з об'єктивних причин поділяються на різні категорії, зокрема, з огляду на: 1) неоднаковість особливостей цих працівників, що мають реальне соціальне та трудо-правове значення (щонайперше, психофізіологічними особливостями організму, наявністю сімейних зв'язків та особливих соціальних обов'язків, що впливають з цих зв'язків); 2) необхідність врахування таких особливостей у їх правових статусах.

У межах окресленої логіки знаходить своє вираження фундаментальний принцип сучасного трудового права України – принцип гуманізму (людиноцентризму), котрий в зазначеному контексті вимагає:

1) усунення різних підходів законодавця до регулювання праці окремих категорій працівників тоді, коли відповідна диференціація є невиправданою чи відверто дегуманізуючою (наприклад, надання працюючим жінкам пільг, пов'язаних із соціальною роллю матері, однак, ненадання аналогічних пільг працюючим батькам, що є батьками, усиновлювачами і т. д.);

2) здійснення належного спеціального регулювання певних питань реалізації трудових правовідносин за участю окремих категорій працівників (чи їх підвидів), котрі потребують особливого правового регулювання з метою забезпечення щодо них принципу гуманізму. Головним чином, в окресленому аспекті мова йде про різні обсяги соціальної безпеки працівників з особливим сімейними обов'язками, жінок-працівниць, працюючої молоді та працюючих осіб з інвалідністю.

Критично аналізуючи особливості *соціальної безпеки працівників з особливим сімейними обов'язками* зазначимо, що ще донедавна ця категорія працівників ототожнювалась виключно із жінками (що було історично та соціально цілком закономірним), які вважались такою категорією населення, що потребує особливого ставлення лише на тій підставі, що вони є жінками. На сьогоднішній день такими працівниками є ті особи, що «мають обов'язки по вихованню й утриманню дитини відповідно до сімейного чи іншого законодавства (батьки, усиновлювачі, опікуни, піклувальники); інші родичі дитини, які фактично здійснюють догляд за нею, у випадках, прямо передбачених законом; працівники, які мають обов'язки щодо інших членів своєї сім'ї, які потребують у встановлених випадках догляду чи допомоги» [4, с. 192].

Виправданість особливих потреб соціальної безпеки такої категорії працівників пояснюється тим, що зокрема працюючі жінки-матері та чоловіки-батьки виконують важливу соціальну роль, поєднуючи трудове життя із вихованням дітей. При цьому поєднання цих двох типів життєвої активності очевидно ускладнене багатьма практичними проблемами, котрі ставлять одного з батьків перед вибором реалізації права на працю чи відмови від цього права на користь виховання дитини. Звісно, більш загостреною ця проблема є для одиноких матерів та батьків, які фактично стоять перед вибором конфліктних потреб виконання батьківської та трудової функцій.

Саме тому в Україні, що бажає стати дійсно правовою, соціальною та демократичною державою, в чинному Кодексі законів про працю України (далі – КЗпП України) посилюється рівень соціальної безпеки таких працівників: 1) можливостями роботи у рамках режиму неповного робочого часу (статті 56, 186-1 КЗпП України); 2) забороною (в окремих випадках – обмеження) залучення такої категорії осіб до нічних, надурочних робіт, робіт у вихідні дні і направлення їх у відрядження, а також тимчасового переведення на іншу роботу, не обумовлену трудовим договором (ч. 3 ст. 33, статті 176, 177 КЗпП України); 3) наданням відпусток у зв'язку із вагітністю, пологами, а також для догляду за дитиною (статті 179, 181–182-1 КЗпП України); 4) забороною дискримінації вагітних жінок, матерів під час прийняття на роботу та обмеженням звільнення таких працівників (ст. 184 КЗпП України); 5) обов'язком забезпечення права на оздоровлення, створення дитячих ясел (садків), кімнат для годування грудних дітей та особистої гігієни жінок (статті 185, 186 КЗпП України) та ін. Вказані особливості правового регулювання праці працівників з особливим сімейними обов'язками дозволяють уможливити їх участь у трудовому житті, мінімізуючи ті чи інші соціальні ризики у сфері праці, котрі можуть загрожувати виконанню такими особами батьківської ролі. Відтак, можемо дійти думки, що посилення соціальної безпеки таких працівників опосередковано пов'язано також із необхідністю забезпечення соціальної безпеки залежних від таких працівників осіб.

Стосовно ж особливостей *соціальної безпеки працівниць* спершу слід зауважити, що в Україні це питання є надзвичайно значущим з огляду на той факт, що праця жінок у нашій державі використовується повсюдно [5, с. 260], з урахуванням того, що окремі професії вважаються виключно «жіночими», тоді, як традиційно «чоловічі» професії поступово фемінізуються. Ученими стосовно цих обставин наголошується, що специфічним для української економіки є потреба у «широкому використанні жіночої праці, яка сьогодні характеризується високим професійним рівнем» [6, с. 159]. При цьому необхідно мати на увазі, що «фемінізація» багатьох професій має враховувати об'єктивний рівень соціальної безпеки працівниць, а тому правове регулювання праці жінок повинно серед іншого враховувати об'єктивні особливості жіночого організму, їх материнську функцію, якщо вони забажають її виконувати [7, с. 33].

З огляду на те, що особливе ставлення до жінок у сфері праці та систематичне осмислення їх особливих потреб, які позначаються на обсягах соціальної безпеки працівниць, мало місце ще за часів становлення радянського трудового права, чинний КЗпП України містить численні норми, котрі мінімізують соціальні ризики у сфері праці та зайнятості, котрі можуть реально загрожувати саме жінкам. Серед відповідних правил і стандартів слід назвати: 1) заборону застосування праці жінок на окремих роботах й залучення до виконання окремих трудових функцій (ст. 174 КЗпП України); 2) обмеження праці жінок на роботах у нічний час (ст. 175 КЗпП України); 3) обов'язковість переведення вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до трьох років, на легшу роботу (ст. 178 КЗпП України); 4) обов'язковість (за заявою працівниці) приєднання щорічної відпустки до відпустки у зв'язку з вагітністю та пологами (ст. 180 КЗпП України); 5) обов'язковість надання перерви для годування дитини (ст. 183 КЗпП України) та ін. У цьому контексті виробничий процес та економічні інтереси роботодавця під впливом принципу гуманізму законодавцем поступаються цінностям: материнства, адекватності трудового навантаження. Вказане сприяє тому, що жінка може належним чином розвиватись у професійній сфері без шкоди виконанню інших соціальних ролей, котрі в Україні мають важливе соціальне значення та які вона вирішила виконувати.

Відмітимо, що за сучасних умов у світі спостерігається криза трудового права, обумовлена тиском роботодавців на ринок праці та суспільство і державу з метою зниження чи відміни більшості (чи навіть всіх) соціальних стандартів, передбачених, як для жінок, так і для інших категорій працівників. Під впливом таких процесів, небезпечних для соціальної безпеки працівниць, в Україні у 2017 році розпочався процес денонсації Конвенції Міжнародної організації праці «Про використання праці жінок на підземних роботах у шахтах будь-якого роду» від 21 червня 1935 року № 45 та скасування наказу Міністерства охорони здоров'я України «Про затвердження

Переліку важких робіт та робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок» від 29 грудня 1993 року № 256. Відтак, можемо констатувати процес зниження гарантування соціальної безпеки для працівників-жінок.

Відносно ж *соціальної безпеки працюючої молоді* необхідно зазначити, що необхідність посилення безпеки таких працівників обґрунтовується об'єктивною потребою забезпечення можливості жити трудовим життям (реалізувати право на працю) молодою особою, яка не має досвіду роботи, а, відтак – не є конкурентною на ринку праці й в практичній дійсності здатна реалізувати себе лише на периферійному ринку праці, позбавляючись благ трудового права. З іншого боку, встановлення в законодавстві про працю та зайнятість особливих вимог щодо посилення соціальної безпеки молоді також позначається на захисті молодих осіб від позбавлення їх права на дитинство та розвиток. Справа у тому, що трудове життя стає перепоною для дитини у реалізації ними права на дитинство, а, таким чином – й на досягнення дитьми благ дитинства, як особливих соціальних благ, котрі отримуються відповідними суб'єктами права – дітьми, й спрямовані на формування гармонійної особистості, що, зокрема, може стати конкретним працівником на ринку праці з моменту отримання трудо-правового статусу.

Зважаючи на викладене, у чинному КЗпП України встановлюються такі правила та стандарти, спрямовані на підвищення конкурентоздатності працюючої молоді та захисту їх від численних соціальних ризиків у сфері праці та зайнятості, перед якими молодь є досить вразливою: 1) заборона встановлення випробування при прийнятті на роботу та наявність інших гарантій у сприянні працевлаштуванню та обмеження їх звільнення (ч. 3 ст. 26, статті 196–199 КЗпП України); 2) заборона роботи в нічний час, залучення до надурочних робіт і робіт у вихідні дні осіб, молодших вісімнадцяти років (п. 2 ч. 1 ст. 55, п. 2 ч. 1 ст. 63, ст. 192 КЗпП України); 3) прирівнювання прав неповнолітніх у трудових правовідносинах до прав повнолітніх працівників (чт. 187 КЗпП України); 4) заборона застосування праці осіб молодше вісімнадцяти років на важких роботах і на роботах з шкідливими або небезпечними умовами праці, а також на підземних і окремих інших роботах (ст. 190 КЗпП України); 5) встановлення особливих норм виробітку для молодих робітників, оплати їх праці та відпочинку (статті 193–195 КЗпП України). З урахуванням таких норм законодавства молода працездатна особа може розраховувати на участь в трудовому житті, отримуючи легальне робоче місце, набуваючи правового статусу працівника та рівня соціальної безпеки, що передбачений для працюючої молоді.

Що ж стосується *соціальної безпеки працюючих осіб з інвалідністю*, то з цього приводу необхідно зауважити, що інвалідність особи може складати конкурентну перешкоду у реалізації особами з інвалідністю відповідного права на ринку праці, що спричиняється особливими психофізіологічними потребами цих осіб, обумовленими інвалідністю. Саме тому, у соціальній, правовій та демократичній державі особам з інвалідністю повинно не лише забезпечуватись їх право на зайнятість (що ускладнено небажанням роботодавців працевлаштувати таку категорію працівників), але й право гідно працювати, а саме: умови праці (стандарту робочого місця особи з інвалідністю, характеру виконуваної роботи, змінювання робочого часу та часу відпочинку, особливостей взаємовідносин у колективі і т. д.) цих осіб повинні враховувати загальні стандарти гідної праці та особливі потреби, обумовлені інвалідністю.

Зважаючи на викладене, в чинному законодавстві України наразі містяться такі вимоги, що сприяють посиленню соціальної безпеки осіб з інвалідністю: 1) заборона дискримінації у сфері праці за відповідною ознакою (ст. 2-1 КЗпП України); 2) заборона встановлення випробування при прийнятті на роботу (ч. 3 ст. 26 КЗпП України); 3) заборона тимчасового переведення на іншу роботу, не обумовлену трудовим договором (ч. 3 ст. 33 КЗпП України); 4) обов'язок надання переваги в залишенні на роботі (за рівних умов продуктивності праці) при вивільненні працівників у зв'язку із змінами в організації виробництва і праці (п. 5 ч. 2 ст. 42 КЗпП України); 5) встановлення скороченої тривалості робочого часу (ст. 51 КЗпП України) та ін.

**Висновки.** Певні об'єктивні біологічні та соціальні особливості окремих груп працівників, що роблять їх надзвичайно вразливими перед соціальними ризиками у сфері праці та зайнятості, обґрунтовують потребу окреслення законодавцем цих осіб в якості таких, для яких встановлюються особливі стандарти соціальної безпеки. У зв'язку із цим законодавець:

1) штучно збільшує конкурентоздатність таких працівників чи не дозволяє знижувати її в силу тих чи інших несправедливих упереджень на ринку праці (наприклад, про те, що молоді працівники не є надійними). Таким чином, відбувається усунення фактичних бар'єрів для участі відповідних осіб в трудовому житті та отриманні ними благ, що продукуються лише у процесі перебування у трудових правовідносинах (отримання заробітної плати, оплачуваного відпочинку від роботи і т. д.);

2) блокує (мінімізує) негативний вплив тих чи інших соціальних ризиків (також ситуацій, які вважаються ризикованими виключно для тих чи інших особливих категорій працівників), які спроможні завдати шкоду життю та здоров'ю таких осіб (також залежних від цих працівників осіб), позбавити їх (також залежних осіб) можливості гідно існувати.

У відповідному контексті зменшення обсягу стандартів регулювання праці окремих категорій працівників (загалом чи стосовно конкретної такої категорії працюючих) у правовій, демократичній та соціальній державі є виправданим лише тоді, коли: 1) соціальні ризики, на усунення яких (чи на мінімізацію негативного впливу яких) були запроваджені відповідні правила, зникли; 2) відповідні зниклі соціальні ризики вже не можуть з'явитись у перспективі. За інших обставин можемо вести мову про те, що держава знижує рівень соціальної безпеки відповідних категорій працівників, що бачимо сьогодні у частині розвитку національного законодавства про соціальну безпеку жінок у сфері праці.

#### **Список використаних джерел:**

1. Розвиток трудового потенціалу як складова соціальної безпеки України : монографія / С. В. Вишневецька, М. І. Іншин, В. Л. Костюк, І. С. Сахарук та ін / за ред. М. І. Іншина, І. С. Сахарук. Київ : ФОП Маслаков, 2018. 544 с.

2. Lustig N., Tommasi M. Covid-19 and social protection of poor and vulnerable groups in Latin America: a conceptual framework. *UNDP LAC C19 PDS*. 2020. № 8. 17 p.

3. Іншин М. І. Захист трудових прав працівників: аналіз законодавства. *Вісник Запорізького національного університету. Серія: Юридичні науки*. 2015. № 2 (2). С. 129–133.

4. Новак Т. С., Рудніцька К. В. До проблеми визначення поняття працівники з сімейними обов'язками та його застосування в законодавстві України. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія : Право*. 2014. Вип. 197, Ч. 2. С. 189–195.

5. Шульженко І. В. Правові та соціальні передумови правового регулювання праці жінок. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2003. Вип. 23. С. 260–265.

6. Межевська Л. В., Фоміна Д. О. Правовий аспект праці жінок в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 1. С. 159–162.

7. Іншин М. І. Праця жінок у сучасних умовах: правовий аспект. *Сучасні проблеми трудового та пенсійного законодавства* : матеріали IV Всеукр. наук.-практ. конф. (Харків, 27 листоп. 2015 р.). Харків : ХНУВС. 2015. С. 31–35.

**СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ  
ТРУДОВИХ І СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ СУДДІВ**

**SOCIO-LEGAL SIGNIFICANCE OF THE LEGAL MECHANISM  
FOR THE PROTECTION OF LABOR AND SOCIAL RIGHTS OF JUDGES**

Стаття присвячена з'ясуванню сутності та соціально-правового значення правового механізму захисту трудових і соціальних прав суддів в Україні. Обґрунтовується, що цей правовий механізм має суттєве соціально-правове значення з огляду на те, що він: є виявом логічного та науково вивіреного утвердження соціальної цінності людини на публічній службі в системі правосуддя шляхом недопущення звуження соціальної свободи суддів; є виявом реалізації державою захисної та соціальної функції, а тому держава, що створює та забезпечує реальність гарантій захисту вказаних прав суддів вважається соціальною державою; є особливою гарантією самостійності трудової діяльності суддів і незалежності судової влади; діючи також на міжнародному рівні, стримує процеси звуження соціальної безпеки суддів у державі та дає можливість правильно відкоригувати функціонування відповідного механізму на національному рівні; є інструментом виправлення об'єктивних недоліків здійснення кадрової політики у системі правосуддя загалом та в суді, зокрема. Наголошується, що в окресленому контексті досліджуваний правовий механізм на сьогоднішній день постає надзвичайно важливим соціально-правовим феноменом, від забезпечення ефективного функціонування якого залежить соціальна безпека суддів, незалежність судової влади, а відтак – справедливість правосуддя, існування України в якості правової і демократичної держави, котра може у перспективі реально задовольнити свої євроінтеграційні прагнення.

**Ключові слова:** *гідна праця суддів, захист прав суддів, соціальна безпека суддів, соціальні права суддів, судово-правова реформа, трудові права суддів.*

The article focuses on clarifying the essence and socio-legal significance of the legal mechanism for protecting the judges' labor and social rights in Ukraine. It is substantiated that this legal mechanism has a significant social and legal sense, given that it: is a manifestation of the logical and scientifically verified assertion of the social value of a person in public service in the justice system by preventing the narrowing of the judges' social freedom; is a manifestation of the state's implementation of a protective and social function, and therefore the state that creates and ensures the reality of guarantees for the protection of these rights of judges is considered a social state; is a special guarantee of the judges' work autonomy and the independence of the judiciary; is acting also at the international level and restrains the processes of narrowing the social security of judges in the state, as well as makes it possible to adjust correctly the functioning of the corresponding mechanism at the national level; is a tool for correcting objective shortcomings in the implementation of personnel policy in the justice system in general and in court, in particular. It is noted that in the above context, the legal mechanism under investigation is a very important socio-legal phenomenon today. The social security of judges, the independence of the judiciary, and, consequently, the fairness of justice, the existence of Ukraine as a legal and democratic state, which can in the future really satisfy its European integration aspirations depends on the providing the effective functioning of the mentioned above phenomenon.

**Key words:** *decent work of judges, judicial and legal reform, labor rights, protection of the rights of judges, social rights of judges, social security of judges.*

**Постановка проблеми.** Масштабні перетворення в Україні після розпаду колишнього СРСР «відбувалися на тлі відсутності належного досвіду публічного врегулювання приватних та публічних правовідносин за новим напрямком розвитку держави» [1, с. 38]. Результатом цього стала соціальна катастрофа, з якої українське суспільство та держава поступово почали виходити, формуючи Україну в якості соціальної держави, основу якої було закладено у Конституції та комплексно розширено в національному соціальному та трудовому праві [2, с. 12]. У цьому сенсі трудове право набуло особливого значення, як надзвичайний соціальний феномен [3, с. 132]. Між тим, необхідно також мати на увазі, що право у своєму змісті та формі знаходиться у постійному розвитку, зокрема, перебуваючи під впливом ринкових перетворень. Наприклад, вітчизняний науковець П. С. Луцок зауважує, що останні зміни фактичної дійсності взаємодії суб'єктів ринку праці «сприяли активному переосмисленню правовідносин, що виникають на ринку праці, та правової сутності низки інститутів трудового права» [4, с. 5]. Разом із тим, «ринкові перетворення» у регулюванні соціальної безпеки працівників загалом та суддів, зокрема, не завжди означають те, що відповідні трансформації будуть створювати окрім лиш відходу від «пострадянського соціального права», належні умови для забезпечення соціальної безпеки людини і громадянина в Україні. Це питання постає особливо актуальним саме сьогодні [5], зважаючи на особливі негативні для соціальної безпеки людей глобальні економічні тенденції, з якими зіштовхнулася й наша держава, в якій, за спостереженнями учених [див., напр.: 1; 6, с. 208-209; 7, с. 279], останній час відбувається активний процес десоціалізації сфери праці.

Зазначені обставини сукупно вказують на необхідність формування актуальної наукової думки про недопущення звуження трудових і соціальних прав працівників, а особливо працівників, які мають правовий статус суддів. Вказане пояснюється тим, що ігнорування потреби у захисті соціальних і трудових прав працівників призводить до зниження їх соціальної безпеки, деградації соціальної держави та до загострення соціального напруження в українському суспільстві, а незахищеність таких прав суддів додатково становить загрозу для забезпечення самостійності трудової діяльності суддів, незалежності судової влади. Наслідком цього є те, що Україна не зможе продовжити своє існування в якості правової і демократичної держави, а відтак – буде унеможливлена в реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства в ЄС. При цьому в процесі формування наукової думки про недопущення звуження трудових і соціальних прав суддів особливо увагу в цій науковій розвідці доцільно зосередити на сутності правового механізму захисту трудових та соціальних прав суддів, що був створений в нашій державі в якості: 1) комплексного інструменту захисту вказаних прав суддів; 2) дієвого запобіжника неправомірному впливу на суддів та на правосуддя у державі через зниження рівня соціальної безпеки таких працівників.

**Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання.** По сьогодні сутність і соціально-правове значення правового механізму захисту трудових та соціальних прав суддів в Україні серед вітчизняних юристів-трудошників ще не було предметом комплексного дослідження. Поряд із тим, необхідно мати на увазі, що критичний аналіз наявної наукової літератури дозволяє дійти висновку про те, що вітчизняними ученими вже робились спроби дослідити: правовий механізм захисту трудових прав працівників загалом та окремих категорій працівників, зокрема (цьому приділяли увагу: Е. В. Бабенко, С. В. Вавженчук, В. С. Венедиктов, М. В. Голікова, М. І. Іншин, Л. В. Котова, О. В. Лавріненко, П. М. Мартинов, В. С. Пряников, О. А. Старокожев, І. М. Твердовський, О. А. Трюхан, Р. С. Харчук та ін.), а також правовий механізм захисту соціальних прав працівників загалом, окремих категорій працівників, зокрема (ці питання досліджували: М. І. Ануфрієв, В. М. Бесчастний, Т. І. Бик, Р. О. Максимович, А. Л. Федорова та ін.).

Відтак, **метою** цієї наукової статті є комплексне окреслення актуальної сутності та соціально-правового значення правового механізму захисту трудових та соціальних прав суддів, приймаючи до уваги наукові підходи учених до розуміння сутності правового механізму вказаних прав працівників. Зазначене досягатиметься шляхом виконання наступних завдань: 1) сформулювати визначення поняття «правовий механізм захисту трудових та соціальних прав суддів»; 2) окреслити основні ознаки досліджуваного правового механізму; 3) з'ясувати та критично проаналізувати соціально-правове значення правового механізму захисту трудових та соціальних прав суддів в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Під «правовим механізмом захисту трудових та соціальних прав суддів» в Україні ми пропонуємо розуміти засновану на нормах чинного законодавства та міжнародно-правових актах, узгоджену із ідеями соціальної держави та соціальної безпеки, цілісну юридичну конструкцію, котрою охоплено комплекс правових за-

сбів і способів, через які послідовно та цілеспрямовано реалізується захисна функція держави відносно захисту трудових і соціальних прав суддів у результаті формально-процедурної діяльності повноважних суб'єктів публічної адміністрації або ж шляхом надання суддям можливості здійснювати самозахист чи доступу звертатись за захистом до відповідних міжнародних правозахисних організацій. Тобто, для цього механізму властивими є те, що він: 1) має системно-організаційний характер, який підпорядковується концепції забезпечення належного рівня соціальної безпеки суддів; 2) характеризується особливою метою свого створення та функціонування, якою є цілісне, систематичне, морально та науково обґрунтоване й нормативним чином визначене, створення державою всебічних, оптимальних умов, за яких забезпечується належне здійснення нею захисної функції щодо суддів шляхом надання таким працівникам, трудові та/або соціальні права яких потребують захисту, комплексу дієвих способів і засобів захисту цих прав, належне застосування яких обумовлює відновлення необхідного рівня соціальної безпеки суддів; 3) характеризується комплексом завдань, що випливають з мети створення та функціонування цього механізму (завдання попереднього, групового захисту; завдання безпосереднього захисту); 4) є нормативним, адже ґрунтується на загальних і спеціальних нормах чинного законодавства; 5) має загальну та особливу суб'єктну «складову»; 6) знаходить свій конкретний вияв за наявності в практичній дійсності комплексу певних підстав для цього; 7) передбачає функціонування комплексу загальних та особливих форм захисту відповідних прав суддів; 8) у межах свого статичного та динамічного вияву зумовлює особливий соціально-правовий ефект на суспільство та державу.

Стосовно ж соціально-правового значення правового механізму захисту трудових та соціальних прав суддів в Україні, то воно полягає у наступному:

1. Правовий механізм захисту трудових та соціальних прав суддів є виявом логічного та науково вивіреного утвердження соціальної цінності людини на публічній службі в системі правосуддя шляхом недопущення звуження соціальної свободи суддів. У соціальних державах має місце комплексна кадрова політика щодо публічних службовців, трудова діяльність яких визнається певною соціальною цінністю, а відношення до кожного службовця змістовно вибудовується в якості відношення до найвищої соціальної цінності (тобто, як до людини). Вказане є досить актуальним з позиції того, що в нашій державі періодично здійснюються судово-правові реформи, спрямовані на наближення функціонування системи правосуддя до абстрактного «європейської моделлю», в яких взагалі не приділяється належна увага забезпеченню гідного рівня соціальної безпеки суддів, зокрема, й у частині захисту їх трудових і соціальних прав [див., напр.: 8, с. 26-27].

2. Правовий механізм захисту трудових та соціальних прав суддів є виявом реалізації державою захисної та соціальної функції, а тому держава, що створює та забезпечує реальність гарантій захисту вказаних прав суддів вважається соціальною державою. Погодимось із тим, що «забезпечення, охорона та захист трудових прав сторін трудових правовідносин, як вихідні критерії антропоцентризму трудового права – це певний історичний феномен, що продовжує еволюціонувати під впливом розвитку держави, суспільства та трансформації людської цивілізації» [7, с. 279]. Саме тому, вже сьогодні розбудова держави крізь призму сучасних європейських принципів передбачає, що в державі на перше місце ставиться людина, її права, свободи та законні інтереси» [9, с. 19; 10, с. 3]. Між тим, цілком зрозумілим є те, що проголосивши (навіть на рівні конституційного акту) права людини держава не стає автоматично правовою та демократичною, адже основним у цьому сенсі є те, що держава повинна також створювати усі необхідні умови для: 1) забезпечення реалізації відповідних прав; 2) захисту цих прав, коли належним чином забезпечити їх не вдалось. Особливим чином вказане стосується захисту прав людини (трудо-вих прав працівників, зокрема), що наразі ученими визнається основним обов'язком держави [11, с. 99; 12, с. 132]. Саме тому, на сьогоднішній день права людини та їх захист є універсальним ідеалом [13, с. 157], фактичне досягнення якого досягається також всеохоплюючою системою захисту трудових і соціальних прав людини [14, с. 110]. Відтак, існування в Україні дієвого правового механізму захисту трудових та соціальних прав суддів є передумовою для того, щоби визнати її в якості соціальної (відтак, і правовою, і демократичною).

3. Правовий механізм захисту трудових та соціальних прав суддів є особливою гарантією самостійності трудової діяльності суддів і незалежності судової влади. У правовій державі «стримувачем» влади держави та приватного капіталу, що в безконтрольному вигляді становлять загрозу для прав людини [5], є суди, котрі діють виключно з огляду на ідеї верховенства права, гуманізму та справедливості. Відтак, судова влада є індикатором соціальної держави, утім тоді,

коли суд спроможний бути незалежним, а суддя – самостійним [15, с. 74]. Це є черговим підтвердженням тези про те, що існування та реальна дія механізму захисту трудових і соціальних прав суддів створює такі умови гідної праці та соціальної безпеки судді, за яких він державою захищається від будь-якого впливу, а відтак, стає спроможним захистити самостійність своєї трудової діяльності та незалежності судової влади.

4. Правовий механізм захисту трудових та соціальних прав суддів, діючи також на міжнародному рівні, стримує процеси звуження соціальної безпеки суддів у державі та дає можливість правильно відкоригувати функціонування відповідного механізму на національному рівні. Оскільки наша держава обрала курс на побудову сучасної соціальної держави, правовий механізм функціонує не лише на національному, але й на міжнародному рівні. У цьому контексті судді, звертаючись за захистом своїх трудових і соціальних прав до міжнародних організацій (установ), спроможні отримати зовнішній, абсолютно безсторонній та авторитетний захист, який має вкрай важливе значення у державі, в котрій спостерігається систематичний тиск на судову владу, що додатково супроводжуються десоціалізацією сфери праці. Факти захисту міжнародними організаціями трудових і соціальних прав суддів, які не змогли отримати захисту на національному рівні, також вказують на недоліки правового механізму захисту відповідних прав суддів, помилковість обраної державою фактичної стратегії реалізації соціальної функції.

5. Правовий механізм захисту трудових та соціальних прав суддів є інструментом вправлення об'єктивних недоліків здійснення кадрової політики у системі правосуддя загалом та в суді, зокрема. Окрім того, що трудові та соціальні права суддів можуть порушуватись державою внаслідок неналежної реалізації нею соціальної функції, ці права вказаних працівників можуть зазнавати негативного впливу від адміністративно-управлінських процесів у системі правосуддя загалом та в судах, зокрема. Головним чином, у цьому сенсі мова йде саме про вплив на стан соціальної безпеки й умови забезпечення гідної праці суддів у результаті неналежного здійснення заходів кадрової політики.

Вітчизняна учена А. В. Попик зазначає, що «кадрова політика у системі правосуддя» – «це, з одного боку, сукупність соціально-правових, організаційно-економічних і культурних заходів, а, з іншого боку, – юридичних стандартів (правил, принципів і засад) діяльності суб'єктів реалізації цієї політики, які на всіх рівнях функціонування відповідної системи: спрямовують діяльність цих суб'єктів на приведення фактичного рівня якості, кількості людських ресурсів системи правосуддя у відповідність із стратегією побудови правової держави в Україні, а також з об'єктивними кадровими потребами системи правосуддя; врегулюють взаємовідносини кадрів системи правосуддя з судовою владою зокрема і державою загалом» [8, с. 31-32]. З вказаного стає зрозумілим, що складність такого механізму призводить до того, що в процесі його функціонування з об'єктивних чи суб'єктивних причин суб'єкти кадрового забезпечення можуть відхилитись від поставленої перед ним мети, наслідком чого може бути незабезпечення суддів гідними умовами праці та/або зниження їх соціальної безпеки. Відтак, функціонування правового механізму захисту вказаних прав суддів у цьому контексті відіграє певну контрольну роль, демонструючи конкретні недоліки функціонування механізму здійснення кадрової політики у системі правосуддя.

**Висновки.** Правовий механізм захисту трудових і соціальних прав суддів в Україні є заснованою на міжнародно-правових актах та на нормах чинного законодавства, узгодженою із засадами незалежності судової влади, концепцією соціальної держави (зокрема, ідеями гідної праці та соціальної безпеки) цілісною системою правових засобів і способів, використовуючи які будь-який професійний суддя (суддя у відставці) може захистити свої трудові та/або соціальні права, звертаючись до відповідних суб'єктів, зобов'язаних захистити відповідні його права. У цьому контексті досліджуваний правовий механізм на сьогоднішній день є надзвичайно важливим соціально-правовим феноменом, від забезпечення ефективного функціонування якого залежить соціальна безпека суддів, незалежність судової влади, а відтак – справедливості правосуддя, існування України в якості правової і демократичної держави, котра може задовольнити свої євроінтеграційні прагнення.



**Список використаних джерел:**

1. Haldky V. V. Some Cautionary Remarks on the Process of Desocialization of the World of Work. *Scientific discoveries: projects, strategies and development* : Proceedings of the Internat. Scient. and Pract. Conf. (Edinburgh, Oct. 25, 2019). Edinburgh: ESP, 2019. Vol. 3. P. 38-44.
2. Іншин М. І. Загальнотеоретична характеристика особливостей ролі загальноправових засобів трудового права у реалізації соціальної функції держави. *Актуальні проблеми приватного та публічного права* : матер. II Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Харків, 27 бер. 2020 р.). Харків : ХНПУ, 2020. С. 11-15.
3. Костюченко О. Є. Соціальне призначення трудового права: проблеми теорії та практики : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2018. 449 с.
4. Луцок П. С. Концептуальні засади юридичної відповідальності в сучасних умовах розвитку трудового законодавства : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2017. 468 с.
5. Доклад Специального докладчика по вопросу о праве на свободу мирных собраний и праве на свободу ассоциации от 14.07.2017 A/72/135. URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=ru/A/72/135> (дата звернення: 12.02.2020).
6. Колод А. М. Асиметрії розвитку соціально-трудової сфери: прояви, причини, передумови подолання. *Актуальні проблеми економіки*. 2012. № 6. С. 205-211.
7. Пузанова В. В. Вияв гуманізму у випадках припинення трудових правовідносин. *Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі* : матер. VI Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Житомир, 18 квіт. 2019 р.). Житомир: ЖНАЕУ, 2019. С. 278-280.
8. Попик А. В. Адміністративно-правові засади реалізації кадрової політики в системі правосуддя : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2020. 238 с.
9. Іншин М. І. Соціально-правовий захист працівників Державної митної служби України. *Наукові записки ХЕПУ. Серія : Право*. 2008. № 1 (6). С. 19-24.
10. Шукина Н. В. Социальные права человека и гражданина в Республике Молдова: конституционно-правовые гарантии : автореф. дис. ... д-ра хабилит. права : 552.01. Кишинэу, 2019. 50 с.
11. Кузніченко О. В. Проблеми захисту службовотрудових прав працівників органів внутрішніх справ. *Соціальне право України*. 2012. № 1. С. 99-108.
12. Іншин М. І. Захист трудових прав працівників: аналіз законодавства. *Вісник Запорізького національного університету. Серія : Юридичні науки*. 2015. № 2, Ч. 2. С. 129-133.
13. Бойко В. Б. Визначення сутності правового захисту трудових прав працівників в Україні. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 26. С. 156-162.
14. Іншин М. І. Науково-теоретичне обґрунтування поняття форм захисту трудових прав працівників. *Європейські перспективи*. 2012. № 2, Ч. 2. С. 110-114.
15. Карпушова О. В. Особливість роботи суддів у сучасній правовій демократичній державі. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2 (23), Т. 2. С. 74-77.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.7>

КОЗИН С.М.

## МІЖНАРОДНИЙ ЗАХИСТ ЯК ВИД ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ ПРАВ МІГРАНТІВ

INTERNATIONAL PROTECTION AS A TYPE OF PROTECTION  
OF MIGRANT LABOR RIGHTS

Актуальність статті полягає в тому, що в число основних прав, що повинні бути забезпечені кожному, незалежно від його міграційного статусу входять право на свободу від дискримінації, право на життя, свободу та особисту недоторканість, право на захист від насильства і експлуатації, на свободу від рабства та примусової праці, право на здоров'я, освіту, справедливі та сприятливі умови праці, право на захист економічних, соціальних та культурних прав, справедливий суд, тощо. У статті, на основі аналізу наукових поглядів вчених та норм міжнародного та вітчизняного законодавства, надано характеристику міжнародному захисту трудових прав мігрантів. Доведено, що міжнародний захист суб'єктивних трудових прав мігрантів використовується після вичерпання зацікавленою стороною внутрішньодержавних засобів захисту трудових прав та має на меті визнання державою факту порушення трудового права, його відновлення, визнання, поновлення, відшкодування заподіяної порушенням шкоди, а також вжиття державою заходів, спрямованих на недопущення подібних порушень трудових прав. З'ясовано, що юрисдикція ЄСПЛ поширюється на всі питання тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї, подані йому на розгляд. ЄСПЛ може приймати заяви від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб, які вважають себе потерпілими від допущеного однією з Договірних Сторін (держав) порушення прав, викладених у Конвенції або протоколах до неї. Договірні Сторони (держави) зобов'язуються не перешкоджати жодним чином ефективному здійсненню цього права. Наголошено, що у будь-який момент після отримання повідомлення й до прийняття будь-якого рішення по суті Комітет може звернутися до відповідної держави-учасниці стосовно невідкладного розгляду нею прохання про вживання цієї державою-учасницею таких тимчасових заходів захисту, які можуть бути необхідними, за виняткових обставин з метою уникнути можливого заподіяння невинуватих жертв або жертвам передбачуваного порушення. Визначено, що повнота міжнародного захисту трудових прав мігрантів не може бути вичерпаною виключно прийняттям відповідного рішення певною міжнародною організацією, наприклад, ЄСПЛ, наступним шаблоном міжнародно-правового захисту є виконання такого рішення та приведення нормотворчої та правозастосовної практики держави до стану, що виключить подібні порушення трудових прав у майбутньому.

**Ключові слова:** захист, трудові права, мігранти, міжнародних захист, міжнародне законодавство.

The relevance of the article is that among the fundamental rights that must be guaranteed to everyone, regardless of their migration status, include the right to freedom from discrimination, the right to life, liberty and security of person, the right to protection from violence and exploitation, the freedom from slavery and forced labor, the right to health, education, fair and favorable working conditions, the right to protection of economic, social and cultural rights, a fair trial, etc. The article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of international and domestic legislation, provides a description of the international protection of labor rights of migrants. It is proved that international protection of subjective labor rights of migrants is used after

the interested party has exhausted domestic means of protection of labor rights and aims to recognize the state of violation of labor law, its restoration, recognition, renewal, compensation for damage, as well as state measures, aimed at preventing such violations of labor rights. It has been established that the jurisdiction of the ECtHR extends to all questions of interpretation and application of the Convention and its protocols submitted to it. The ECtHR may accept applications from any person, non-governmental organization or group of persons who consider themselves victims of a violation by one of the Contracting Parties (States) of the rights set out in the Convention or its protocols. The Contracting Parties (States) undertake not to interfere in any way with the effective exercise of this right. It is emphasized that at any time after receiving the notification and pending any decision on the merits, the Committee may request the State Party concerned to consider without delay the request of that State Party to take such interim measures of protection as may be necessary, exceptional circumstances in order to avoid possible irreparable harm to the victim or victims of the alleged violation. It is determined that the completeness of international protection of migrants' labor rights cannot be exhausted solely by a decision taken by a certain international organization, such as the ECtHR. The next step in international legal protection is rights in the future.

*Key words: protection, labor rights, migrants, international protection, international legislation.*

**Постановка проблеми.** Аналіз статистичних матеріалів дає змогу констатувати, що на жаль, держава не завжди може належним чином відстояти трудові права громадян, зокрема мігрантів. А тому вони змушені використовувати такий альтернативний вид захисту, як позадержавний, зокрема такий, що здійснюється на рівні міжнародних і національних неурядових організацій (зокрема Міжнародної амністії, "Г'юман Райте Вотч", Гельсінського комітету з прав людини та їх національних відділень). Значну роль у реалізації прав і свобод відіграють правозахисники, які здійснюють професійну і громадську діяльність з мирного сприяння та захисту прав людини [1, с. 304]. Один із факторів, який реалізується у позадержавному захисті трудових прав мігрантів, є їх визнання на міжнародному рівні. Як зазначає І. Тищенко, міжнародний захист прав людини є сукупністю норм, що визначають єдині для міжнародного співтовариства права і свободи людини, встановлюють зобов'язання держав щодо закріплення, забезпечення та охорону цих прав і свобод і надають індивідам юридичні можливості реалізації та захисту визнаних за ними прав і свобод [2, с. 10].

**Стан наукового дослідження.** Окремі проблемні питання міжнародного захисту трудових прав мігрантів у своїх наукових працях розглядали: В. Батюк, М. Долішній, АА. Загробська, О. Малиновська, І. Ковалишин, М. Приз, З. Смутчак, І. Майданік, І. Ховрах, В. Стешенко, В. Товкун, Н. Сирочук, О. Позняк та багато інших. Віддаючи належне науковому внеску цих та інших дослідників у розробку вищезазначеної проблематики, втім слід зазначити, що значна кількість важливих її аспектів не втрачає актуальності і потребує подальшого науково-теоретичного вивчення.

**Саме тому метою статті є:** надати характеристику міжнародному захисту трудових прав мігрантів.

**Виклад основного матеріалу.** Починаючи наукове дослідження, відзначимо, що в правовій літературі справедливо підкреслюється той факт, що центральне значення для захисту мігрантів мають основоположні права людини, що гарантуються міжнародним правом. В число основних прав, що повинні бути забезпечені кожному, незалежно від його міграційного статусу входять право на свободу від дискримінації, право на життя, свободу та особисту недоторканість, право на захист від насильства і експлуатації, на свободу від рабства та примусової праці, право на здоров'я, освіту, справедливі та сприятливі умови праці, право на захист економічних, соціальних та культурних прав, справедливий суд, тощо [3].

Перелічені права відображені у Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, яка 11 вересня 1997 р. в Україні набула чинності та увійшла до національного законодавства держави. Р. Смалюк підкреслює певну складність визначення обов'язку роз'яснення працівникам-мігрантам їх прав та засобів захисту цих прав. Зокрема автор наголошує, що при укладенні трудових угод, положеннями міжнародних договорів не врегульовується питання щодо захисту працівниками своїх прав, і в роботодавця немає обов'язку роз'яснення можливостей з приводу захисту прав працівника в його країні. Натомість, в силу вимог ч. 1 ст. 6 Європейської конвенції працівнику може надаватися інформація про культурну та релігійну ситуацію, яка

є в державі, що приймає. Разом із цим, в ст.ст. 21, 24 Конвенції від 14.11.2008 р. передбачається обов'язок сторін даної Конвенції обмінюватися між собою про зміни в трудовому законодавстві, але про обов'язок роботодавця, чи відповідного спеціалізованого органу повідомити працівника про способи захисту його прав, нічого не зазначено. Міститься тільки положення, яке передбачає право трудових мігрантів безоплатно отримувати інформацію про порядок реалізації їхніх прав заданою Конвенцією у Спеціалізованому органі (ст. 11). Проте, хто має здійснювати повідомлення трудових мігрантів про місце розташування або назву такого спеціалізованого органу, в тексті Конвенції не визначено [4].

Другий розділ Європейській конвенції про захист прав людини та основоположних свобод присвячений діяльності Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Він являє собою постійно діючий орган, створений з метою забезпечення дотримання договірними сторонами (відповідними країнами) зобов'язань із забезпечення передбачених конвенцією основоположних прав та свобод людини [5]. Звернення до Європейського суду з метою захисту трудових прав має важливе значення як для внутрішніх так і зовнішніх мігрантів. Статтею 55 Конституції України кожному гарантується право після використання всіх національних засобів юридичного захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна [5]. Юрисдикція ЄСПЛ поширюється на всі питання тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї, подані йому на розгляд. ЄСПЛ може приймати заяви від будь-якої особи, неурядової організації або групи осіб, які вважають себе потерпілими від допущеного однією з Договірних Сторін (держав) порушення прав, викладених у Конвенції або протоколах до неї. Договірні Сторони (держави) зобов'язуються не перешкоджати жодним чином ефективному здійсненню цього права [6]. ЄСПЛ може брати справу до розгляду лише після того, як було вичерпано всі національні засоби юридичного захисту, згідно із загальноновизнаними принципами міжнародного права, і впродовж шести місяців від дати постановлення остаточного рішення на національному рівні. ЄСПЛ не розглядає жодної індивідуальної заяви, якщо вона є анонімною або за своєю суттю є ідентичною до заяви, що вже була розглянута ЄСПЛ чи була подана на розгляд до іншого міжнародного органу розслідування чи врегулювання, і якщо вона не містить нових фактів у справі [6]. ЄСПЛ оголошує неприйнятною будь-яку індивідуальну заяву, якщо він вважає, що ця заява несумісна з положеннями Конвенції або протоколів до неї, явно необґрунтована або є зловживанням правом на подання заяви, або, що заявник не зазнав суттєвої шкоди, якщо тільки повага до прав людини, гарантованих Конвенцією і протоколами до неї, не вимагає розгляду заяви по суті, а також за умови, що на цій підставі не може бути відхилена жодна справа, яку національний суд не розглянув належним чином [6].

О. Боєва справедливо підкреслює, що винесене Європейським судом рішення має обов'язковий характер, є остаточним і оскарженню не підлягає. Для виконання рішень ЄСПЛ держава має вжити заходів індивідуального характеру, спрямованих на усунення конкретного порушення, визначеного у відповідному рішенні, та заходів загального характеру, спрямованих на усунення підстав для аналогічних скарг проти України. І лише в разі ефективності вчинення такого комплексу дій рішення може вважатися виконаним [7, с. 81-82].

О. Ружицький та А. Майструк наголошують на тому, що забезпечення основоположних прав людини, передбачених Конвенцією ЄСПЛ, у відношенні до мігрантів має свої особливості. Так, наприклад, в рішенні у справі «Бах проти Великобританії» ЄСПЛ визначив, що міграційний статус може бути віднесений до «інших ознак», за якими стаття 14 Конвенції забороняє необґрунтовану дискримінацію. При цьому, не може враховуватися той факт, що міграційний статус виникає на підставі закону, а не характерний індивіду від самого початку. Водночас суд постановив, що хоча міграційний статус є однією з ознак, за якою Конвенція забороняє дискримінацію, дискримінація при розподілі житлових пільг може бути обґрунтованою, якщо в більш вигідній позиції опиняються мігранти без документів або мігранти, що можуть перебувати а території країни за умови, що вони не будуть користуватися бюджетними коштами, оскільки така форма дискримінації переслідує законну мету, а саме – справедливий розподіл обмеженого ресурсу між різними категоріями заявників [3].

Як підкреслює О. Дроздов, Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод та протоколи до неї не покривають повністю всі існуючі права та свободи громадян. Однак документ у практиці ЄСПЛ являє собою гнучкий механізм, який передбачає еволюцію змісту та динаміку певних прав. Наразі в конвенції немає статті, яка б конкретно сказала – це захист трудових правовідносин, однак це не значить, що трудові права не захищені практикою

ЄСПЛ. Коли мова йде про ті права, які не покриті конвенцією, євросуд їх аналізує з точки зору, наприклад, недопущення дискримінації. Ситуації, з якими звертаються за захистом правовідносин, аналізуються по двом ключовим статтям в сукупності зі Статтею 14 Конвенції (заборона дискримінації). Перша стаття – це стаття 8 (право на повагу до приватного та сімейного життя), яка в сукупності зі Статтею 14 формує практику ЄСПЛ у сфері заборони дискримінації. Друга позиція – це Стаття 1 Протоколу 1, яка захищає право власності. У цьому випадку Суд оцінює, чи були порушені трудові права в контексті права власності, оплати праці. До того ж практика показує, якщо трудові права не були належним чином захищені в національних судах, сюди додається ще і стаття 6, яка захищає право на справедливий суд. Невелику кількість звернень українських громадян до ЄСПЛ, у тому числі і у контексті захисту трудових прав, Олександр Дроздов пояснив недостатньою обізнаністю громадян з критеріями прийнятності справи та інколи і мовним бар'єром [8].

Разом із цим, аналіз статистичних даних останніх років, які оприлюднено Європейським судом з прав людини, свідчить про неухильне збільшення кількості звернень громадян України з метою захисту своїх трудових прав: незаконного звільнення, затримки виплати заробітної плати або не виплати її частини тощо [9, с. 85].

Як справедливо підкреслює О. Старокожев, навіть при всій своїй «позитивності» норми міжнародного трудового права, що діють в Україні, самі по собі автоматично не покращують захист трудових прав працівників: вони лише сприяють такому поліпшенню, служать одним з чинників її посилення. Їх застосування, безперечно, удосконалює як законодавчий, так і правозастосовчий процес. Поняття і правові конструкції, використовувані в міжнародних трудових правових актах, «проливають світло» на часом заплутані, суперечливі і незрозумілі суб'єктам застосування норми вітчизняного трудового права [10, с. 514].

До позадержавного захисту трудових прав мігрантів доцільно також віднести й діяльність Комітету, діяльність якого спрямована на забезпечення державами-учасниками додержання вимог Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права. Цей Пакт проголошує такі права, як право кожного на справедливі і сприятливі умови праці, включаючи, зокрема: а) винагороду, що забезпечувала б як мінімум усім трудящим: і) справедливу зарплату і рівну винагороду за працю рівної цінності без будь-якої різниці, причому, зокрема, жінкам повинні гарантуватись умови праці, не гірші від тих, якими користуються чоловіки, з рівною платою за рівну працю; ii) задовільне існування для них самих та їхніх сімей відповідно до постанов цього Пакту; б) умови роботи, що відповідають вимогам безпеки та гігієни; с) однакову для всіх можливість просування по роботі на відповідні більш високі ступені виключно на підставі трудового стажу і кваліфікації; d) відпочинок, дозвілля і розумне обмеження робочого часу та оплачувану періодичну відпустку так само, як і винагороду за святкові дні; право кожної людини створювати для здійснення і захисту своїх економічних та соціальних інтересів професійні спілки і вступати до них на свій вибір при єдиній умові додержання правил відповідної організації; право професійних спілок функціонувати безперешкодно без будь-яких обмежень, крім тих, які передбачаються законом і які є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах державної безпеки чи громадського порядку або для захисту прав і свобод інших; право на страйки при умові його здійснення відповідно до законів кожної країни та ін. [11].

Способом захисту цих та інших прав, передбачених Пактом, є повідомлення, що можуть подаватися. Повідомлення можуть подаватись особами, які перебувають під юрисдикцією держави-учасниці, або групами осіб чи від їхнього імені, які стверджують, що вони є жертвами порушення цією державою-учасницею якогось з економічних, соціальних та культурних прав, викладених у Пакті. Якщо повідомлення подається від імені окремих осіб чи груп осіб, це робиться за їхньою згодою, за винятком тих випадків, коли автор може обґрунтувати свої дії від їхнього імені без такої згоди [11]. У будь-який момент після отримання повідомлення й до прийняття будь-якого рішення по суті Комітет може звернутися до відповідної держави-учасниці стосовно невідкладного розгляду нею прохання про вживання цією державою-учасницею таких тимчасових заходів захисту, які можуть бути необхідними, за виняткових обставин з метою уникнути можливого заподіяння невинуватої шкоди жертві або жертвам передбачуваного порушення [11]. Комітет, якщо він вважатиме це доцільним, і за згодою відповідної держави-учасниці, надсилає спеціалізованим установам, фондам і програмам та іншим компетентним органам Організації Об'єднаних Націй свої міркування або рекомендації, що стосуються повідомлень і розслідувань, які свідчать про необхідність технічних консультацій або допомоги, а також зауваження та пропозиції держави-учасниці, якщо такі є, стосовно таких міркувань або рекомендацій [11].

Підсумовуючи викладене стосовно міжнародно-правового захисту трудових прав особи, зокрема мігрантів, слід погодитися з думкою Л. Гаращенко та О. Гаврилевської про те, що міжнародно-правовий захист трудових прав працівників є ефективним засобом вирішення проблем, пов'язаних із порушенням трудових прав особи. За допомогою міжнародних організацій та посиляючись на їх нормотворчу діяльність, можливо не лише забезпечити реалізацію трудових прав, а й удосконалити національне законодавство та судову систему в цілому. Разом із цим справедливим є акцентування уваги на тому, що будь-який міжнародно-правовий захист трудових прав людини передбачає, що працівник має використати усі внутрішні національні засоби юридичного захисту і лише після цього звертатися до міжнародних установ. У свою чергу, це є певною мотивацією для держави, яка повинна врегулювати національне законодавство так, щоб спір між працівником і роботодавцем вирішувався на національному рівні, оскільки те, як захищаються права працівників та як вирішуються трудові спори, є певним показником діяльності держави [12, с. 97]. Слід зазначити, що повнота міжнародного захисту трудових прав мігрантів не може бути вичерпаною виключно прийняттям відповідного рішення певною міжнародною організацією, наприклад, ЄСПЛ, наступним шаблоном міжнародно-правового захисту є виконання такого рішення та приведення нормотворчої та правозастосовної практики держави до стану, що виключить подібні порушення трудових прав у майбутньому.

**Висновок.** Таким чином, міжнародний захист трудових прав мігрантів являє собою різновид позадержавного захисту, який проявляється як в нормотворчій діяльності визнаних державами міжнародних організацій та у правозастосовній діяльності утворених позадержавних організацій. Міжнародний захист суб'єктивних трудових прав мігрантів використовується після вичерпання зацікавленою стороною внутрішньодержавних засобів захисту трудових прав та має на меті визнання державою факту порушення трудового права, його відновлення, визнання, поновлення, відшкодування заподіяної порушенням шкоди, а також вжиття державою заходів, спрямованих на недопущення подібних порушень трудових прав.

#### Список використаних джерел:

- Теорія держави і права : підручник / О. В. Петришин, С. П. 2015. 368 с.
1. Тищенко І.О. Конспект лекцій з дисципліни «Міжнародний захист прав людини». Дніпро. 2019. Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. 133 с.
  2. Ружицький О., Майструк А. ЄСПЛ на охороні прав мігрантів. <https://everlegal.ua/espl-na-okhoroni-prav-migrantiv>
  3. Смалюк Р. В. Захист трудових прав громадян України за кордоном. Часопис Національного університету "Острозька академія". Серія "Право". 2013. № 1(7) : URL: <http://lj.oa.edu.ua/articles/2013/n1/13srvuzk.pdf>.
  4. Європейська конвенція про захист прав людини та основоположних свобод. Ратифікована Законом України від 17.07.1997. № 475/97-ВР. [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).
  5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод. Ратифікована Законом України від 17.07.1997 р. № 147/97 ВР. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text)
  6. Боева О.С. Трудові права та їх захист – складова інституту прав людини. Судова апеляція № 3(44). 2016. С. 77-83.
  7. Дроздов О. Трудові правовідносини у практиці Європейського суду з прав людини. <https://uba.ua/ukr/news/2693/print>.
  8. Гаращенко Л.П. Практика Європейського суду з прав людини щодо захисту трудових прав. Судова апеляція № 2 (39). 2015. С. 79-86.
  9. Старокожев О. А. Міжнародне трудове право в механізмі захисту трудових прав працівників в Україні. Актуальні проблеми права: теорія і практика. 2010. № 18. С. 512-516. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/app\\_2010\\_18\\_74](http://nbuv.gov.ua/UJRN/app_2010_18_74).
  10. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права. ратифіковано Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 19.10.1973р. № 2148-VIII. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_042#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_042#Text).
  11. Гаращенко Л. П., Гаврилевська О. О. Способи міжнародно-правового захисту трудових прав працівників. Юридичний вісник. № 4(37). 2015. С. 94-98.

**ОСОБЛИВОСТІ СУДОВИХ ПРЕЦЕДЕНТІВ МІЖНАРОДНИХ СУДІВ  
ЯК ДЖЕРЕЛА ТРУДОВОГО ПРАВА**

**PECULIARITIES OF JUDICIAL CASES OF INTERNATIONAL  
COURTS AS SOURCES OF LABOR LAW**

Актуальність статті полягає в тому, що дослідження особливостей судових прецедентів міжнародних судів визначатиме його відмінності, як серед джерел міжнародного права, так й серед джерел трудового права. З'ясування сутності судового прецеденту міжнародного права ілюструватиме його роль та місце у захисті трудових прав й регулювання трудових відносин, як невід'ємного або ж допоміжного елемента. Зі свого боку, аналіз особливостей судових прецедентів міжнародних судів висвітлюватиме специфіку його дії в національній правовій системі, надаватиме характеристику суб'єктів, яким дозволено створювати судові прецеденти згідно з національними вимогами. У статті проаналізовано особливості судових прецедентів міжнародних судів як джерела трудового права. Виділено авторський перелік таких особливостей. Деталізовано зміст кожної із них. Наголошено, що загальна ознака судового прецеденту міжнародного суду, як джерела трудового права щодо формування спеціальними міжнародними судовими органами розкривається через діяльність судів міжнародного чи європейського рівня, які в ході своєї діяльності створюють судові прецеденти, які залежно від правового регулювання прямо чи опосередковано визначають основи національного трудового законодавства. Визначено, що змістом загальної особливості щодо спеціального порядку виконання судових прецедентів міжнародних судів, як джерела права є законодавче встановлення порядку дії органів державної влади у випадку постановленням міжнародним судом рішення у справі про порушення трудових прав, стороною якого є Україна. Слід наголосити на потребі деталізації порядку виконання судових прецедентів для кожного із міжнародних судів, компетенція яких визнана Україною та удосконалення процедури матеріальної компенсації завданої шкоди працівнику. Зроблено висновок, що змістом спеціальної особливості судових прецедентів міжнародного суду щодо визначення місця трудових прав в системі міжнародного та взаємодії з процесуальним законодавством, як джерела трудового права є забезпечення науково-теоретичного та практичного розуміння значення й важливості правомірного та належного виконання покладених обов'язків вповноваженими особами (правового регулювання судової та виконавчої діяльності) для втілення, захисту та забезпечення трудових прав.

**Ключові слова:** *судові прецеденти, міжнародні суди, джерело права, трудове право, трудове законодавство.*

The relevance of the article is that the study of the peculiarities of judicial precedents of international courts will determine its differences, both among the sources of international law and among the sources of labor law. Clarifying the essence of the judicial precedent of international law will illustrate its role and place in the protection of labor rights and the regulation of labor relations as an integral or ancillary element. For its part, the analysis of the peculiarities of judicial precedents of international courts will highlight the specifics of its operation in the national legal system, will provide a description of the subjects who are allowed to create judicial precedents in accordance with national requirements. In the article the features of judicial precedents of international courts as

a source of labor law are analyzed. The author's list of such features is highlighted. The content of each of them is detailed. It is emphasized that the general feature of the judicial precedent of the international court as a source of labor law for the formation of special international judicial bodies is revealed through the activities of courts of international or European level, which in the course of their activities create judicial precedents legislation. It is determined that the content of the general feature of the special procedure for enforcement of judicial precedents of international courts as a source of law is the legislative establishment of the procedure of public authorities in case of an international court decision in a case of violation of labor rights to which Ukraine is a party. It should be emphasized the need to detail the procedure for enforcing court precedents for each of the international courts whose jurisdiction is recognized by Ukraine and to improve the procedure for material compensation for damage to the employee. It is concluded that the content of the special feature of judicial precedents of the international court to determine the place of labor rights in the system of international law and interaction with procedural law as a source of labor law is to provide scientific, theoretical and practical understanding of the meaning and importance of lawful and proper performance of duties (legal regulation of judicial and executive activities) for the implementation, protection and enforcement of labor rights.

**Key words:** *judicial precedents, international courts, source of law, labor law, labor legislation.*

**Вступ.** Дослідження особливостей судових прецедентів міжнародних судів визначитиме його відмінності, як серед джерел міжнародного права, так й серед джерел трудового права. З'ясування сутності судового прецеденту міжнародного права ілюструватиме його роль та місце у захисті трудових прав й регулювання трудових відносин, як невід'ємного або ж допоміжного елементу. Зі свого боку, аналіз особливостей судових прецедентів міжнародних судів висвітлюватиме специфіку його дії в національній правовій системі, надаватиме характеристику суб'єктів, яким дозволено створювати судові прецеденти згідно з національними вимогами.

**Стан дослідження.** Слід зауважити, що питання судових прецедентів міжнародних судів, а особливо, як джерела трудового права є малодослідженим. Однак, значний внесок в наукове опрацювання даного питання було зроблено такими вченими як: А. І. Андрейків, І. С. Бойко, М. В. Буроменський, О. В. Буткевич, М. Я. Вісьтак, О. С. Волохов, Е. М. Грамацький, О. М. Дашковська, В. П. Кононенко, Л. М. Ніколенко, М. С. Поліщук, О. М. Рим, Н. Д. Слотвінська, Ю. В. Чижмарь.

**Виклад основного матеріалу.** Слід констатувати, що особливості судового прецеденту міжнародного суду відображають, як його зв'язок із правовою категорією судового прецеденту, так й специфіку міжнародних судових органів. Саме тому, серед його загальних особливостей, як джерела права слід виділити:

1. Формування судового прецеденту здійснюється спеціальними міжнародними організаціями, які здійснюють захист трудових прав;

2. Дія судового прецеденту міжнародного суду на території України повинна бути визначальною законодавчо;

3. Судові прецеденти міжнародного суду мають спеціальний порядок виконання на території України.

Разом з тим, спрямованість на захист трудових прав та регулювання трудових відносин дозволяє виділити такі спеціальні особливості судового прецеденту міжнародного суду:

1. Судові прецеденти міжнародного суду забезпечують еволюцію розуміння міжнародних норм трудового права;

2. Дія судового прецеденту міжнародного суду є обов'язковою для національних судів;

3. Судові прецеденти міжнародного суду визначають місце трудових прав в системі міжнародного права та їх взаємодії з процесуальним правом.

Загальною особливістю судового прецеденту, як джерела трудового права слід вважати спеціальний порядок виконання на території України. Для рішень суду ЄС або ж повідомлень Комісії з соціальних, економічних та культурних прав спеціального порядку не передбачено. Відповідно, їх виконання матиме адміністративний характер щодо спілкування із органами державної влади й можливого наступного внесення змін до національного трудового законодавства, що,



однак не є обов'язком держави. Водночас, існує спеціальний Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [1]. Аналізуючи його норми, можливо дійти висновку, що працівник порушення трудових прав якого було визнано Європейським судом з прав людини має право на звернення до Державної виконавчої служби, яке ініціює виконавче провадження на основі рішення ЄСПЛ. Таким чином, рішення ЄСПЛ безпосередньо впливають на трудові відносини, їх зміст, створення або ж припинення.

Разом з тим, О. В. Буткевич досліджуючи процес виконання рішень ЄСПЛ звертає увагу на існування проблему фактичного ігнорування державою свого обов'язку виконати рішення ЄСПЛ. Така ситуація змусила ЄСПЛ передати більше, ніж 12 000 заяв проти України до спеціального Комітету Міністрів Ради Європи, адже всі такі звернення породжені проблемою неналежного функціонування судової системи й регулювання виконавчого провадження. Вони були встановлені ще в зразковому рішенні «Іванов проти України» [2, с. 21]. Виконання рішення ЄСПЛ може передбачати виплату відшкодування чи відновлення попереднього стану. Однак, коштів зі спеціальної частини державного бюджету, який створюється для виконання рішень ЄСПЛ може бути недостатньо для здійснення виплат усім особам, що розпочали виконавче провадження. Крім того, оскільки дана частина державного бюджету не є забезпеченою, то її розмір протягом року може зменшуватися з метою перерозподілу коштів.

Тож, можливо дійти висновку, що змістом загальної особливості щодо спеціального порядку виконання судових прецедентів міжнародних судів, як джерела права є законодавче встановлення порядку дії органів державної влади у випадку постановленням міжнародним судом рішення у справі про порушення трудових прав, стороною якого є Україна. Слід наголосити на потребі деталізації порядку виконання судових прецедентів для кожного із міжнародних судів, компетенція яких визнана Україною та удосконалення процедури матеріальної компенсації завданої шкоди працівнику.

До загальних особливостей судового прецеденту міжнародного суду, як джерела трудового права слід віднести його прийняття спеціальними міжнародними судовими органами, що проводять захист трудових прав. До таких міжнародних судових органів, найперше, слід віднести Міжнародний суд ООН. Прикладом судового прецеденту прийнятого таким судом слід вважати справу *Prosecutor v. Kunarac* [3]. Міжнародний суд ООН розглядав випадок поневолення двох неповнолітніх дівчат, які утримувалися в проти їх волі та були примушені до виконання домашніх обов'язків й сексуальних вимог протягом двох місяців. Вирішуючи дану справу Міжнародний суд ООН визначив, що розуміння примусової, обов'язкової праці, рабства в цілях захисту прав людини може тлумачитися більш широко, ніж це прийнято традиційно в міжнародному праві. Судові прецеденти Міжнародного суду ООН націлені на захист трудових прав, якщо їх порушення можливо вважати кримінальним правопорушенням. Такі судові прецеденти розширюють класичне розуміння примусової праці чи рабства, які були встановлені на момент створення ООН та укладання основних міжнародних угод в трудовій сфері. Судові прецеденти Міжнародного суду ООН переважно використовуються даним судом для обґрунтування наступних рішень. Проте, факт створення нового судового прецеденту Міжнародним судом ООН або ж навпаки його порушення свідчатиме про зміну тенденцій у міжнародному трудовому праві через вчинення нових видів правопорушень чи розширення відносин, на які поширюються норми трудового права.

Повноваженнями щодо створення судових прецедентів володіє суд Європейського Союзу. Адам Лазовські зауважує, що «практику суду ЄС є обов'язковою для держав ЄС та основоположною для третіх країн, які ставлять перед собою задачу наближення законодавства. Судові рішення судом ЄС приймаються в більшості випадків на основі попередніх прецедентів та визначають питання порушення державами-членами ЄС відповідного законодавства або ж надаються в преюдиціальному порядку тлумачення національного законодавства» [4]. Як джерело трудового права слід розглядати саме преюдиціальні рішення суду ЄС, оскільки у них здійснюється тлумачення національного законодавства та законодавства. Саме суд ЄС розглядає питання відповідності законодавству ЄС трудового законодавства інших держав, що здійснюється на звернення національного суду конкретної держави. Це дозволяє попереджати випадки поставлення несправедливого судового рішення й надалі акти трудового законодавства, якщо не відповідають законодавству ЄС втрачають чинність. Для джерел національного трудового права, судові прецеденти суду ЄС мають стати основою для вдосконалення трудового законодавства, що особливо стосується формування стратегій розвитку, законопроектів Трудового кодексу та пришвидшення процесу євроінтеграції.

Рішення Європейського суду з прав людини, також, слід розглядати, як судові прецеденти, що є джерелом трудового права. Під час формування проекту зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці і подолання незадекларованої праці вчені ЄС та МОП помічають схильність до розширеного тлумачення норм Європейської конвенції про захист прав задля захисту прав та інтересів особи. Тобто, рішення ЄСПЛ, як форма прецедентного права створює нові загальнообов'язкові норми права [5, с. 151]. Рішення ЄСПЛ, як судовий прецедент впливають на прийняття рішень національними судами та визначають напрями вдосконалення трудового законодавства в аспектах надання більшого соціального захисту працівникам та забезпечення права на справедливий суд. Для трудового права розширення змісту норм Конвенції Європейським судом з прав людини є особливо важливим, адже дозволяє збільшити коло питань з яких можливо звертатися за захистом трудових прав.

Слід констатувати, що загальна ознака судового прецеденту міжнародного суду, як джерела трудового права щодо формування спеціальними міжнародними судовими органами розкривається через діяльність судів міжнародного чи європейського рівня, які в ході своєї діяльності створюють судові прецеденти, які залежно від правового регулювання прямо чи опосередковано визначають основи національного трудового законодавства.

До загальних особливостей варто віднести законодавче визначення дії судового прецеденту міжнародного суду на території України. Так, для того, щоб судові прецеденти судів можливо було використовувати, як джерело права необхідним є попередня ратифікація Верховною Радою України міжнародних угод, які визначають існування міжнародних судів. До таких угод можливо віднести: Статут ООН [6], Міжнародний пакт про соціальні, економічні та культурні права [7], Європейська конвенція про захист прав людини [8]. Підписання таких міжнародних угод означає можливість притягнення України до юридичної відповідальності за порушення певних трудових прав. Водночас, дія судового прецеденту міжнародного суду, як джерела трудового права повинна бути встановлено окремо. Це пояснюється можливістю застосування судових прецедентів міжнародного суду для регулювання трудових відносин поза межами конкретної судової справи.

На сьогодні, як джерело права, по що було зазначено попередньо, визнаються лише рішення Європейського суду з прав людини. З даного питання Л. П. Гаращенко зауважує, що «захист трудових прав в Україні має подвійний характер, як на рівні Конституції, так й на рівні Конвенції. Враховуючи характер рішень та зауважень ЄСПЛ, розуміння їх як джерела права повинно стосуватися не лише конкретної справи, а напрацювання пропозицій щодо заходів, які має здійснити Україна для усунення наступних правопорушень» [9, с. 80]. Тобто, застосування судового прецеденту міжнародного суду має бути значно розширене щодо обов'язку зміни законодавства згідно з зауваженнями міжнародного суду. Це має стосуватися не лише Європейського суду з прав людини, але й суду ЄС, який у своїй преюдициальній практиці визначає найбільш актуальне тлумачення трудового права.

Можливо підсумувати, що зміст загальної особливості щодо законодавчого визначення дії судового прецеденту міжнародного суду, як джерела трудового права розкривається через потребу в встановленні місця усіх судових прецедентів міжнародного суду в діяльності національних судів та регулювання трудових відносин. Це включає можливість застосування судових прецедентів міжнародного суду, як норми прямої дії та дотримання їх під час законопроектної роботи з трудовим законодавством, що особливо стосується рішень суду ЄС.

Спеціальною особливістю судового прецеденту міжнародного суду, як джерела трудового права є забезпечення еволюції розуміння норм трудового права. Аналізуючи практику суду ЄС вчені ЄС та МОП під час формування проекту зміцнення адміністрації праці з метою покращення умов праці і подолання незадекларованої праці, вказують на удосконалення ним розуміння обов'язку роботодавця забезпечувати безпеку умов праці, яке полягає у «застосуванні компетентного персоналу й лише у разі відсутності такого звертатися до сторонніх служб. Роботодавець повинен надавати пріоритет внутрішньому кадровому забезпеченню, перед зовнішнім в питаннях безпеки та гігієни праці» [5, с. 24]. Тобто, завдяки тлумаченням права на безпечні умови праці й кореспондуючого його обов'язку роботодавця суд ЄС розширив розуміння забезпечення безпеки праці та поєднав його із правом на суміщення посад. Важливо, що таке тлумачення здійснено з метою його пристосування до сучасних реалій трудових відносин та охопити правовим регулюванням все більшу кількість відносин. При цьому, забезпечується й розвиток самого розуміння норм трудового права суб'єктами втілення. Це пояснюється більш доступним та детальним роз'ясненням змісту. Особливо важливим це є для діяльності суддів, адже посилання в національних судових рішеннях на судові прецеденти міжнародних судів, а

особливо Європейського суду з прав людини дозволяє забезпечує й еволюцію в розумінні національних процесуальних та трудових норм законодавства, наприклад, щодо права на справедливий суд чи поновлення на місці роботи.

Можливо резюмувати, що така спеціальна особливість судового прецеденту міжнародного суду в контексті джерела трудового права, як забезпечення еволюції розуміння норм трудового права полягає у формуванні та розширенні тлумачення обсягу трудових прав й обов'язків з метою покращення способів їх втілення в сучасних трудових відносинах.

Ще однією спеціальною особливістю судового прецеденту міжнародного суду, як джерела трудового права є його обов'язковість для національних судів. Так, ст. 10 Цивільного процесуального кодексу України «суд під час розгляду справи розглядає згідно з Конституцією України, Законами України та міжнародними договорами. Суд використовує під час розгляду справ Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод від 1950 року та практику Європейського суду з прав людини, як джерело права» [10]. Тобто, застосування рішень ЄСПЛ, як судового прецеденту є обов'язковим для судів під час розгляду трудових спорів. Однак, не визначенням залишається питання використання судових прецедентів, які встановлюються щодо інших держав. Така потреба може пояснюватися виникненням аналогічного за сутністю трудового спору. Також, проблемним аспектом є місце судового прецеденту міжнародного суду в системі джерел трудового права, адже від цього залежить пріоритетність використання над законом чи підзаконними актами. Наведена норма не уточнює ієрархічну силу судових прецедентів в порівнянні з законами чи рішеннями Конституційного Суду України, практикою Верховного Суду. Така ситуація збільшує можливості для невірного тлумачення процесуального законодавства в ході проведення судочинства в трудових справах.

Тож, спеціальна ознака судового прецеденту міжнародного суду, як джерела трудового права щодо обов'язковості для практики національних судів полягає у встановленні права й обов'язку застосування рішень Європейського суду з прав людини у прийнятих судових рішеннях щодо трудових спорів.

Останньою особливістю судового прецеденту в міжнародному праві, як джерела трудового права є те, що він визначає місце трудових прав в системі міжнародних та їх взаємодію із правами інших галузей. Якщо національне трудове законодавство містить чіткий перелік заборон та обов'язків для суб'єктів трудових відносин, порушення яких може призвести до застосування юридичної відповідальності Європейська конвенція з прав людини [8] містить лише заборону примусової праці, що в сучасних умовах не може охопити усі випадки порушення трудових прав. Відповідно, потреба у захисті інших трудових прав Європейським судом з прав людини призвела до розширеного тлумачення норм Конвенції. Як наслідок такої діяльності, судові прецеденти міжнародного права демонструють ефективну взаємодію між нормами матеріального та процесуального права й їх зміст в контексті трудових відносин. Так, у своєму рішенні по справі «Петриченко проти України» Європейський суд з прав людини зазначає, що «аналогічні скарги були розглянуті в справах «Проніна проти України», «Богатова проти України». Однак, як і в наведених справах судою не було проведено навіть спроби аналізу вимоги заявника, незважаючи на посилання на неї у кожній з інстанцій. Оскільки суд ігнорує доводи заявника, коли вони є конкретними, доречними та важливими, національні суди порушують зобов'язання щодо справедливого та публічного розгляду справи (п. 1 ст. 6)» [11]. Сутністю наведених справ було ігнорування судом доводів щодо невідповідності пенсійного забезпечення вимогам Конституції України до такого. Відповідно, право на пенсійне забезпечення захищалося за допомогою виявлення правопорушень у діяльності суду щодо справедливого та публічного розгляду судової справи. Разом з тим, наявність такої значної кількості судових рішень щодо ігнорування судами ст. 6 Конвенції свідчить про проблеми із поширенням судових прецедентів міжнародного суду безпосередньо на судову діяльність та використання наданого тлумачення, як основи для захисту трудових прав.

Ще одним прикладом поєднання процесуальних та матеріальних норм завдяки судовому прецеденту є рішення у справі *Polyakh and others v. Ukraine*, де Європейський суд з прав людини визначає, що «природа трудового спору вимагає швидкого вирішення його суді, оскільки особа в результаті її звільнення втрачає засоби забезпечення свого існування. При цьому, здійснюється й посилання на прецедент у справі *Frydender v. France* [12]. Вимога швидкого вирішення трудового спору відповідає національному процесуальному законодавству, що передбачає вирішення таких спорів у скороченому порядку. Разом з тим, застосування у рішенні Європейського суду з прав людини, яке стосується України судового прецеденту щодо іншої країни надалі дозволяє встановлювати місце трудового права у системі міжнародних прав. У свою чергу, це сприяє по-

ширентно свободи переміщення працівників, про яку було наголошено судом ЄС. Аналіз наведених рішень Європейського суду з прав людини свідчать про недоцільність використання судового прецеденту міжнародного суду відокремлено від інших. Тому, під час використання національними судами їх таких прецедентів слід розглядати їх комплексно, а отже захист трудових прав має бути, як справедливим та публічним, так й швидким. Дана особливість впливає й на зміст самих судових прецедентів міжнародного суду, адже за допомогою типізації звернень вдається зменшити час розгляду кожного із них та забезпечити більш швидке відновлення трудових прав та виплату компенсацій.

Слід підсумувати, що змістом спеціальної особливості судових прецедентів міжнародного суду щодо визначення місця трудових прав в системі міжнародного та взаємодії з процесуальним законодавством, як джерела трудового права є забезпечення науково-теоретичного та практичного розуміння значення й важливості правомірного та належного виконання покладених обов'язків вповноваженими особами (правового регулювання судової та виконавчої діяльності) для втілення, захисту та забезпечення трудових прав.

#### Список використаних джерел:

1. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. С. 1114.
2. Буткевич О. В. Застосування практики та виконання Україною рішень Європейського Суду з прав людини. *Лабораторія законодавчих ініціатив*. URL: <https://cutt.ly/1hV1bOs> (Дата звернення: 21.03.2020).
3. Prosecutor v. Dragoljub Kunarac, Radomir Kovac and Zoran Vukovic Case No.: IT-96-23-T&. 22 February 2001 URL: <https://cutt.ly/9hB9QEs> (Дата звернення: 21.03.2020).
4. Огляд прецедентного права Суду Європейського Союзу у сферах, що регулюються Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. URL: <https://cutt.ly/bhB9DM9> (дата звернення: 21.03.2020)
5. Міжнародна організація праці, Європейський Союз. Директиви ЄС та реформування законодавства України з БГП і трудових відносин: Біла книга. URL: <https://cutt.ly/0hB9K5E> (дата звернення: 21.03.2020).
6. Статут ООН: Міжнародний документ від 26.06.1945. URL: <https://bitly.su/vdex> (дата звернення: 21.03.2020).
7. Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права: Міжнародний Пакт від 16.12.1966. URL: <https://cutt.ly/WwoqS3> (дата звернення: 01.03.2020).
8. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Міжнародний документ від 04.11.1950. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. С. 270.
9. Гаращенко Л. П. Практика Європейського суду з прав людини щодо захисту трудових прав. *Судова апеляція*. 2015. № 2 (39). С. 79-86.
10. Цивільний процесуальний кодекс України: Закон України від 18.03.2004 № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. №40. С. 1530
11. Справа «Петриченко проти України» (Заява № 2586/07): Рішення Європейського суду з прав людини від 12.07.2016. *Офіційний вісник України*, 2017. № 31 ст. 145
12. CASE OF POLYAKH AND OTHERS v. UKRAINE (Applications nos. 58812/15). *The European Court of Human Rights (Fifth Section)*. URL: <https://cutt.ly/ihB8raP> (дата звернення: 21.03.2020).

**ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ТРУДОВИХ ПРАВ  
ДИСТАНЦІЙНИМИ ПРАЦІВНИКАМИ**

**PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF REALIZATION  
OF LABOR RIGHTS BY REMOTE WORKERS**

Стаття присвячена критичному аналізу наявних на сьогодні проблем правового регулювання реалізації трудових прав дистанційними працівниками в Україні. Автором критично аналізуються норми законопроектів про працю, що подавались до національного парламенту за останні роки, на предмет їх спроможності у перспективі дійсно вирішити актуальні проблеми реалізації трудових прав дистанційними працівниками. На основі аналізу робиться висновок, що відповідні законопроекти фрагментарно регулюють питання реалізації трудових прав дистанційних працівників та: обмежують можливість реалізації права цих працівників на мінімальну заробітну плату; не містять застережень про те, яким чином має забезпечуватись реалізація права дистанційних працівників на нормальну тривалість робочого часу. На основі аналізу чинного законодавства України про працю робиться висновок, що хоча дистанційні працівники у своїх правах прирівняні до типових працівників, такі працівники у силу форми виконання роботи фактично та юридично не можуть посилатись на окремі норми комплексу загальних норм законодавства про працю, на які в аналогічних випадках посилався би типовий працівник. З огляду на це дистанційні працівники фактично позбавлені багатьох трудових прав, закріплених в загальних нормах трудового законодавства. У висновках до статті узагальнюються результати дослідження та пропонуються шляхи удосконалення чинного законодавства у частині оптимізації правового регулювання дистанційної зайнятості, що сприятиме реалізації трудових прав дистанційними працівниками.

**Ключові слова:** *дистанційна робота, дистанційний працівник, недоліки законодавства, правове регулювання, трудові права.*

The article focuses on a critical analysis of the existing problems in legal regulation of the remote workers' labor rights implementation in Ukraine. The author analyzes critically the norms of the draft law on labor, which were submitted to the national parliament in recent years, for their ability in the future to solve really the urgent problems of exercising labor rights by remote workers. On the basis of the analysis, it is concluded that the relevant draft laws fragmentarily regulate the remote workers' labor rights implementation and: limit the possibility of exercising these employees' right to the minimum wage; do not contain reservations on how the right of remote workers to normal working hours should be ensured. Based on the analysis of the current legislation of Ukraine on labor, it is concluded that although the remote workers are equated in rights with typical workers, such employees, by virtue of the performing work form, in fact and legally cannot refer to individual norms of a labor legislation general norms set, to which in similar cases would refer to a typical employee. Considering this, remote workers are actually deprived of many labor rights enshrined in the general norm of labor legislation. The conclusions to the article summarize the results of the study and suggest ways to improve the current legislation in terms of optimizing the legal regulation of telecommuting, which will contribute to the implementation of labor rights by remote workers.

**Key words:** *deficiencies in legislation, labor rights, legal regulation, remote work, remote worker.*

**Постановка проблеми.** Ще порівняно нещодавно праця на відстані (як правило, на дому) була орієнтована переважно на пенсіонерів, домогосподарок, осіб з інвалідністю. Проте, вже до моменту поширення в Україні коронавірусної хвороби COVID-19 (до березня 2020 року), структура тієї частини населення, що виконує трудові функції дистанційно, суттєво розширилась представниками різних груп та класів населення. Більш того, як зазначає О.Г. Серета, на шлях дистанційної праці ставали вже не лише представники суто гуманітарних і творчих професій (приміром, журналісти, перекладачі, музиканти, дизайнери, стилісти, фотографи), але й представники інших спеціальностей: програмісти та фахівці з SEO та 3D-графіки, системні адміністратори [1, с. 245]. Це можна пояснити розширенням комунікативних можливостей, що істотно модифікували традиційні способи залучення людей до трудової діяльності, зокрема, за допомогою диференціації. Сьогодні ж значно посилює тенденцію залучення в Україні працездатних осіб до дистанційної зайнятості: 1) поява такої категорії населення, як внутрішньо переміщені особи; 2) поширення коронавірусної хвороби COVID-19 та запровадження карантинних заходів, спрямованих на недопущення поширення в Україні цієї хвороби.

Вказане є закономірним, адже дистанційна праця приносить взаємні вигоди як роботодавцеві, так і працівникові: для роботодавця – це економія коштів на створення робочих місць, на накладні витрати, оптимізацію людських ресурсів, поліпшення якості роботи тощо; для працівника – підвищення якості життя, зменшення витрат на дорогу, збільшення вільного часу для спілкування із сім'єю та для самореалізації, гнучкий робочий час, постійний доступ до робочого устаткування, свобода дій тощо. Додатково учені та дослідники вказують на користь дистанційної праці і для суспільства у цілому, адже, наслідком праці працівника на відстані від підприємства зменшується навантаження на громадський транспорт, частково вирішуються дорожні проблеми (спостерігається зменшення автомобільних заторів, зменшення попиту на паркувальні місця тощо) [див., напр.: 1, с. 81; 2, с. 53; 3, с. 137].

Проте, попри переваги та недоліки дистанційної праці у сьогочасних реаліях, слід констатувати, що в Україні по сьогодні відсутнє комплексне регулювання цієї форми нетипової зайнятості, хоча, можливість виконувати роботу дистанційно вже тривалий час передбачалась для наукових співробітників Законом України від 26 листопада 2015 року № 848-VIII. Це питання загалом не було вирішено також і у результаті прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 30 березня 2020 року № 540-IX, адже дозволило нормативно вирішити лише окремі проблеми реалізації дистанційними працівниками трудових прав, що є надзвичайно актуальною проблемою, загостреною вимушеною популяризацією цієї зайнятості в умовах поширення COVID-19. Отже, можемо дійти висновку про актуальність дослідження наявних сьогодні проблем правового регулювання реалізації трудових прав дистанційними працівниками.

**Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання.** Особливості трудової діяльності дистанційних працівників та проблеми правового регулювання дистанційної роботи вже у тій чи іншій мірі досліджувалась українськими та зарубіжними ученими, зокрема, Б.М. Андрушківим, Ю.В. Васильєвою, І.А. Ветуховою, С.В. Вишневецькою, Н.В. Закалюжною, М.І. Іншином, Г.А. Капліною, І.В. Лагутіною, М.Р. Личковською, І.І. Моторною, У.Я. Садовою, Я.В. Свічкарьовою, А.О. Чупраковою, В.О. Яровим та іншими науковцями. Поряд із тим, слід зауважити, що наявні наукові напрацювання учених:

1) не враховують: а) останніх змін законодавства про працю, що обумовили закріплення норм про дистанційну зайнятість працівників у КЗпП України на підставі Закону України від 30 березня 2020 року № 540-IX; б) останніх законопроектів про працю, в яких урегульовуються різні аспекти дистанційної зайнятості (щонайперше, проекти законів 2019 року);

2) не містять комплексного аналізу проблематики реалізації дистанційними працівниками, належних їм трудових прав.

Отже, **метою** цієї наукової **статті** є встановлення актуальних проблемних питань правового регулювання реалізації трудових прав дистанційними працівниками. Для досягнення цієї мети виконуються наступні завдання: 1) на підставі норм останніх законопроектів, що подавались до національного парламенту, проаналізувати їх спроможність у перспективі дійсно вирішити актуальні проблеми реалізації трудових прав дистанційними працівниками; 2) встановити, чи можуть дистанційні працівники реалізувати трудові права, закріплені у чинному законодавстві про працю; 3) узагальнити результати дослідження та запропонувати шляхи удосконалення чинного законодавства у частині оптимізації правового регулювання дистанційної зайнятості, що сприяє реалізації трудових прав дистанційними працівниками.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Попри те, що в КЗпП України тривалий час дистанційна зайнятість взагалі не регулювалась, а новели 2020 року не є такими, сприяють широкій реалізації дистанційними працівниками їх трудових прав, слід мати на увазі й те, що не в достатній мірі проблематика належного регулювання дистанційної роботи вирішувалась також у проектах кодифікованих законів про працю. Зокрема, не вирішував відповідні проблеми проєкт Трудового кодексу від 27 грудня 2014 року № 1658 (у редакції 2017 року), у ч. 4 ст. 32 якого передбачалось, що умови трудового договору можуть передбачати виконання працівником роботи дистанційно (поза приміщенням роботодавця), у тому числі з можливістю віддаленого доступу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій. При цьому, окрім вказаної норми Проєктом робота дистанційних працівників, загалом, не врегульовувалась.

Більша увага дистанційній праці приділяється у проєктах законів про працю від 11 січня 2020 року № 2708-1 та від 16 січня 2020 року № 2708-2. Зокрема, у п. 1 ч. 2 ст. 32 проєкту Закону України «Про працю» № 2708-1 та № 2708-2 зазначалось, що обов'язковою умовою трудового договору є місце роботи або ж «іншого місця роботи, якщо виконання трудової функції працівника здійснюється на умовах дистанційної (надомної) роботи». Крім того, у вказаних законопроєктах міститься окрема норма, присвячена розглядуваній роботі – у ст. 42 «Дистанційна (надомна) робота» (в обох проєктах законів норма є ідентичною). Цією статтею встановлюється правило, у відповідності до якого «під час укладення трудового договору або пізніше сторони можуть домовитися про виконання працівником роботи дистанційно», а «умови такої роботи встановлюються у трудовому договорі». При цьому у ч. 2 зазначеної статті законопроєктів закріплюється визначення поняття «дистанційна (надомна) робота», а у ч. 3 цієї статті – визначення поняття «дистанційний (надомний) працівник». З огляду на ці норми законопроєктів доходимо думки, що в умовах трудових правовідносин за участю дистанційних працівників відповідальність за нормування гідних умов праці такого працівника та фактичні можливості реалізації права на гідні умови праці перекладаються на дистанційного працівника та роботодавця, котрі повинні домовитися про відповідні умови та дотримуватись їх. Між тим, у ч. 5 розглядуваної статті вказаних законопроєктів про працю встановлюється важливе застереження, згідно якого «дистанційна (надомна) робота не може бути протипоказана працівнику за станом здоров'я і повинна виконуватися ним в умовах, які відповідають вимогам охорони праці. Відповідальність за виконання вимог охорони праці покладається на працівника».

Додатково слід звернути увагу на те, що в проєктах Закону України «Про працю» № 2708-1 та № 2708-2, а саме у ст. 149 та ст. 148 (відповідно) працівники, котрі працюють на умовах дистанційної (надомної) роботи, визнаються працівниками, які самостійно планують свій робочий час. При цьому, слід також мати на увазі, що ці працівники у відповідності до ч. 2 ст. 42 законопроєктів № 2708-1 та № 2708-2 «прямо або побічно знаходиться під контролем роботодавця», а тому виникає питання, в якій мірі працівники можуть самостійно планувати свій робочий час. Крім того, у ст. 149 законопроєкту № 2708-1 та ст. 148 законопроєкту № 2708-2 не міститься належних застережень про те, яким чином повинно бути забезпечена реалізація права на нормальну тривалість робочого часу за таких умов (зокрема, з урахуванням визначення виробничого навантаження на дистанційного працівника). Додатково звернемо увагу й на те, що у вказаних законопроєктах, а саме у ст. 226 проєкту Закону № 2708-1 та ст. 224 проєкту Закону № 2708-2 регулюється питання оплати праці працівників, які виконують дистанційну (надомну) роботу. У цих статтях (є аналогічними за змістом і формою) автори законопроєктів фактично обмежили можливість реалізації права таких працівників на мінімальну заробітну плату.

Також необхідно зазначити, що на думку окремих українських вчених і дослідників [4, с. 247–248], єдиним актом, який наразі комплексно регулює дистанційні відносини можна вважати лише Положення «Про умови праці надомників», яке затверджене Постановою Держкомпраці СРСР та Секретаріату ВЦРПС від 29 вересня 1981 року № 275/17-99. Однак, з цієї позицією не можна погодитись у повній мірі, зокрема, з огляду на те, що: 1) сьогодні окремі аспекти роботи дистанційних та надомних працівників урегульовані у КЗпП України (хоча це регулювання не є комплексним; воно не є комплексним й на рівні проєктів законів про працю); 2) дистанційні працівники, хоча й можуть виконувати власні трудові обов'язки на дому, утім, їх робота не є тотожною за ознаковою структурою надомній роботі. Відповідно, на таких нетипових працівників, як дистанційні працівники, поширюються загальні норми законодавства України про працю, а не спеціальні норми, котрі застосовні до іншої категорії нетипових працівників – надомників. Однак, хоча дистанційні працівники у своїх правах та обов'язках визнаються такими ж як і типові працівники, ці нетипові працівники, у силу форми виконання роботи, яка є відсту-

пом від загальних норм трудового права, фактично та юридично не можуть посила́тись на окремі норми комплексу загальних норм законодавства про працю, на які в аналогічних випадках посилався би типовий працівник. Відповідно, можна припустити, що дистанційні працівники фактично позбавлені багатьох трудових прав, закріплених в загальних нормах трудового законодавства. Та навіть тоді, коли дистанційні працівники декларативно цими правами володіють, – практично уможливленні реалізувати їх на практиці.

В якості прикладу розглянемо можливість дистанційного працівника реалізувати право на об'єднання у професійні спілки (включно з правом на колективні переговори) в об'єктивній дійсності. У спеціальній юридичній та соціологічній літературі, довідковій літературі, як і раніше відсутні спеціальні актуальні дослідження про залучення дистанційних працівників у профспілковий рух. Можна припустити, що і на сьогоднішній день ця категорія нетипових працівників у силу своєї роз'єднаності мало охоплені профспілковим або якимось іншим представництвом, що, втім, не виключає зміни ситуації у перспективі. Разом з тим, як зазначає К.В. Нуштайка, необхідно підтримати пошук нових форм представництва дистанційних працівників (наприклад, рада загальних зборів працівників організації) та процедур вибору представницького органу (онлайн-конференції) [5, с. 154–155]. Учені припускають, що електронні форми комунікації з дистанційними працівниками могли би бути законодавчо закріплені не лише для випадків визначення представницького органу, але й у разі реалізації ними колективних трудових прав безпосередньо або через представників. Ця теза приводить нас до проблеми практичного унеможливлення реалізації дистанційними працівниками колективних трудових прав [6, с. 37], з урахуванням того, що трипартизм та соціальний діалог, реалізація працівниками власних колективних прав – це один з чотирьох основних принципів програми Міжнародної організації праці, що втілюються державою у процесі нормотворчості із метою сприяння гідній праці працівників [4, с. 247].

**Висновки.** Подальша флексибілізація ринку праці в Україні зумовлює динамічне поширення дистанційної зайнятості, в межах якої нетиповий працівник, самостійно організовуючи власний режим роботи, реалізує трудові права та обов'язки поза межами приміщень, якими користується, володіє чи розпоряджається роботодавець (поза типовим робочим місцем), взаємодіючи з роботодавцем віддалено з використанням сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, що сукупно не перешкоджає реалізації працівником його трудових обов'язків.

Зміст та особливості такої нетипової форми зайнятості, як дистанційна зайнятість, позначається на правовому статусі дистанційних працівників, а також на комплексі та межах їх правомочностей щодо реалізації ними трудових прав, які їм належать за загальними нормами діючого законодавства про працю. В результаті неврегульованості діючим законодавством про працю особливостей дистанційної зайнятості ця категорія нетипових працівників практично позбавлена багатьох трудових прав, закріплених в загальних нормах трудового законодавства. У тих же випадках, коли дистанційні працівники декларативно володіють тими чи іншими трудовими правами, вони практично уможливленні в своїй правомочності реалізувати ці права у практичній дійсності, хоча ці працівники повинні виконувати власні трудові обов'язки без будь-яких виключень – у повному обсязі.

Вказане обґрунтовує потребу в доповненні чинного КЗпП України главою «Нетипова зайнятість», що міститиме статтю «Дистанційна робота та дистанційні працівники» такого змісту:

«1. Дистанційна робота – це така форма організації праці, коли робота (трудова функція) виконується працівником (дистанційним працівником) у тому числі за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій поза межами будь-якого місця, території чи об'єкта, що є виробничим приміщенням роботодавця чи є прямо або опосередковано підконтрольним роботодавцю.

2. Організація трудових процесів за дистанційних умов допускається лише для осіб, які мають можливість виконувати роботу в місцях, в яких виявляється можливим виконання трудових обов'язків, передбачених угодою сторін для дистанційного працівника чи трудовим розпорядком для нетипових працівників.

У трудовому договорі про дистанційну роботу можуть бути передбачені вимоги до місця виконання роботи, а також перелік місць, в яких виконання роботи не може виконуватися.

3. Порядок та умови забезпечення працівників, які виконують дистанційну (надомну) роботу, обладнанням, інструментами, документацією, іншими необхідними для його роботи засобами та (або) порядок компенсації працівникові використання ним власного обладнання, інструментів, інших необхідних для його роботи засобів, а також відшкодування інших витрат, пов'язаних з виконанням роботи дистанційно, встановлюються трудовим договором.



4. Роботодавець повинен: за потреби сприяти отриманню дистанційними працівниками індивідуального навчання, підвищення їх кваліфікації; залучати дистанційних працівників до участі в суспільно-політичних, культурних та інших заходах, що проводяться на підприємстві (в установі, організації); здійснювати інші заходи, що сприяють більш ефективному використанню праці дистанційних працівників.

Роботодавець не може створювати перешкод для реалізації дистанційними працівниками колективних прав.

5. У випадках, коли дистанційні працівники розподіляють робочий час на свій розсуд, сторони трудового договору можуть домовитись про здійснення оплати праці за фактично виконану роботу або виготовлену продукцію відповідно до трудового договору з дотриманням гарантій, визначених угодами тих галузей, до яких ці роботи належать за характером виробництва. Уся виконана робота за таких умов оплачується в одинарному розмірі, крім випадків, коли трудовим договором передбачається виконання роботи на умовах, за які трудовим законодавством передбачено підвищену оплату праці».

#### **Список використаних джерел:**

1. Ветухова І.А. Правове регулювання нетипових видів зайнятості працівників за сучасних умов. *Проблеми законності*. 2012. № 121. С. 81–92.

2. Носенко В.О. Розмежування дистанційної зайнятості працівників від форми стандартної зайнятості. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*. 2014. Т. 2. Вип. 28. С. 51–54.

3. Яровой В.О. Особливості правового регулювання дистанційних працівників. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2014. № 3 (8). С. 134–138.

4. Середа О.Г. Деякі аспекти впровадження регулювання дистанційної роботи в сучасному законодавстві. *Актуальні проблеми юридичної науки на шляху сучасної розбудови держави і суспільства* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (м. Суми, 5–7 черв. 2014 р.). Суми: СумДУ, 2014. С. 245–248.

5. Нуштайкина К.В. Реализация права работников на социальное партнерство в условиях дистанционного труда. *Вестник Пермского университета. Серія: Юридические науки*. 2013. № 3 (21). С. 152–156.

6. Васильева Ю.В., Шуралева С.В. О коллективных трудовых правах дистанционных работников: постановка проблемы. *Трудовое право в России и за рубежом*. 2015. № 4. С. 35–38.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.10>

**ПІДПАЛА І.В.**

### **НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЧИННИКИ РЕПАТРІАЦІЇ МОРЯКІВ**

### **REGULATORY AND LEGAL FACTORS OF SEAFARERS' REPATRIATION**

Право на репатріацію моряків – одне з прав, що в сукупності з іншими правами забезпечує професійні інтереси моряків. Однак, реалізувати це право моряки і, зокрема, українські часто не в змозі. Відносини з приводу репатріації членів екіпажу в Україні регулюються КТМУ, колективними угодами між судновласниками і профспілками моряків, договорами найму членів екіпажу. Репатріація українських моряків, які працюють на суднах іноземних судновласників, регулюється міжнародними угодами України, договорами найму і національними правовими нормами країни прапора судна. По суті репатріація значить повернення в країну

---

© ПІДПАЛА І.В. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри загальних дисциплін (Медико-природничий університет)

громадянств, постійного проживання осіб, що з'явилися в силу різних обставин на території іншої держави. Репатріація, зазвичай, здійснюється на підставі міжнародних договорів чи внутрішньодержавних нормативно-правових актів. Наголошено, що міжнародний характер судноплавства і відмінність правових систем призводить до того, що система регулювання правовідносин з приводу репатріації часто дає збої. Тому існують не поодинокі випадки залишення судновласником екіпажів напризволяще в різних портах світу. Визначено, що на сьогодні, крім судового примусу в Україні поки, що не існує ефективного механізму для спонукання судновласника виконувати: повною мірою свої зобов'язання по відношенню до екіпажу. З'ясовано, що у випадку, якщо судновласник виявився не в змозі організувати репатріацію або оплатити витрати, пов'язані з репатріацією моряка, який має на неї право, то компетентний орган на території якого судно зареєстроване, організовує та оплачує витрати на репатріацію зацікавленого моряка, якщо він виявився не в змозі це зробити, держава, звідки повинен бути репатрійованим моряк, або держава, громадянином якої є моряк, можуть організувати його репатріацію та утримати витрати на репатріацію з країни, на території якого судно зареєстроване. Витрати на репатріацію підлягають утриманню з судновласника країною, на території якої судно зареєстроване. Зроблено висновок, що моряк вважається належним чином репатрійованим, коли він прибув на визначене відповідне місце репатріації або, якщо моряк не заявляє своїх прав на репатріацію в межах розумного періоду часу, який визначається національним законодавством країни репатріації чи колективними угодами. Але останнім часом репатріація здійснюється дуже повільно, що затягує цей процес на місяці, а той роки.

**Ключові слова:** репатріація, моряк, міжнародні угоди, судновласник, нормативні акти, компетентний орган, законодавство держав-учасниць.

The right to repatriate seafarers is one of the rights that, together with other rights, ensures the professional interests of seafarers. However, seamen and, in particular, Ukrainian seamen are often unable to exercise this right. Relations regarding the repatriation of crew members in Ukraine are regulated by the KTMU, collective agreements between shipowners and seamen's trade unions, and crew recruitment agreements. Repatriation of Ukrainian seamen working on ships of foreign shipowners is regulated by international agreements of Ukraine, employment contracts and national legal norms of the country of the ship's flag. In fact, repatriation means the return to the country of citizenship, permanent residence of persons who have stayed in the territory of another state due to various circumstances. Repatriation, as a rule, is carried out on the basis of international treaties or domestic regulations. It is emphasized that the international nature of shipping and the difference in legal systems leads to the fact that the system of regulation of legal relations regarding repatriation often fails. Therefore, there are not isolated cases of leaving the ship's crews at random in different ports around the world. It is determined that today, in addition to judicial coercion in Ukraine, there is still no effective mechanism to encourage the shipowner to perform: in full its obligations to the crew. It is found that if the shipowner is unable to organize repatriation or pay the costs associated with the repatriation of the seafarer who is entitled to it, the competent authority in whose territory the vessel is registered, organizes and pays the costs of repatriation of the seafarer concerned, if he is unable to do so, the State from which the seafarer is to be repatriated, or the State of which the seafarer is a national, may arrange for his repatriation and withhold the costs of repatriation from the country in which the ship is registered. Repatriation costs shall be withheld from the shipowner by the country in which the vessel is registered. It is concluded that a seafarer is considered to be duly repatriated when he arrives at the designated repatriation place or if the seafarer does not claim his repatriation rights within a reasonable period of time determined by the national law of the country of repatriation or collective agreements. But lately, repatriation is very slow, which delays this process for months or years.

**Key words:** repatriation, seafarer, international agreements, ship owner, regulations, competent authority, legislation of the member states.

**Вступ.** Репатріація моряка значить не тільки повернення його на вітчизну чи за його проханням в інше місце, але і відшкодування йому витрат і заробітної плати за відповідний період [1]. В українському КТМ (1995р.) репатріації присвячена ст. 55, основу якої складають положення Конвенції «Про репатріацію моряків» (1987р.) Згідно КТМ члени екіпажу судна, що плаває під державним прапором України мають право на репатріацію в наступних чотирьох випадках: 1) розірвання трудового договору з ініціативи судновласника чи уповноваженого ним органу по закінченні строку, зазначеному в повідомленні, зробленому в відповідності з трудовим договором; 2) корабельної аварії; 3) захворювання чи травми, що потребує лікування не на судні; 4) неможливість виконувати судновласником своїх обов'язків, що впливають з чинного законодавства України та трудового договору (контракту), внаслідок банкрутства, продажу судна чи зміни держави реєстрації судна [2].

**Виклад основного матеріалу.** Галузевими тарифними угодами чи колективними договорами перелік таких випадків може бути розширений. Наприклад, доцільно було б зазначити такі випадки для членів екіпажу, що мають право на репатріацію із іноземного чи українського порту, а саме: при арешті судна (з членом екіпажу чи без них) при умові, що судно знаходиться під арештом більш 14 суток; при висновку експерта про непридатність судна до плавання; при серйозній хворобі чи смерті близьких родичів. Таким чином, національне законодавство змогло б розширити перелік підстав репатріації моряків в порівнянні з міжнародно – правовими нормами.

На сьогодні багато нормативних актів, що стосуються моряків не містить терміну «репатріація», що призводить до невиконання регламенту порядку репатріації і лише загальні положення правових норм зазначають про організацію доставки в порт прописки для лікування і поховання членів екіпажу, що постраждали при аваріях чи нещасних випадках. Доставка в порт прописки для моряка не є прийнятною, оскільки не завжди моряку необхідно бути доставленим саме в порт прописки судна, особливо, якщо судно зареєстровано під іноземним прапором, а включити, що доставка членів екіпажу здійснюється в зазначене ним місце то не відомо скільки буде строк ще до зазначеного місця з порту приписки. Згідно цього міжнародні норми зобов'язують судновласника надавати моряку оплатну відпустку, безкоштовний проїзд в порт приписки у випадку смерті, тяжкого стану здоров'я їх найближчих рідних чи членів сім'ї, порядок і умови цих заходів визначаються колективним договором. Для моряка забезпечення безкоштовного проїзду саме в порт приписки судна, не завжди є вигідним, адже в тому випадку, якщо члену екіпажу судна необхідно дістатися в інше місце, судновласник не буде зобов'язаний оплачувати проїзд моряка, тому необхідно змінити дану норму на доставку у погоджене місце [3].

Міжнародний характер судноплавства і відмінність правових систем призводить до того, що система регулювання правовідносин з приводу репатріації часто дає збої. Тому існують не поодинокі випадки залишення судновласником екіпажів напризволяще в різних портах світу. Найчастіше це траплялося ще на початку 2000-х років, де за даними МФТ, щорічно реєструвалося понад 50 випадків залишення судновласником екіпажу на сваволу долі.

В останні роки, на хвилі зростання кон'юнктури фрахтового ринку, становище з репатріацією моряків дещо поліпшилося. Однак сьогодні, під час фінансової кризи, що наступила після економічної значно скоротилися морські перевезення, які знову спровокували виникнення передумов для невиконання судновласниками своїх обов'язків по репатріації моряків. МОП згідно цього запровадила ведення електронної бази даних по залишеним екіпажам, для можливої надання їм допомоги. Хоча в теперішній час кількість суден під прапором України незначна, але все ж є факти залишення судновласниками українських екіпажів за кордоном. Так, в базі даних МОП в теперішній час значиться про екіпаж судна-земснаряд «Перекопський», кинутий судновласником в порту Ла-Плата (Аргентина) в травні минулого року, який до цих пір чекає вирішення своєї долі. «Перекопський» в Аргентині стоїть під прапором України і відповідальність за виплату заробітної плати екіпажу та за повернення моряків на батьківщину повністю несе український судновласник, до речі, підвідомчий Міністерству інфраструктури України [1].

Норми щодо умов здійснення репатріації були зазначені на 74 – й (морській) сесії МОП ще в 1987 р. і схвалені в Конвенції «Про репатріацію моряків» № 166, яка розширила коло осіб, на яких поширюється її дія, вступила в силу у 1991 р., Україна не є учасником. Генеральна конференція беручи до уваги, що з часу прийняття Конвенції «Про репатріацію моряків» (1926 р.) і Рекомендації «Щодо репатріації капітанів суден і учнів» (1926 р.) прогрес у морському флоті зробив необхідним перегляд цієї Конвенції, з тим щоб вона включала відповідні елементи цієї Рекомендації, приймаючи до уваги той значний прогрес, який став можливим завдяки національним законодавствам і практиці у справі забезпечення репатріації моряків, в різноманітних

областях, не охоплених Конвенцією. Відповідно, таке проведення подальшої діяльності за допомогою нового міжнародного акту, що містить певні додаткові аспекти репатріації моряків та нові пропозиції, одержало широке поширення на світовому морському флоті зростання найму іноземних моряків.

Ця Конвенція охоплює всі морські судна, що є державною або приватною власністю, зареєстровані на території будь-якої держави – члена, для якого ця Конвенція є чинною і звичайно використовуються в торговельному мореплаванні, а також судновласників і моряків таких суден.

Компетентний орган влади тією мірою, якою він вважає це практично здійсненим, застосовує після консультації з представницькими організаціями власників риболовецьких суден та рибалок положення цієї Конвенції стосовно комерційного морського рибальства. Якщо є які-небудь сумніви щодо того, чи повинно те чи інше судно вважатися, в цілях цієї Конвенції, як зайняте торговельним мореплаванням або комерційним, морським рибальством, то це питання вирішується компетентним органом влади після консультації з зацікавленими організаціями судновласників, моряків і рибалок. В цілях цієї Конвенції термін «моряк» означає будь-яку особу, яка працює в будь-якій якості на борту морського судна, стосовно якого ця Конвенція має силу.

Згідно цього ст. 2 Конвенції наголошує, що моряки користуються правом на репатріацію в таких випадках: а) після закінчення за кордоном терміну найму на конкретний період чи на конкретний рейс; б) після закінчення періоду, зазначеного в повідомленні, виданому відповідно до положень статей угоди чи договору про наймання укладених з моряком; в) у разі захворювання чи травми, чи іншої медичної причини, котрі спричиняють репатріацію, якщо лікарі вважають моряка транспортабельним; г) у випадку аварії корабля; д) у разі, коли судновласник не здатний надалі виконувати свої зобов'язання згідно із законом чи контрактом, як наймач моряка з причини банкрутства, продажу судна, зміни реєстрації судна чи по будь-якій іншій аналогічній причині; е) у випадку призупинення чи припинення дії трудового договору згідно з рішенням суду чи колективним договором, чи припинення дії трудового договору по будь-якій аналогічній причині [4].

Конвенція «Про репатріацію моряків» містить і ряд уточнюючих: моментів відносно місця репатріації моряка. Згідно ст.3 кожна держава-член, для якої конвенція є чинною, передбачає у національному законодавстві чи правилах місця призначення, куди моряки можуть бути репатрійовані. До цих місць репатріації належать: пункт, у якому моряк дав згоду бути найнятим, пункт, обумовлений в колективній угоді, країна проживання моряка чи інший такий пункт, взаємно погоджений на момент найму. Моряк має право обирати серед визначених місць репатріації пункт, в який він повинен бути репатрійований. Дану норму доцільно ввести в українське законодавство [5].

Дана Конвенція проголошує, що судновласник несе відповідальність за організацію репатріації у відповідний та швидкий спосіб (п. 1 ст. 4). Моряк не повинен нести витрати по репатріації, якщо він був залишений по причині: а) каліцтва отриманого при роботі на борту; б) корабельна аварія; в) хвороби, не признаної його навмисною дією чи виною; г) звільнення по причині, за яку він не несе відповідальності. Виключенням із цього правила може бути лише випадок, коли моряк винен в репатріації, тобто коли він своїми винними діями (наприклад, порушення трудової дисципліни) змусив роботодавця до репатріації.

Згідно Конвенції, моряк вважається репатрійованим, якщо він висаджений в своїй країні чи в порту, в якому він був найнятий, чи в сусідньому з ним порту чи в порту, із якого почався рейс. Судновласник несе відповідальність за організацію репатріацію швидким чином, при цьому звичайним видом транспорту є повітряний [4]. КТМУ п. 2 ст.55 в цій частині інкорпорував конвенційні норми і поклав на судновласника обов'язки по належній і скорій репатріації, яка здійснюється повітряним транспортом.

В відповідності зі ст.55 КТМУ витрати на репатріацію несе судновласник. Ці витрати включають в себе плату за: а) проїзд члена екіпажу судна до місця репатріації; б) харчування і проживання члена екіпажу судна з моменту, коли член екіпажу покидає судно, і до моменту, коли член екіпажу судна прибуває до місця репатріації; в) лікування члена екіпажу судна, якщо це необхідно, до тих пір, поки член екіпажу судна за станом здоров'я не буде придатний для переїзду до місця репатріації; г) провезення багажу в кількості, передбаченій контрактом члена екіпажу судна до моменту репатріації. У випадку, якщо причини, що визвали репатріацію члена екіпажу судна, виникли по вині члена екіпажу судна при виконанні ним трудових обов'язків, судновласник має право на відшкодування витрат на репатріацію в відповідності з законодавством [2].

В цілому по питанню про місце репатріації моряків вимоги українського законодавства співпадають з положеннями Конвенції «Про репатріацію», але практика останніх років свідчить про недотримання норм трудового законодавства в області репатріації [5]. Характерними прикладами тому є випадки із судової практики, наприклад на черговому засіданні сумісної робочої групи експертів ad hoc МОП та ІМО по відповідальності і компенсації позовів, пов'язаних зі смертю, каліцтвом і абандоном моряків в вересні 2018р. було відмічено, що загальна кількість покинутих моряків невідома. Випадок зі списанням моряка з борту судна називають абандоном (abandonment), при цьому МФТ виявила 212 випадків абандону моряків з липня 2011р. по червень 2019 р. В результаті виявилися за ці роки покинутими на чужині 3500 моряків – членів екіпажів. Основними причинами абандону моряків стають арешт і аварії суден, посадки на міль, банкрутство підприємств, найбільш часті такі випадки на судах під «вигідним прапором» [6].

В українському законодавстві питання репатріації моряків містяться не лише у ст. 55 КТМУ «Репатріація членів екіпажу», а також згадується в ст. 42 «Морські вимоги» глави 4 «Арешт суден». Згідно п. 16 ст. 42 судно може бути арештовано на підставі морської вимоги в зв'язку з «заробітною платою та іншими засобами, що належать капітану, членам командного складу та іншим членам екіпажу у зв'язку з виконанням ними своїх службових обов'язків на борту судна, включаючи витрати по репатріації ...». Однак, сама репатріація може бути здійснена в цьому випадку тільки після продажу судна в результаті судового рішення, яке не завжди вдається отримати досить швидко.

КТМУ у главі 2 «Привілейовані вимоги» ст. 358 «Черговість вимог» наголошує, що: «Підлягають переважному задоволенню перед іншими вимогами, у тому числі перед вимогами, забезпеченими заставою: у першу чергу – вимоги, що впливають із трудових взаємовідносин, вимоги про відшкодування шкоди заподіяної каліцтвом, іншим ушкодженням здоров'я або смертю і після їх повного відшкодування – вимоги щодо соціального страхування, оскільки всі ці вимоги стосуються відповідного судна; у другу чергу...» [2].

Таким чином, на сьогодні, крім судового примусу в Україні поки, що не існує ефективного механізму для спонукання судовласника виконувати повною мірою свої зобов'язання по відношенню до екіпажу. Тим не менш, в інших країнах українські моряки можуть у суді захистити свої права на отримання заробітної плати та репатріацію. Так, у 2010 р. в Італії теплохід «Одеса» був заарештований на вимогу кредиторів, до яких приєдналися і члени екіпажу судна зі своїми вимогами з приводу виплати заробітної плати та витрат по репатріації, керуючись міжнародними нормами, а саме Конвенцією «Про репатріацію моряків, яка наголошує, що моряк, списаний на берег, має право бути доставленим за рахунок судовласника назад у свою країну, в порт, де він був найнятий, або в порт, з якого почався рейс. Моряк не повинен, нести витрати з репатріації, якщо він був залишений з причини, за яку не несе відповідальності [1].

Враховуючи безліч негативних випадків з репатріацією МОП на 94-й морській сесії у Женеві в 2006 році прийняла Конвенцію «Про працю в морському судноплаванні», яка акумулювала в собі майже всі більш ніж 70 існуючих правових актів про працю моряків. Дана Конвенція набуде чинності через 12 місяців після того, як її ратифікують не менше 30 держав - членів МОП. При цьому, загальна частка валової місткості торгового флоту повинна скласти не менше 33% [7]. МОП очікує, що з приводу ратифікації цієї конвенції буде прийнято спеціальне рішення Єврокомісії і всі країни Євросоюзу подбають про її ратифікацію. Згідно цього бюро праці МОП розробило план дій широкомасштабної ратифікації в першу чергу країнами з досить високою часткою морських перевезень. Це держави прапора, держави порту і держави – постачальника робочої сили. Цим державам з боку МОП буде надана допомога при підготовці національного законодавства на виконання вимог конвенції [8].

Україна поки не ратифікувала зведену Конвенцію МОП «Про працю в морському судноплаванні» і на сьогоднішній день є стороною Конвенції «Про репатріацію моряків» № 23 (1926р.) з 17 червня 1970 р., яка застосовується до всіх морських суден, зареєстрованих на території будь-якої країни, що ратифікувала цю Конвенцію та до власників і моряків таких суден. Ця Конвенція не застосовується до: військових кораблів; урядових суден, які не займаються торгівлею; суден, зайнятих в каботажних перевезеннях; прогулянкових яхт; індійських плоскодонних суден; рибальських суден; суден тоннажністю менше ніж 100 брутто – реєстрових тон ч 300 куб. м, а також до суден, зайнятих місцевою торгівлею, тоннажністю нижче за межу, встановлену національним законодавством щодо спеціального регулювання такої торгівлі на дату ухвалення цієї Конвенції. Згідно цього, не відомо, які будуть наслідки репатріації українських моряків при працевлаштуванні на судна, які не підпадають під конвенційні норми.

Ст. 10 даної Конвенції передбачає зобов'язання кожної держави-члена МОП ввести в дію положення Конвенції та зробити такі дії, які необхідні для ефективного виконання цих положень. Слід зазначити, що положення цієї Конвенції поширюються лише на членів команди, але не на капітана і не на практикантів. Порівнюючи положення цієї Конвенції та положення КУМУ Розділ 3 «Екіпаж судна», глава 1 «Загальні правила», ст. 55 «Репатріація членів екіпажу», можна відзначити відмінності в правових підставах репатріації за рахунок судновласника, яка здійснюється у таких випадках:

- при звільненні з ініціативи власника або уповноваженого ним органу;
- при захворюванні і травми;
- при загибелі судна;

– якщо судновласник не може виконувати свої обов'язки, що впливають з чинного законодавства України, договору (контракту)».

В той же час ст. 4 Конвенції № 23 містить таку норму: «Моряк не несе витрат по репатріації, якщо він залишений по причині:

- травми, отриманої під час роботи на борту судна;
- загибелі судна;
- захворювання, не визвано його навмисною дією або виною;
- звільнення по причині, за яку він не несе відповідальності» [9].

Як бачимо, зазначені норми дійсно по-різному визначають правові підстави репатріації.

За положеннями КТМУ, ініціатива судновласника є ознакою, що визначає правові наслідки репатріації і у випадку, якщо судновласник формально не виявляє такої ініціативи, КТМУ мало може допомогти морякам. Остання з причин репатріації, передбачена в ст. 55 – невиконання своїх обов'язків за законодавством або договором – повинна бути якимось чином встановлена фактично [2]. А в якому порядку, встановлюється факт невиконання судновласником своїх обов'язків – нероз'яснене. Її встановлення ускладняється відсутністю порядку визначення факту невиконання судновласником своїх обов'язків [10].

У той же самий час Конвенція № 23 містить більш ємне визначення правових підстав репатріації – це будь-яка причина, за якої моряка не може бути визнано відповідальним. При цьому в положенні п.2 ст.5 Конвенції, вказано, що у випадках коли моряк репатріюється, як член екіпажу, він користується ще й правом на отримання заробітку за весь час роботи в рейсі [9]. А у ст.55 КТМУ наголошено, що «судновласник несе відповідальність за організацію і витрати по репатріації в обсязі затрат на проїзд (як правило, літаком), оплату проживання і харчування, оплату праці і допомогу, перевезення багажу в кількості, передбаченій договором (контрактом), лікування (до тих пір, поки моряк не буде транспортабельним) [2]. Це положення фактично переплітається в деяких частинах з трудовим законодавством України і анітрохи не вносить ясність у те коли моряку виплачується його заробітна плата. Якщо (і так найчастіше трапляється) під цим розуміється цивільна відповідальність, то моряку потрібно звертатися до суду, щоб примусити судновласника виконати свої зобов'язання. Якраз відсутність в українському законодавстві чіткого положення про те, що пере; репатріацією моряку виплачується заробітна плата в повному обсязі, примушує українських моряків місяцями, а то й роками чекати розрахунку на борту українських суден далеко від дому [10].

На додаток до цього, важливим є положення ст.6 Конвенції № 23: «Орган державної влади тієї країни, в якій зареєстровано судно, зобов'язаний спостерігати за репатріацією будь-якого члена команди у випадках, до яких застосовується ця Конвенція, незалежно від його громадянства і, при, необхідності, авансом оплачувати йому його витрати» [9]. На жаль, КТМУ не містить навіть згадки про це положення [10].

У цьому зв'язку Україна є учасницею Конвенції МОП «Про мінімальні норми на торговельних судах» № 147 (1976р.) з 17.03.1994 р.,

– де відповідно до ст.2 зазначено, що кожна держава – член, яка ратифікує цю Конвенцію, гарантує мати законодавство та правила, які встановлюють для зареєстрованих на його території суден:

- норми безпеки, включаючи норми відносно кваліфікації, тривалості робочого часу і комплектації екіпажу з метою забезпечення безпеки для життя на борту судна;
- відповідні засоби соціального страхування;

Виконувати ефективну юрисдикцію або контроль над суднами, зареєстрованими на його території відносно:

- заходів соціального страхування, передбачених національним законодавством чи правилами;

– умов праці та умов життя на борту судна, визначених національним законодавством та правилами або установлених рішеннями компетентних судів таким чином, щоб вони зобов'язали однаковою мірою зацікавлених судновласників і моряків;

– у разі відсутності ефективної юрисдикції впевнитися, що заходи ефективного контролю інших умов праці та життя на борту судна погоджені між судновласниками або їхніми організаціями та організаціями моряків.

Забезпечувати:

– наявність відповідних процедур, що підлягають загальному нагляду з боку компетентного органу влади після тристоронніх консультацій між цим органом влади і представницькими організаціями судновласників та моряків, де це передбачається, розгляду будь-якої скарги, яка подається у зв'язку з наймом і, по можливості, на момент найму на його території моряків, що є його громадянами, на судна, які зареєстровані в іноземній державі і щоб така скарга, як і будь-яка інша скарга, що подається у зв'язку з наймом і, по можливості, в момент найму на його території іноземних моряків на судна, зареєстровані в іноземній державі, була негайно доведена його компетентним органом до відома компетентного органу влади тієї країни, в якій судно зареєстроване, а копія була надіслана Генеральному директорові Міжнародного бюро праці;

– перевіряти шляхом інспектування або за допомогою інших відповідних засобів, що судна, зареєстровані на його території, відповідають ратифікованим ним законам та правилам, які застосовуються і набувають чинності в міжнародних конвенціях з питань праці, якщо це відповідає національному законодавству, колективним угодам, що застосовуються;

– проводити офіційні розслідування відносно будь-якого серйозного випадку, коли це трапляється з суднами, які зареєстровані на його території, зокрема тих, що викликали поранення і (або) людські жертви кінцева доповідь про такі розслідування звичайно доводиться до відома громадськості [11].

Наявність законів і правил для суден, зареєстрованих на його території у відношенні умов на борту судна для роботи і життя та репатріації таких, як ті, які, на думку Держави-члена, не покриваються колективними угодами і відповідність положень законів і правил у значній мірі повинна бути еквівалентною Конвенції МОП № 23, зазначеній у Додатку.

Таким чином, вбачається, що КТМУ не містить повного відображення положень про репатріацію моряків не тільки з Конвенції МОП № 23, але також і з Конвенції МОП № 147 [3].

У давні часи під репатріацією вважали повернення на батьківщину, з поновленням громадянських прав військовополонених та цивільних осіб, які під час війни опинилися за межами своєї країни та перебували довгий час поза батьківщиною. Особливого політичного змісту набув термін «репатріація» у той період коли почалися масові повернення політичних емігрантів до країн їх походження, а на сьогодні право на репатріацію моряків – це право, яке поряд з іншими правами забезпечує професійні інтереси моряків. Вважаючи на міжнародний характер судноплавства та на наявність розбіжностей у правових системах, регулювання правовідносин, пов'язаних з репатріацією, часто не спрацьовує. Доказом цього є численні випадки, коли судновласник залишає екіпаж. Іноді різні державні служби докладають колосальних зусиль, щоб повернути українського моряка на батьківщину, але строк повернення все одно затягується на місяці чи навіть роки [12].

Як зазвичай на сьогодні існує механізм, що судновласник репатріює моряка в порт, зазначений у контракті, колективному договорі, а у разі їх відсутності – в порт прийняття на роботу. Судновласник несе відповідальність за організацію і витрати з репатріації в обсязі затрат на проїзд, оплату проживання і харчування, оплату праці і допомогу, перевезення багажу [2].

При цьому враховуються випадки, коли моряк користується правом на репатріацію:

– після закінчення за кордоном терміну найму на конкретний період або на конкретний рейс;

– після закінчення періоду, зазначеного в повідомленні, виданому відповідно до положень статей угоди або договору про наймання, укладених з моряком;

– у разі захворювання чи травми або з іншої медичної причини, котрі спричиняють репатріацію, якщо лікарі вважають моряка транспортабельним;

– у разі аварії корабля;

– у разі, коли судновласник не здатний надалі виконувати свої зобов'язання згідно із законом або контрактом, як наймач моряка з причини банкруства, продажу судна, зміни реєстрації судна чи з будь-якої іншої аналогічної причини;

– разі, коли судно без згоди моряка прямує в зону військових дій, як вона визначена національним законодавством або правилами чи колективними угодами; у разі припинення

або призупинення дії трудового договору згідно з рішенням промислового арбітражу чи з колективною угодою, або припинення дії трудового договору з будь-якої іншої аналогічної причини [4].

Слід зазначити, що національне законодавство або колективні угоди визначають максимальні терміни служби на борту судна, які надають морякові право на репатріацію і тривалість таких термінів не перевищує 12 місяців. При визначенні максимальних термінів враховуються фактори, що впливають на виробниче оточення моряків. Кожна країна, у міру можливості, прагне скоротити ці терміни у світлі технологічних змін і прогресу керуючись рекомендаціями щодо цього питання та правилами винесеними Паритетною морською комісією.

Якщо виявляється, що моряк, відповідно до національного законодавства або колективних угод припускається серйозних порушень своїх обов'язків за трудовим договором, що призводить до його репатріації, то країна прапора має право на утримання з нього витрат на репатріацію або частини таких витрат відповідно до її законодавства чи колективного договору.

Судновласник несе відповідальність за організацію репатріації у відповідний та швидкий спосіб. Звичайним транспортом є повітряний і витрати на репатріацію бере на себе також. Але у більшості випадків дані випрати охоплюють:

- проїзд до пункту, обраного для репатріації;
- витрати на проживання і харчування з моменту, коли моряк залишає судно, та до моменту, коли він прибуває до місця репатріації;
- заробітну плату і допомогу з моменту, коли моряк залишає судно, та до моменту, коли він прибуває до місця репатріації, якщо це передбачене національними законами чи колективними угодами;
- перевезення 30 кг особистого багажу моряка до місця репатріації;
- лікування, у разі потреби, доти, поки моряк не буде придатний для переїзду до місця репатріації [9].

Що ж стосується майна члена екіпажу судна, то судновласник зобов'язаний відшкодувати членові екіпажу судна заподіяний збиток у випадку загибелі майна члена екіпажу судна або ушкодження такого майна внаслідок події із судном. Судновласник не повинен відшкодувати збиток, заподіяний майну члена екіпажу судна, якщо останній винен в події із судном.

При цьому, судновласник не вимагає від моряка попередньої оплати вартості репатріації на початку його роботи та не утримує витрати на репатріацію із заробітної плати моряків або інших виплат.

Національне законодавство країн прапора не зачіпають будь-яких прав судновласника, котрі стосуються утримання з наймача моряка витрат на його репатріацію, якщо він не найнятий цим судновласником [13].

У випадку, якщо судновласник виявився не в змозі організувати репатріацію або оплатити витрати, пов'язані з репатріацією моряка, який має на неї право, то компетентний орган на території якого судно зареєстроване, організовує та оплачує витрати на репатріацію зацікавленого моряка, якщо він виявився не в змозі це зробити, держава, звідки повинен бути репатрійованим моряк, або держава, громадянином якої є моряк, можуть організувати його репатріацію та утримати витрати на репатріацію з країни, на території якого судно зареєстроване. Витрати на репатріацію підлягають утриманню з судновласника країною, на території якої судно зареєстроване.

Моряки, які підлягають репатріації, мають право отримати свої паспорти та інші документи, які засвідчують їхню особу, з метою репатріації. Час, витрачений на очікування репатріації, та час у дорозі під час репатріації не враховуються з оплачуваної річної відпустки, накопиченої моряком [4].

**Висновок.** Таким чином, моряк вважається належним чином репатрійованим, коли він прибув на визначене відповідне місце репатріації або, якщо моряк не заявляє своїх прав на репатріацію в межах розумного періоду часу, який визначається національним законодавством країни репатріації чи колективними угодами. Але останнім часом репатріація здійснюється дуже повільно, що затягує цей процес на місяці, а той роки.

#### Список використаних джерел:

1. Международны́й трудовой кодекс моряков. URL: <http://aurora7.com.ua/index.php/2011-05-IT-13>.
2. Кодекс торговельного мореплавства України: за станом на 1 грудня 2020р. *Офіційний сайт Верховної ради України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.



3. Горчаков С. Правове регулювання репатріації моряків. URL: <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=991>
4. Правовые аспекты репатриации моряков: Законодательство Украины и зарубежный опыт. *Море, судно, экипаж* : материалы Международной конференции 20–22 мая в Коктебеле (Украина). URL: [http://www.maritimebusinessriews.com.ua/news/analytics\\_and\\_comments/2009/06/01/4028.html](http://www.maritimebusinessriews.com.ua/news/analytics_and_comments/2009/06/01/4028.html).
5. Конвенція про репатріацію моряків (переглянута) від 09.10.1987 № 166 URL: <http://zakon.rada.gov.ua>.
6. Беннет С. Чего должен ожидать ответственный судовладелец от ответственного государства флага? Материалы XIV Международного семинара: *Качественное судоходство: стандарт XXI века. Человек и море: долгий путь к гармонии*. 12–13 октября 2011 г. Санкт-Петербург. URL: [www.rs-head.spd.ru](http://www.rs-head.spd.ru).
7. Горчаков С. К вопросу о репатриации моряков. URL: [http://odessa-daily.com.ua/news/gor\\_chakovrepatriatsiya.html](http://odessa-daily.com.ua/news/gor_chakovrepatriatsiya.html).
8. Правове регулювання трудової діяльності українських моряків. URL: [http://otherreferats.allbest.ru/law/00130323\\_0.html](http://otherreferats.allbest.ru/law/00130323_0.html).
9. Рекомендація щодо репатріації моряків № 174 Міжнародна організація праці; Рекомендації, Міжнародний документ від 09.10.1987 № 174.
10. Підпала І.В. Правові особливості репатріації моряків. *Міжнародна науково-практична конференція*. Одеса: ОНМА, 2013. С. 96-99.
11. Розроблено рекомендації для захисту трудових прав моряків. URL: <http://helsinki.org.ua/index.php?icN1306151624>.
12. Головина С.Ю. Правовое регулирование труда отдельных категорий работников. *Правоведение*. М., 2003. С. 7-18.
13. Иванов С.А. МОТ: контроль за применением международных норм о труде и его проблемы. *Государство и право*. 1997. № 7. 221 с.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.11>

ТАНГИЯН О.О.

**ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ «ЕКВІВАЛЕНТНОГО ЗАХИСТУ»  
ДЛЯ ПРАЦІВНИКІВ, ЯКІ ПРАЦЮЮТЬ ЗА СТРОКОВИМИ ТРУДОВИМИ  
ДОГОВОРАМИ (КОНТРАКТАМИ)**

**LEGAL GUARANTEES OF "EQUIVALENT PROTECTION" FOR EMPLOYEES  
WORKING UNDER TERM EMPLOYMENT AGREEMENTS (CONTRACTS)**

Актуальність статті полягає в тому, що питання припинення трудового договору має соціально-економічне походження, адже як для працівника так і для роботодавця природною є сталість трудових відносин. З позиції працівника залишення без роботи потребує вирішення проблеми щодо забезпечення свого життя за рахунок суспільно корисної праці. Для роботодавця плінність кадрів також не є умовою, що сприяє розвитку бізнесу. За будь-яких умов припинення трудового договору потребує підвищеною увагою суспільства з позиції дотримання роботодавцями гарантій працівників закріплених законодавством. І як показує сучасна практика для працівників, які працюють на умовах строкових трудових договорів юридичні гарантії повинні бути удосконалені. Стаття присвячена проблемі реалізації в Україні юридичних гарантій «еквівалентного захисту» для працівників, які працюють за строковим трудовим договором (контрактом). Проаналізовано зазначену пробле-

му на основі сучасних доктринальних підходів до сутності припинення трудового договору та реалізації процесуальних гарантій працівників при припиненні трудового договору. Обґрунтовано наукові підходи до правового забезпечення гарантії «еквівалентного захисту» для працівників, які працюють за строковими трудовими договорами (контрактами) відповідно до міжнародних підходів у цьому питанні. Наголошується, що юридичні гарантії працівників, які працюють за строковими трудовими договорами (контрактами) при його припиненні потребують удосконалення у частині законодавчого закріплення «еквівалентного захисту». Зокрема, це стосується питання закінчення строку дії трудового договору (контракту) у період непрацездатності або перебування у відпустці. Усвідомлюючи дискусійний характер таких юридичних гарантій з метою створення для таких працівників еквівалентного захисту пропонуємо вирішити його у законодавстві одним з трьох способів. Перший – заборона на припинення строкового трудового договору на період непрацездатності або перебування у відпустці. Другий – виплата грошової компенсації у разі припинення строкового трудового договору у такий період. Третій – перенесення строку закінчення трудового договору (контракту) на відповідний період з урахуванням п. 5 ст. 40 КЗпП.

**Ключові слова:** юридичні гарантії, еквівалентний захист, припинення трудового договору, строковий трудовий договір (контракт).

The relevance of the article is that the issue of termination of the employment contract has a socio-economic origin, because for both the employee and the employer is natural sustainability of labor relations. From the position of an employee, leaving without a job requires solving the problem of securing one's life at the expense of socially useful work. For the employer, staff turnover is also not a condition that promotes business development. Under any circumstances, the termination of the employment contract requires increased public attention from the standpoint of compliance by employers with the guarantees of employees enshrined in law. And as current practice shows, legal guarantees for employees working on fixed-term employment contracts need to be improved. The article is devoted to the problem of implementation in Ukraine of legal guarantees of "equivalent protection" for employees working under a fixed-term employment agreement (contract). The mentioned problem is analyzed on the basis of modern doctrinal approaches to the essence of termination of the employment contract and realization of procedural guarantees of workers at the termination of the employment contract. Scientific approaches to the legal provision of a guarantee of "equivalent protection" for employees working under fixed-term employment agreement (contracts) in accordance with international approaches to this issue are substantiated. It is emphasized that the legal guarantees of employees working under fixed-term employment agreement (contracts) upon its termination need to be improved in terms of legislative enshrinement of "equivalent protection". In particular, this applies to the issue of expiration of the employment agreement (contract) during the period of incapacity for work or leave. Aware of the debatable nature of such legal guarantees in order to create equivalent protection for such employees, we propose to resolve it in the legislation in one of three ways. The first – a ban on the termination of a fixed-term employment contract for the period of incapacity for work or leave. The second is the payment of monetary compensation in the event of termination of a fixed-term employment contract during such a period. The third is the postponement of the expiration of the employment agreement (contract) for the relevant period, taking into account paragraph 5 of Art. 40 of the Labor Code.

**Key words:** legal guarantees, equivalent protection, termination of employment contract, fixed-term employment agreement (contract).

**Постановка проблеми.** Питання припинення трудового договору має соціально-економічне походження, адже як для працівника так і для роботодавця природною є сталість трудових відносин. З позиції працівника залишення без роботи потребує вирішення проблеми щодо забезпечення свого життя за рахунок суспільно корисної праці. Для роботодавця плінність кадрів також не є умовою, що сприяє розвитку бізнесу. За будь-яких умов припинення трудового договору потребує підвищеною увагою суспільства з позиції дотримання роботодавцями гарантій праців-

ників закріплених законодавством. І як покаже сучасна практика для працівників, які працюють на умовах строкових трудових договорів юридичні гарантії повинні бути удосконалені.

**Аналіз останніх досліджень та публікації** свідчить про проблеми правового забезпечення реалізації юридичних гарантій працівників, які працюють за контрактами до сьогодні потребують уваги науковці. У вітчизняній науці трудового права цій проблеми свої праці присвятили В. М. Андрійв, Е. В. Бабенко, В. В. Бонтлаб, Ю. А. Джепа, М. П. Дибань, В. В. Жернаков, М. І. Іншин, О. О. Коваленко, Н. В. Кохан, К. О. Кузьміна, О. М. Лук'янчиков, В. С. Пересунько, С. М. Прилипко, Л. Ю. Проголюк, О. В. Прудивус, С. В. Селезень, С. О. Сільченко, Я. В. Сімутіна, В. В. Хромей, Ю. С. Шишлюк, А. М. Юшко, О. М. Ярошенко та ін. Водночас судова практика свідчить, що до цього часу законодавство України у цьому питанні є недосконалим і потребує змін.

**Метою** статті є наукове обґрунтування шляхів удосконалення трудового законодавства, що закріплення юридичні гарантії еквівалентного захисту для працівників, які працюють на умовах строкового трудового договору (контракту).

**Виклад основного матеріалу.** «Термін «припинення трудового договору» є найбільш широким за значенням, родовим поняттям, охоплюючи всі випадки закінчення дії трудового договору» [1, с. 8]. «Припинення трудового договору – це закінчення дії трудових правовідносин працівника з роботодавцем у всіх випадках, передбачених законодавством про працю. Трудовий договір припиняється тільки за наявності підстав для його припинення. Підставами припинення договору є юридичний факт або сукупність юридичних фактів, закріплених у законі та необхідних для припинення трудового договору» [2, с. 537, 538]. Багатогранність проблеми припинення трудового договору вказує як на соціально-економічний аспект цієї проблеми так і на правовий, адже не завжди гарантії працівників реалізуються належним чином. Як зазначають науковці, аналіз практики трудових відносин свідчить про проблеми недотримання встановлених законодавством про працю гарантій становища працівників порівняно з вимогами законодавства про працю [3, с. 242]. І відповідно, практична реалізація припинення трудового договору не є виключенням. Причин цьому декілька: перша, порушення порядку припинення трудового договору самим роботодавцем; друга, недосконалість чинного трудового законодавства України, що обумовлює необхідність його вдосконалення на основі науково обґрунтованих підходів.

Низка юридичних гарантій працівників при розірванні трудового договору з ініціативи власника або уповноваженого ним органу виводяться зі змісту норм трудового права. Такі гарантії у свою чергу поділяються на загальні та спеціальні. Зокрема, для всіх працівників гарантується реалізація права на працю за строковими та безстроковими трудовими договорами, де їх дострокове розірвання може мати місце тільки на підставах передбачених законом (ст. ст. 40, 41 КЗпП) [4]. Спеціальні гарантії працівників при розірванні трудового договору за ініціативою власника підприємства, установи, організації встановлені для конкретного кола працівників (ст. ст. 42, 42-1, 43, 44, 47 49-2, 49-4 КЗпП) [4]. При цьому принципівним є той факт, що гарантії працівника, що виводяться зі змісту приписів ст. 49-2 «Порядок звільнення працівників» та ст. 49-4 «Зайнятість населення» спрямовані саме на створення правового режиму сприяння працівникам у реалізації їхнього права на працю.

Варто відмітити, що процесуальними гарантіями працівників у разі припинення трудового договору можна вважати правові умови припинення такого договору, а саме: «а) наявність діючого строкового трудового договору (тобто той факт, що він не став безстроковим у результаті закінчення строку його дії та продовження відповідних відносин на безстроковій основі); б) наявність усіх фактичних підстав: заяви про дострокове звільнення; життєвих обставин, котрі передбачені у законодавстві про працю в якості достатніх підстав для дострокового звільнення та можуть бути фактично підтверджені документально й належним чином підтверджуються (наприклад, наявність медичного висновку про інвалідність працівника, яка перешкоджає виконанню ним роботи за договором); в) наявність процесуальної підстави (наказу про звільнення на підставі дострокового розірвання строкового трудового договору; заяви з вимогою про дострокове звільнення з огляду на порушення роботодавцем законодавства про працю)» [5, с. 38-39]. І хоча цитоване твердження стосується і дострокового розірвання трудового договору за ініціативою однієї зі сторін строкового трудового договору, класифікація цих правових умов аргументовано демонструє процесуальний характер юридичних гарантій працівників при припинення трудового договору, зокрема і строкового.

Зміст процесуальних гарантій працівників у їх поєднанні. Зокрема перебування у трудових правовідносинах та процесуальні підстави для їх припинення. А отже, однією з основних юридичних гарантій працівників при припиненні трудового договору є «обґрунтування припи-

нення трудових правовідносин». Ця юридична гарантія полягає у зобов'язанні активного типу стосовно мотивації припинити трудовий договір. Результативний прояв цієї гарантії полягає у тому, що роботодавець не може звільнити працівника без законної на от підстави, при цьому процесуальний характер юридичної гарантії «обґрунтування припинення трудових правовідносин» зобов'язує роботодавця не лише звільнити працівника відповідно до конкретного пункту конкретної статті законодавства про працю, а й у дотриманні процедури припинення трудового договору із додержанням інших гарантій наданих працівникові чинним трудовим законодавством.

«Обґрунтування припинення трудових правовідносин» як юридична гарантія працівника при розірванні трудового договору за ініціативою роботодавця покладає на власника або уповноваженого ним органу «тягар доведення наявності законної підстави для звільнення» [6]. Фактично це свідчить про те, що необґрунтованість припинення трудових правовідносин гарантує працівнику збереження робочого місця, а у випадку недотримання роботодавцем названої гарантії таке звільнення вважається незаконним. Порушення процесуальних гарантій припинення трудових правовідносин, навіть за наявності законної підстави для звільнення працівника також розглядається як незаконне звільнення.

У практичній площині правореалізації в Україні сформувалися певні проблеми щодо реального втілення у життя процесуальних гарантій працівників, які працюють за строковими трудовими договорами. Взагалі науковці все частіше наголошують, що така особлива форма трудового договору як контракт має низку негативних проявів, і тому в науковці пропонують скасувати контрактну форму трудового договору як штучну підставу для диференціації, адже можливість укладення контракту породжує співіснування окремих категорій працівників як на основі безстрокового, так і строкового трудового договору. До того ж контракти ще й унеможливають їх трансформацію в безстрокові трудові договори [7, с. 13].

Для відповіді на питання щодо рівня захищеності працівників, які працюють за контрактами (строковими трудовими договорами) та закріплення та реалізації їх юридичних гарантій у разі розірвання трудового договору (контракту) за ініціативою роботодавця розглянемо Рішення № 6-р(П)/2019 від 16.09.2019 р. Конституційного Суду України по справі № 3-425/2018(6960/18) за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України.

Так, конституційна скарга Т.М. Жабо стала результатом розгляду судами загальної юрисдикції трудового спору між заявницею та її колишнім роботодавцем. Не вдаючись у суть самого трудового спору зазначимо, що «суб'єкт права на конституційну скаргу вважає, що висновок, викладений Верховним Судом в остаточному судовому рішенні у його справі, згідно з яким оспорювані положення Кодексу не поширюються на трудові правовідносини, які виникли на підставі трудового контракту, призводить до порушення його конституційних прав та погіршує умови праці працівників певних категорій. Автор клопотання посилається на окремі положення Конституції України, законів України, а також наводить судові рішення, прийняті у його справі» [8]. Про що це свідчить?

По-перше, питання реалізації права на працю та в окремих випадках полярність інтересів працівника і роботодавця призводять до виникнення трудових спорів. По-друге, це подання свідчить, що норми приписів ст. 40 КЗпП не є досконалими та трактуються сторонами трудових правовідносин по-різному. Необхідно відмітити, що «автор клопотання вважає, що надання власнику або уповноваженому ним органу права звільняти працівника в день його перебування на лікарняному на підставі припинення строкового трудового контракту ставить такого працівника в нерівні умови порівняно з іншими працівниками, трудові правовідносини яких не врегульовані контрактом, та призводить до порушення гарантій захисту від незаконного звільнення» [8]. З цього випливає, що суб'єкт права на конституційну скаргу оспорує відсутність логічної, порівняно з працівника, які працюють безстроково, гарантії для працівників, які працюють в умовах строкової зайнятості, вважаючи відповідні положення Кодексу неконституційним в силу їхнього дискримінаційного характеру.

Свою чергою Конституційний Суд України у мотивувальній частині Рішення № 6-р(П)/2019 від 16.09.2019 р. зазначив, «що не може бути дискримінації у реалізації працівниками трудових прав. Порушення їх рівності у трудових правах та гарантіях є недопустимим, а будь-яке обмеження повинне мати об'єктивне та розумне обґрунтування і здійснюватись з урахуванням та дотриманням приписів Конституції України та міжнародних правових актів. Положеннями частини третьої статті 40 Кодексу закріплені гарантії захисту працівника від незаконного звільнення, що є спеціальними вимогами законодавства, які мають бути реалізовані роботодавцем

для дотримання трудового законодавства. Однією з таких гарантій є, зокрема, сформульована у законодавстві заборона роботодавцю звільняти працівника, який працює за трудовим договором і на момент звільнення є тимчасово непрацездатним або перебуває у відпустці. Отже, нерозповсюдження такої вимоги на трудові правовідносини за контрактом є порушенням гарантій захисту працівників від незаконного звільнення та ставить їх у нерівні умови порівняно з працівниками інших категорій. Таким чином, Конституційний Суд України дійшов висновку, що положення частини третьої статті 40 Кодексу є такими, що поширюються на усі трудові правовідносини та не суперечать Конституції України» [8].

Водночас незважаючи на те, що Конституційний Суд України фактично виступив захисником юридичних гарантій трудових прав працівників, які працюють за строковими трудовими договорами (контрактами) такий підхід до гарантування трудових прав є суперечливим.

Так, в окремій думці на цитоване Рішення судді Конституційного Суду України В.В. Городовенка зазначено, що він погоджується з резолютивною частиною Рішення, проте має певні зауваження стосовно мотивувальної частини, зокрема стосовно оспорюваних положень Кодексу йдеться про таке: «буквальне читання цих положень Кодексу дає можливість стверджувати, що: по-перше, встановлюється спеціальна законодавча гарантія, яка має запобігти звільненню працівника в період його тимчасової непрацездатності або перебування у відпустці саме з ініціативи роботодавця; по-друге, є лише два виключення із цієї гарантії, передбачені у наведених положеннях; по-третє, не встановлюється обмежень чи заборон щодо застосування цих гарантій до усіх трудових правовідносин, якщо йдеться про ситуацію, коли особа звільняється з ініціативи роботодавця... Разом з тим припинення трудового договору з працівником у період його тимчасової непрацездатності чи перебування у відпустці внаслідок закінчення строку контракту відповідно до пункту 2 частини першої статті 36 Кодексу не можна розцінювати як звільнення цього працівника з ініціативи роботодавця. Закінчення строку контракту перебуває поза суб'єктивною волею роботодавця і не може бути наслідком його неправомірного втручання у трудові права працівника, а сам працівник погоджувався на укладення контракту на певний строк, а тому не можна стверджувати, що закінчення цього строку не є його волею. З огляду на викладене, можна стверджувати, що є обгрунтованим і розумним непоширення оспорюваних положень Кодексу на осіб, які працюють за контрактом, у разі закінчення строку цього контракту, оскільки не йдеться про можливість неправомірного звільнення цих осіб з ініціативи роботодавця, тому і не виникає питання про їх дискримінацію порівняно з особами, що працюють за безстроковим трудовим договором» [9].

Позиція висловлена суддею Конституційного Суду України В.В. Городовенко, на наше переконання, є правильною, а мотивувальна частина Рішення № 6-р(II)/2019 від 16.09.2019 р. фактично формує певні юридичні неточності щодо тлумачення нормативних положень трудового законодавства. Також необхідно звернути увагу на міжнародні стандарти у сфері праці, що стосуються питання юридичних гарантій для працівників у разі припинення трудових правовідносин з ініціативи роботодавця. Так, п. 1 ст. 6 Конвенції МОП № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця закріплює, що «тимчасова відсутність на роботі у зв'язку з хворобою або травмою не є законною підставою для звільнення», а у ст. 3 зазначається, що «за метою цієї Конвенції термін «звільнення» та «припинення трудових відносин» означають припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця». Більше того, п. 2 та п. 4 ст. 2 Конвенції передбачає правову можливість вилучення зі сфери застосування Конвенції окремі її положення для працівників, які прийняті на роботу на певний строк, а також таких категорій осіб, умови праці яких регулюються спеціальними угодами [8].

Такі міжнародні нормативні умови регулювання порядку припинення трудових правовідносин з ініціативи роботодавця свідчать про те, що національне законодавство може мати певні особливості правового регулювання припинення трудових правовідносин, що відповідає «єдності і диференціації умов праці» як засадничій умові регулювання правовідносин у сфері праці. Це пояснюється тим, що: по-перше, контракт, за трудовим законодавством України, є особливою формою трудового договору, а отже у розумінні положень міжнародних стандартів, контракт є угодою про працю укладеною на певний строк, і одночасно контракт є «спеціальною угодою» про працю; по-друге, заборона на припинення трудових правовідносин поширюється на випадки коли ініціатива про припинення цих відносин належить роботодавцю, проте у випадку зі «спеціальною угодою» про працю – контрактом мова не йде про ініціативу роботодавця. Вольові дії учасників трудових правовідносин, що виникли на підставі контракту свідчать про те, що сторони свідомо вступили у строкові відносини. І у цьому контексті вітчизняне законодавство чітко

розмежує підстави припинення трудових правовідносин на підставі з ініціативи працівника (ст. ст. 38, 39 КЗпП), з ініціативи власника або уповноваженого ним органу (ст. 40, 41 КЗпП) та розірвання трудового договору з ініціативи третіх осіб (ст. 45 КЗпП), і відповідно за волевиявлення обох учасників трудових правовідносин (п.п. 1, 2 ст. 36 КЗпП).

Інша справа у тому, чи забезпечує українське трудове законодавство еквівалентний захист, передбачений Конвенцією МОП № 158 для працівників які працюють за строковими трудовими договорами (контрактами)? Відповідь, на нашу думку, очевидна – ні, адже у разі наявності еквівалентних гарантій працівникам контекст Рішення Конституційного Суду України № 6-р(П)/2019 від 16.09.2019 р. був би іншим, або взагалі не існувало б такого провадження. У зв'язку з цим виникає потреба удосконалити чинне трудове законодавство, де необхідно передбачити відповідні еквівалентні гарантії працівникам, які працюють за строковими трудовими договорами (контрактами). Пропонуємо декілька варіантів юридичних гарантій, що можуть бути еквівалентним захистом для працівників, які працюють за строковими трудовими договорами (контрактами). Такими гарантії можуть бути:

– перша, «заборона на припинення строкових трудових правовідносин на період тимчасової непрацездатності працівника, а також на час перебування його у відпустці». Фактично, це те про що йдеться у мотивувальній частині Рішення № 6-р(П)/2019 від 16.09.2019 р.;

– або друга, «грошова компенсація у розмірі, наприклад 0,5 посадового окладу, у разі припинення строкового трудового договору (контракту) у період тимчасової непрацездатності працівника». І тут слід врахувати, що за законодавством лише перші 5 днів тимчасової непрацездатності виплачується за рахунок коштів роботодавця;

– або третя, «у разі тимчасової непрацездатності працівника або перебування його у відпустці на дату припинення строкового трудового договору (контракту), строк такої строкової угоди про працю переноситься (закінчується) у останній день непрацездатності або останній день відпустки». За таких юридичних гарантій датою закінчення строку трудового договору, що є підставою для припинення трудових відносин будуть останній день хвороби чи відпустки. Запис до трудової книжки має вноситися як це і передбачено у чинному законодавстві – п. 2 ст. 36 Кодексу законів про працю України. Також у разі застосування такої гарантії необхідно надати роботодавцю право припинити трудові правовідносини за підставою закінчення строку трудового договору у разі тривалої непрацездатності працівника більш ніж чотири місяці. Відповідно тут необхідно зважати, що тимчасова непрацездатність за межами раніше обумовленого сторонами строку трудових правовідносин не може бути більшою за 4 місяці.

**Висновки.** Необхідно відмітити, що юридичні гарантії працівників, які працюють за строковими трудовими договорами (контрактами) при його припиненні потребують удосконалення у частині законодавчого закріплення «еквівалентного захисту», що передбачено у міжнародних стандартах. Це стосується питання закінчення строку дії трудового договору (контракту) у період непрацездатності або перебування у відпустці. Усвідомлюючи дискусійний характер таких юридичних гарантій з метою створення для таких працівників еквівалентного захисту пропонуємо вирішити його у законодавстві одним з трьох способів: перший – заборона на припинення строкового трудового договору на період непрацездатності або перебування у відпустці; другий – виплата грошової компенсації у разі припинення строкового трудового договору у такий період; третій – перенесення строку закінчення трудового договору (контракту) на відповідний період з урахуванням п. 5 ст. 40 КЗпП.

#### Список використаних джерел:

1. Селезень С.В. Особливості припинення трудового договору за п. 2 ст. 41 Кодексу законів про працю України: автореф. дис. ... к.ю.н., спец. 12.00.05. Луганськ, 2009. 19 с.

2. Велика українська юридична енциклопедія: у 20 т. Т. 11: Трудове право / ред. кол. С.М. Прилипко (голова), М.І. Іншин (заст. голови), О.М. Ярошенко та ін.; Нац. акад. прав. наук України; ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Нац. юрид. н-т ім. Ярослава Мудрого. 2018. 776 с.

3. Дибань М. П. Порушення принципу «in favorem» у трудових правовідносинах: проблеми теорії та практики. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. № 41. С. 166-170.

4. Кодекс законів про працю України. *Відом. Верховної Ради УРСР*. 1971. №50. Ст. 375.

5. Бабенко Е.В. Доктрина захисту трудових прав працівників при припиненні трудових правовідносин: дис.. д-ра. юрид. наук, спец. 12.00.05. Київ, 2019. 423 с.

6. Конвенція Міжнародної Організації Праці № 158 про припинення трудових відносин з ініціативи роботодавця 1982 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993\\_005](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_005).

7. Сільченко С. О. Строковий трудовий договір : Автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.05. Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Х. 2001. 20 с.

8. Рішення Конституційного Суду України у справі № 3-425/2018(6960/18) за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України. № 6-р (П)/2019 від 16.09.2019. *Офіц. вісн. України*. 2019. № 77. Ст. 2661.

9. Окрема димка судді Конституційного Суду України Городовенка В.В. стосовно Рішення Конституційного Суду України (Другий сенат) у справі за конституційною скаргою Жабо Тетяни Максимівни щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень частини третьої статті 40 Кодексу законів про працю України. *Офіц. вісн. України*. 2019. № 77. Ст. 2661.

УДК 349.22

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.12>

ШВЕЦЬ В.О.

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ «ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН» ЗА ЧАСІВ КИЇВСЬКІЙ РУСІ

### LEGAL REGULATION OF ENSURING STABILITY OF "LABOR LAW RELATIONS" DURING KYIV RUSSIA

Актуальність статті полягає в тому, що на сьогоднішній день у нормах законодавства нашої держави закріплено «низку визнаних на міжнародному рівні прав і свобод людини та громадянина, що є важливою передумовою побудови ефективних економічних відносин». У переліку цих прав знаходяться й ті права, які «забезпечують соціальне буття індивідуума», а також «визначають його положення в суспільстві й дають йому змогу зайняти свою нішу в суспільних відносинах». На сьогоднішній день взагалі відсутні наукові дослідження, присвячені виникненню на українських землях правового регулювання забезпечення стабільності трудових правовідносин, а також розвитку цього правового регулювання за часів існування Київської Русі. Наголошено, що у загальному сенсі регулювання забезпечення стабільності «трудових правовідносин» за часів існування Київської Русі зводилось до унеможливлення виникнення ситуацій, за яких «працівник» міг би припинити відносини з приводу праці та перейти «працювати» до іншого господаря або ж можливості «працівника» виконувати роботу у декількох господарів. Визначено, що правове регулювання забезпечення стабільності трудових правовідносин почало зароджуватись у часи звичаєвого права Київської Русі. Зроблено висновок, що правове регулювання забезпечення стабільності «трудових правовідносин» за часів існування Русі-України сформувалось на основі правил, сформованих у первіснообщинному періоді, що спочатку існували у межах звичаєвого права, а у подальшому були закріплені у руських кодифікованих актах, зазначаючи концептуальних змін у своєму змістовному наповненні. Визначено, що правове регулювання забезпечення стабільності «трудових правовідносин» передбачало втрату свободи «працівника», допоки «працівником» не була повернута хазяїну «купа» (закупами) чи «завдаток» (наймитом), а також з появою «наймитів» відбулось ускладнення правового регулювання забезпечення стабільності вказаних відносин: наймит повинен був проживати у дворі пана, не міг працювати на іншого хазяїна, проте, на відміну від закупа мав право припинити відносини із своїм хазяїном навіть до завершення виконання роботи, якщо повертав йому завдаток у подвійному розмірі.

**Ключові слова:** трудовий договір, суспільні відносини, кримінальне переслідування, правове регулювання.

The relevance of the article is that today the legislation of our state enshrines "a number of internationally recognized human and civil rights and freedoms, which is an important prerequisite for building effective economic relations". The list of these rights includes those rights that "ensure the social existence of the individual" and "determine his position in society and allow him to occupy his niche in social relations". To date, there are no scientific studies devoted to the emergence of legal regulation in the Ukrainian lands to ensure the stability of labor relations, as well as the development of this legal regulation during the existence of Kievan Rus. It is emphasized that in the general sense of regulating the stability of "labor relations" during the existence of Kievan Rus was reduced to preventing situations in which the "employee" could terminate labor relations and go "work" to another employer or the possibility of "employee" perform work for several owners. It is determined that the legal regulation of ensuring the stability of labor relations began to emerge in the days of customary law of Kievan Rus. It is concluded that the legal regulation of ensuring the stability of "labor relations" during the existence of Russia-Ukraine was formed on the basis of rules formed in the primitive period, which originally existed within customary law, and later were enshrined in Russian codified acts, noting conceptual changes in its content. It is determined that the legal regulation of ensuring the stability of "labor relations" provided for the loss of freedom of the "employee" until the "employee" returned to the owner "pile" (purchases) or "deposit" (mercenary), as well as regulation of ensuring the stability of these relations: the tenant had to live in the yard of the master, could not work for another landlord, however, unlike the purchase had the right to terminate the relationship with his landlord even before the end of work, if he returned a double deposit.

**Key words:** *employment contract, public relations, criminal prosecution, legal regulation.*

**Постановка питання.** На сьогоднішній день у нормах законодавства нашої держави закріплено «низку визнаних на міжнародному рівні прав і свобод людини та громадянина, що є важливою передумовою побудови ефективних економічних відносин». У переліку цих прав знаходяться й ті права, які «забезпечують соціальне буття індивідуума», а також «визначають його положення в суспільстві й дають йому змогу зайняти свою нішу в суспільних відносинах» [1, с. 44–45]. За таких умов звісно, вже важко уявити, що ще нещодавно на території України діяла загальнообов'язкова (для всіх працездатних осіб) трудова повинність, ухилення від якої обумовлювало кримінальне переслідування таких осіб. Ще більш раніше – кожен працівник «фактично був власністю свого роботодавця» [2, с. 41].

Загалом, слід мати на увазі, що трудове право пройшло тривалий та суперечливий шлях до моменту, коли зрештою сформувалось в якості окремої галузі права та окреслилось у межах тих фундаментальних стандартів взаємовідносин у сфері праці, котрі існують на сьогоднішній день [3, с. 73]. При цьому слід мати на увазі, що сучасне трудове право не є певною довершеною формою, на що вказує те, що існуючі правила взаємодії працівників, роботодавців і держави продовжують еволюціонувати. Саме тому, слід погодитись із тим, що дослідження тривалої історії становлення сучасного трудового права загалом та окремих його інститутів потребує ґрунтового історико-правового вивчення й осмислення [4, с. 147], адже це, як справедливо зазначає Ю.О. Остапенко, «дасть змогу уникнути помилок, що допускалися раніше, зокрема прогалин правового регулювання трудових правовідносин, забезпечення, охорони та захисту трудових прав, у процесі подальшої трансформації цієї галузі права». Вказане обґрунтовується тим, що «в процесі дослідження подій минулого (особливо тих, котрим у теорії трудового права приділялася лише фрагментарна увага) можна також належним чином переосмислити стан сучасного правового регулювання в т. зв. «світі праці», актуальних комплексних досліджень якого сьогодні об'єктивно не вистачає для формування актуальної стратегії реформування трудового законодавства» [5, с. 12].

Відповідне зауваження є справедливим і в контексті критичного осмислення правового регулювання забезпечення стабільності трудових правовідносин у нашій державі. Це обґрунтуємо наступними аргументами:

1) дослідження соціальних феноменів загалом (та нормування стабільності трудових правовідносин, зокрема) у межах історико-правового методу дозволяє виявити, серед іншого, певні



закономірності розвитку цього явища, його фрагментарні і систематичні прояви та можливі впливи, вплив проявів цього явища на суспільство і державу, а також негативний і позитивний досвід впливу держави і суспільства на відповідне явище;

2) дослідження минулого має важливе стратегічне значення для вибудовування майбутнього й без дослідження історії становлення правового регулювання забезпечення стабільності трудових правовідносин, неможливо комплексно з'ясувати сутнісний зміст і значення цього феномену, а також окреслювати подальші кроки стосовно оптимізації правового механізму забезпечення стабільності вказаних правовідносин, вдосконалення функціонування цього правового механізму, на що повинна бути комплексно спрямована поточна реформа законодавства про працю. Звісно, сьогодні «суверенність» працівника (як і роботодавця – протилежної сторони трудових правовідносин) є певною аксіомою, так само, як і відносна свобода цих суб'єктів стосовно визначення стану правовідносин – їх стабільності та динаміки. Утім, цивілізаційну цінність цього неможливо в повній мірі досягнути без врахування того, що відповідний стан є порівняно нещодавнім досягненням людства, а тому, у перспективі цілком можливим є деградування цього досягнення, головним чином, якщо правове регулювання забезпечення стабільності трудових правовідносин не буде органічним:

а) буде надміру «прив'язувати» працівника до роботодавця (роблячи його «кріпосним»);

б) надаватиме абсолютну свободу працівнику з приводу визначення характеру перебігу трудових правовідносин («прив'язуватиме» до правовідносин роботодавця, що шкодитиме його підприємницькому інтересу в сфері праці чи, навпаки, зробить їх надміру гнучкими, не дозволяючи здійснювати кадрові планування на підприємстві та вибудовувати стратегію розвитку підприємства).

Поряд із тим, слід мати на увазі, що на сьогоднішній день взагалі відсутні наукові дослідження, присвячені виникненню на українських землях правового регулювання забезпечення стабільності трудових правовідносин, а також розвитку цього правового регулювання за часів існування Київської Русі.

**Аналіз наукової літератури та невирішені питання.** Окремі аспекти правового регулювання трудових правовідносин за часів існування Київської Русі окреслювались багатьма українськими науковцями, серед яких Т.Г. Гринь, С.І. Ілларіонова, М.О. Мішук, В.В. Пузанова, Ю.О. Остапенко, І.О. Удовенко та інші науковці. Праці цих та інших науковців стануть теоретичною основою для дослідження у межах цієї наукової статті.

Отже, **метою** цієї наукової розробки є з'ясування особливостей зародження та розвитку правового регулювання забезпечення стабільності «трудових правовідносин» у період з X ст. по 1240 рік. Ця мета досягатиметься шляхом виконання наступних завдань: (1) з'ясувати момент зародження правового регулювання забезпечення стабільності трудових правовідносин в Україні; (2) проаналізувати особливості врегулювання відносин з приводу праці з різними категоріями «працівників», а саме – із «закупами» та «наймитами»; (4) виявити взаємозв'язок правового статусу «закупів» і «наймитів» із забезпеченням стабільності «трудових правовідносин», в яких вони перебували; (5) узагальнити результати дослідження.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Дослідження особливостей правового забезпечення стабільності «трудових правовідносин» у Київській Русі можливо здійснити, спершу з'ясувавши приблизний період часу, коли відбулось зародження такого правового регулювання. Вирішуючи цю проблему виходимо з наступного:

1) правове регулювання забезпечення стабільності трудових правовідносин в Україні зародилось задовго до появи трудового права, адже й трудові правовідносини та основні інститути цієї галузі права виникли за сотні років до появи трудового права, як такого. Ця позиція знаходить широку підтримку серед українських юристів-трудоваків. Наприклад, В.В. Пузанова констатує, що «хоча регулювання змін до трудового договору (у сучасному розумінні чи наблизеному до такого розуміння), як вбачається, є порівняно нещодавнім здобутком права», «без ґрунтовних сумнівів можна стверджувати, що початок правового регулювання змін до трудового договору на території сучасної України фактично проглядається з періоду, коли трудових договорів ще не існувало (основні умови праці встановлювались за погодженням сторін чи за велінням наймача трудової сили), а саме – в сукупному регулюванні “трудових правовідносин” звичайним правом та писаним руським правом, сформованим на правових звичаях» [6, с. 16–17]. З окресленими концептуальними висновками та зауваженнями ученої погоджується також Ю.О. Остапенко, зазначаючи, що «розгляд еволюції правового регулювання трудових прав доцільно розглядати з часів звичаєвого права, тобто задовго до моменту формування фабричного законодавства» [5, с. 13].

Більш того, правильність цієї позиції доводить більшість з наведених періодизацій розвитку трудового права та окремих інститутів цієї галузі права, які розпочинаються або з часів Давнього світу, або ж з часів Середньовіччя.

2) поняття «дотрудовий період» правового регулювання є занадто широким й обмежується лише фіксованою датою, з якої можемо пов'язувати виникнення трудового права. Вказане є методологічно неприпустимим, адже у відповідний «період» відбулось не лише зародження досліджуваного правового регулювання, але й тривали сотні років вдосконалення цього феномена. Вирішуючи цю проблему зазначимо наступне: на сьогоднішній день відсутні чіткі дані про стан правового регулювання трудових правовідносин (в тих об'єктивних формах взаємодії, що мали місце на той час) у періоди до початку формування Київської Русі, однак, достеменно відомо [див., напр.: 7, с. 71], що несамостійна праця на історичних територіях сучасної України (так само, як і в Стародавньому Римі) не була поширеною, викликала осуд й пов'язувалась із втратою свободи.

З огляду на викладене, можемо дійти висновку, що правове регулювання забезпечення стабільності трудових правовідносин почало зароджуватись у часи звичаєвого права Київської Русі. Поряд із тим, звісно, слід мати на увазі, що значення навантаження окресленого феномена на той момент різке відрізнялося від сьогоднішнього розуміння стабільності трудових відносин й забезпечення відповідної стабільності (більш того, концептуальна та практична сутність сьогоднішнього розуміння зазначеного явища істотно відрізняється від його розуміння, яке мало місце до проголошення незалежності України), що нами буде продемонстровано під час дослідження зародження та розвитку правового регулювання забезпечення стабільності трудових відносин.

З'ясувавши приблизний період часу, коли зародилось правове регулювання забезпечення стабільності трудових правовідносин, зазначимо, що на початку формування Київської Русі «звичай, як джерело права, виступає провідним регулятором суспільних відносин», однак, у подальшому ці правові звичаї ставали нормами писаного права у результаті спроб їх кодифікації [8, с. 103]. Однак, не можна стверджувати, що усі правові звичаї були у незмінному характері відображені у нормах перших законів Київської Русі. Справа у тому, що звичаєве право Київської Русі формувалось на основі правил взаємовідносин людей (зокрема, й у межах питання з приводу несамостійної праці), що складались у первіснообщинний період. Певна річ, що їх змістове наповнення у змінюваних умовах суспільного існування людей не характеризувалось незмінністю. При цьому суттєво норми звичаєвого права знайшли свій розвиток у процесі їх кодифікації.

Слід погодитись із тим, що наймані працівники «були фактично безправними», а самі трудові відносини «мали цивільний, адміністративний характер» [5, с. 15]. Адміністративного характеру набували службово-трудова правовідносини (служба князю), а цивільного характеру – приватноправові відносини з приводу праці. Зокрема Т.Г. Гринь зауважує, що у Київській Русі працевлаштовувались могли вільні люди, наслідком чого ставала повна чи часткова втрата ними власної свободи, тобто «особа на деякий час втрачала подальшу можливість реалізувати своє право на працю у іншого господаря». При цьому роль тогочасної держави «зводилася до спроб врегулювати відносини найму з позиції пріоритетності інтересів наймача (князя, феодала, землевласника); посередництвом в пошуку та отриманні роботи належної уваги не приділялося» [7, с. 71].

Тобто, у загальному сенсі регулювання забезпечення стабільності «трудових правовідносин» за часів існування Київської Русі зводилось до унеможливлення виникнення ситуації, за яких «працівник» міг би припинити відносини з приводу праці та перейти «працювати» до іншого господаря або ж можливості «працівника» виконувати роботу у декількох господарів. Іншими словами, на Русі-Україні створювались такі нормативні умови, за яких кожен член суспільства обмежувався в особистій свободі на користь повинності [див., напр.: 9, с. 38–39], а ця повинність становила собою основу правового регулювання забезпечення стабільності «трудових правовідносин», що могли (та, як правило, такими й були) становити тягар для «працівника». Однак, певна річ, протягом розвитку правового регулювання відповідного феномена у розглядуваній період спостерігається значне розширення розуміння забезпечення стабільності таких відносин.

У цьому сенсі зазначимо, що першою категорією «працівників», що сформувалась на території сучасної України, була категорія «закупів», про яких вже йшлося у Великій редакції «Руської Правди» (цей кодекс містив спеціальний «Статут про закупів»), в якій «змальовується закуп, як трудівник, що працював у феодалському господарстві й проживав у дворі феодала». Тобто, закуп міг виконувати свої трудові обов'язки («працювати у полі тяглом і реманентом, що належали його господарю, доглядати доручені йому тягло і знаряддя праці, а також відповідати за них») «лише за умови постійного проживання на господарському дворі» [10, с. 58]. До заку-

пів, як правило, відносились «члени міських і сільських громад, які розорилися, збігли холопи. З метою виживання вони укладали договори про наймання не тільки з боярами, а й з городянами й іншими наймачами.

Поряд із тим, вже з норм кодифікованого акту «Правосуддя Митрополіче» впливає поява наприкінці XII ст. (або на початку XIII ст.) нової категорії «працівників» – «наймитів», якими були трудящі, котрі взаємодіяли з «наймачем» у межах відносин найму. Наймит отримував від пана не «купу», а «завдаток», отримував право покинути свого хазяїна (навіть не виконавши роботу [11, с. 129]), виплативши йому подвійний завдаток [12, с. 13–14].

**Висновки.** З огляду на викладені факти, окреслені у цій науковій статті, можемо дійти наступних висновків:

1) правове регулювання забезпечення стабільності «трудових правовідносин» за часів існування Русі-України сформувалось на основі правил, сформованих у первіснообщинному періоді, що спочатку існували у межах звичаєвого права, а у подальшому були закріплені у руських кодифікованих актах, зазначаючи концептуальних змін у своєму змістовному наповненні;

2) правове регулювання забезпечення стабільності «трудових правовідносин» передбачало втрату свободи «працівника», допоки «працівником» не була повернута хазяїну «купа» (закупами) чи «завдаток» (наймитом);

3) з появою «наймитів» відбулось ускладнення правового регулювання забезпечення стабільності вказаних відносин: наймит повинен був проживати у дворі пана, не міг працювати на іншого хазяїна, проте, на відміну від закупа мав право припинити відносини із своїм хазяїном навіть до завершення виконання роботи, якщо повертав йому завдаток у подвійному розмірі.

#### Список використаних джерел:

1. Ілларионова С.І. Форми та способи захисту прав працівників в умовах ринкової економіки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2015. 222 с.
2. Міщук М.О. Проблеми правового регулювання соціального партнерства у трудовому праві України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2015. 428 с.
3. Лушникова М.В., Лушников А.М. Социальное партнерство в сфере труда : учебное пособие. Ярославль: ЯрГУ им. П.Г. Демидова, 2008. 432 с.
4. Семенова А.В. Принципи загальнообов'язкового державного медичного страхування: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2015. 221 с.
5. Остапенко Ю.О. Правове регулювання трудових прав в Україні до завершення Української революції. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. Вип. 3, Т. 2. С. 11–15. doi: 10.32844/2618-1258.2019.3-2.2.
6. Пузанова В.В. Зміна трудового договору в епоху дотрудового права України. Право, держава та громадянське суспільство в умовах системних реформ : матер. наук.-практ. конф. (м. Дніпро, 22–23 лют. 2019 р.). Херсон : Молод. вчен., 2019. С. 14–17.
7. Гринь Т.Г. Правове регулювання працевлаштування в Україні та за кордоном: порівняльно-правовий аспект : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Київ, 2016. 231 с.
8. Поляруш С.І. Оформлення юридичного статусу жінки за шлюбно-сімейним правом Київської Русі. *Наукові записки [Кіровоградського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка]. Серія: Історичні науки*. 2010. № 13. С. 102–108.
9. Курс російського трудового права: Часть общая. В 3-х т. / под общ. ред.: С.П. Маврина, А.С. Пашкова. С.-Пб.: С.-Петербург. ун-т, 1996. Т. 1. 573 с.
10. Гураль П.Ф. Господарська діяльність територіальної громади у Київській Русі. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія: Юридична*. 2008. Вип. 3. С. 53–65.
11. Тихомиров М.Н. Пособие для изучения Русской Правды. М. : Моск. ун-т, 1953. 192 с.
12. Удовенко І.О. Специфіка процесу формування та становлення найманої праці в умовах феодалізму на землях Київської Русі. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Економічні науки*. 2015. Вип. 14, ч. 3. С. 12–15.

УДК [342.95: 325.2](477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.13>

ШКАРУПА К.В.

**ЗМІСТ ТА ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ  
У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ****CONTENT AND SIGNIFICANCE OF STATE POLICY  
IN THE FIELD OF EXTERNAL LABOR MIGRATION**

Актуальність статті полягає в тому, що в Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року зазначено, що умовах глобальної інтенсифікації міграційних процесів та активної участі населення України в них, зростає необхідність ефективного державного регулювання зазначеною сферою, яке є передумовою використання позитивного потенціалу міграції з метою розвитку держави, мінімізації її негативних наслідків, забезпечення прав і свобод мігрантів та усього населення. У зв'язку з цим удосконалення міграційної політики повинно бути одним із пріоритетів державної політики в цілому. Наголошено, що основна мета державного управління міграційними процесами при цьому полягає в організації належного виконання адміністративно-правових актів учасниками міграційних правовідносин, які видаються з ціллю їх упорядкування. Тому адміністративно-правове регулювання нерозривно пов'язане з реалізацією державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції через призму застосування відповідних форм та методів правового регулювання. Зроблено висновок, що державна політика у сфері зовнішньої трудової міграції повинна відповідати вимогам міжнародних стандартів та потребам трудових мігрантів та членів їх сімей, а тому основними її цілями мають стати: 1) скорочення масштабів нелегальної трудової міграції населення; 2) забезпечення соціальної захищеності українських працівників за кордоном; 3) забезпечення зворотності зовнішніх трудових поїздок; 4) якнайширше залучення грошей трудових мігрантів в економіку України; 5) запобігання зниженню кваліфікації високоосвічених спеціалістів внаслідок зайняття за кордоном низькокваліфікованими роботами. Для цього необхідно, по-перше, розширювати можливості легального працевлаштування українських громадян за кордоном; по-друге, протидіяти нелегальній міграції; по-третє, посилити соціальний захист українських громадян в країнах-реципієнтах; по-четверте, забезпечити стимулювання інвестування зароблених мігрантами коштів в економіку України; по-п'яте, пом'якшити дію чинників, що стимулюють виїзд на роботу за кордон.

**Ключові слова:** зовнішня трудова міграція, державна політика, державне управління, адміністративно-правове регулювання.

The relevance of the article is that the Strategy of State Migration Policy of Ukraine for the period up to 2025 states that the conditions of global intensification of migration processes and active participation of the population of Ukraine in them, the need for effective state regulation of this area is growing. In order to develop the state, minimize its negative consequences, ensure the rights and freedoms of migrants and the entire population. In this regard, the improvement of migration policy should be one of the priorities of public policy in general. It is emphasized that the main purpose of state management of migration processes is to organize the proper implementation of administrative and legal acts of participants in migration relations, which are issued for the purpose of their regulation. Therefore, administrative and legal regulation is inextricably linked with the implementation of state policy in the field of external labor migration through the prism of the application of appropriate forms and methods of legal

regulation. It is concluded that the state policy in the field of external labor migration must meet the requirements of international standards and the needs of migrant workers and their families, and therefore its main objectives should be: 1) to reduce the scale of illegal labor migration; 2) ensuring social protection of Ukrainian workers abroad; 3) ensuring the return of external labor trips; 4) the widest possible involvement of migrant workers' money in the economy of Ukraine; 5) prevention of in-service training of highly educated specialists as a result of employment of low-skilled jobs abroad. To this end, it is necessary, first, to expand the possibilities of legal employment of Ukrainian citizens abroad; secondly, to counteract illegal migration; third, to strengthen the social protection of Ukrainian citizens in the recipient countries; fourth, to provide incentives for investment of funds earned by migrants in the economy of Ukraine; fifth, to mitigate the effects of factors that encourage work abroad.

*Key words:* external labor migration, state policy, public administration, administrative and legal regulation.

**Постановка проблеми.** В Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року зазначено, що умовах глобальної інтенсифікації міграційних процесів та активної участі населення України в них, зростає необхідність ефективного державного регулювання зазначеною сферою, яке є передумовою використання позитивного потенціалу міграції з метою розвитку держави, мінімізації її негативних наслідків, забезпечення прав і свобод мігрантів та усього населення. У зв'язку з цим удосконалення міграційної політики повинно бути одним із пріоритетів державної політики в цілому [14].

**Стан дослідження проблеми.** Державна міграційна політика ставала предметом досліджень багатьох вчених. Цікавими та одночасно змістовними у цьому напрямку стали праці К.Б. Левченко, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, О.А. Малиновської, М.Є. Чулаєвської, І.О. Гарної-Іванової, С.М. Гусарова, С.Ф. Денисюка, О.М. Бандурки, О.О. Бандурки та інших. Але незважаючи на наукові досягнення та розробки, дана сфера постійно реформується, а тому виникають нові й нові потреби у наукових пошуках.

**Мета і завдання дослідження** полягають у тому, щоб на основі доктринальних досліджень, аналізу нормотворчої практики та правореалізаційної сфери виробити пропозиції щодо удосконалення шляхів розвитку державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції.

**Виклад основного матеріалу.** Державна політика у сфері зовнішньої трудової міграції здійснюється за допомогою легітимних форм та методів публічного управління. Обумовлено це тим, що управління передбачає собою вплив суб'єкта управління на його об'єкт та, таким чином, створює практичну основу для виникнення цілої системи адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, які виникають у ході реалізації уповноваженими особами своїх функцій по відношенню до підвладних об'єктів. Основна мета державного управління міграційними процесами при цьому полягає в організації належного виконання адміністративно-правових актів учасниками міграційних правовідносин, які видаються з ціллю їх упорядкування. Тому адміністративно-правове регулювання нерозривно пов'язане з реалізацією державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції через призму застосування відповідних форм та методів правового регулювання.

У науковій літературі ми можемо знайти як визначення терміну «державна політика у сфері міграції», «міграційна політика», так і «міграційно-правова політика» але чи тотожні ці поняття?

Для початку зупинимось на ключовій категорії, це – політика. Політика в традиційному розумінні інтерпретується як середовище взаємодії між різними соціальними групами, партіями, націями, народами, державами, владою і населенням, а також громадянами та їх об'єднаннями. Це найважливіший і найскладніший пласт суспільного життя, «самостійний світ політичних цінностей» [4, с. 7]. Державна політика, в свою чергу, передбачає собою певний курс дій в тій чи іншій сфері суспільних відносин, визначений для органів державної влади, насамперед органів виконавчої влади, що стосується певних напрямків їх діяльності та який відповідає законам і соціальним потребам. Дещо ширший підхід знаходимо у праці Ю.В. Ковбасюка, К.О. Ващенко та Ю.П. Сурміна, які під державною політикою розуміють сукупність ціннісних цілей, державно-управлінських заходів, рішень і дій, порядок реалізації державно-політичних рішень (поставлених державною владою цілей) і системи державного управління розвитком країни [4, с. 8]. Дуже лаконічно, проте змістовно трактує державну політику В.І. Андріяш. Так, науковець зазначає, що вона є реакцією держави на конкретні проблеми суспільства, або груп у цьому су-

спільстві, наприклад, громадян, неурядових організацій тощо та покликана погоджувати суспільно-політичні інтереси, знаходити консенсус, необхідний для стабілізації суспільних відносин [1]. Дещо вужчий підхід до трактування терміну «державна політика» наводить О.П. Дем'янчук. На думку автора він означає наміри уряду вжити певних заходів загального характеру для вирішення якихось значних державних завдань, тобто, для здійснення державної влади [3]. Ґрунтовним дослідженням у сфері державної політики вважається монографія О.Л. Валевського «Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження». У ній наводиться таке визначення державної політики: «державна політика – це такі дії органів державної влади з вирішення проблем, які найоптимальніше сприяють реалізації інтересів суспільства». [2, с. 21]. В деяких випадках державну політику розглядають і як бездіяльність, наприклад, автори посібника «Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні» [5, с. 6]. Вони зазначають, що державна політика – це відносно стабільна, організована і цілеспрямована діяльність/бездіяльність державних інституцій, здійснювана безпосередньо чи опосередковано щодо певної проблеми або сукупності проблем, яка впливає на життя суспільства.

У довідковій літературі державна політика трактується як: 1) засіб, що дозволяє державі досягнути певної мети в конкретній галузі, використовуючи правові, економічні, адміністративні методи впливу, спираючись на ресурси, які є в її розпорядженні [6, с. 63]; 2) дії системи органів державної влади згідно з визначеними цілями, напрямками, принципами для розв'язування сукупності взаємопов'язаних проблем у певній сфері суспільної діяльності [7, с. 144–145].

На нашу думку державна політика має негативний аспект формулювання її змісту. Адже основою її визначення є певна проблематика – нерегульованість тієї чи іншої сфери суспільного буття. Тому для її вирішення формується певний курс дій для органів державної влади. І, нам здається не можна обмежуватися, як наводилось у визначеннях вище, лише діяльністю органів виконавчої влади, адже можуть виникати ситуації, коли відсутнє нормативно-правове забезпечення певної сфери, а для цього потрібні органи законодавчої влади; для вирішення спорів повинні залучатися органи судової влади; вирішувати нагальні питання громади повинні органи місцевого самоврядування і т.д. Тобто в масштабному розумінні термін «державна політика» охоплює нормативно-правове забезпечення та діяльність усієї вертикалі органів влади і місцевого самоврядування з метою задоволення потреб суспільства.

Ми схильні ототожнювати терміни «державна політика у сфері міграції» та «міграційна політика». До цього висновку ми доходимо, проаналізувавши велику кількість науково-теоретичних підходів до трактування цих термінів, а також дослідивши їх нормативне відображення. Відмінність полягає лише у співвідношенні категорій. При державній політиці у сфері міграції це «держава-політика-міграція», а при міграційній політиці це «міграція-держава-політика», проте зміст цих понять від цього не змінюється.

Міграційну політику, зокрема, трактують як: 1) комплекс законодавчих, організаційних, економічних заходів, спрямованих на регулювання в'їзду в країну і виїзду з країни населення, і зокрема робочої сили [11]; 2) один з напрямків політики держави, орієнтований на організацію і управління міграційними процесами на її території органами державної влади за допомогою законних форм і методів (як адміністративно-правових, так і соціально-економічних), з метою досягнення інтересів держави в сфері соціального, економічного та демографічного розвитку суспільства з дотриманням принципів міжнародного і вітчизняного права [9, с. 11]; 3) система загальноприйнятих на рівні управління ідей і концептуально об'єднаних засобів, за допомогою яких передусім держава, а також її громадські інститути, дотримуючись певних принципів, що відповідають конкретно-історичним умовам країни, пропонують досягнення цілей, які є адекватними як цьому, так і наступному етапові розвитку суспільства [15, с. 167]; 4) комплекс державних заходів, спрямованих на впорядкування потоків зовнішньої і внутрішньої міграції з метою забезпечення необхідної демографії держави і збалансованості розселення на її території, розрахованих як на сьогодні, так і на майбутнє [16, с. 12]; 5) комплекс розробок і заходів, спрямований на формування необхідних потоків і потрібної інтенсивності міграції населення [17, с. 50]. Таким чином, міграційна політика у вузькому розумінні спрямована на регулювання чисельності, складу, спрямованості переміщень населення, а в більш широкому – це державна доктрина чи концепція регулювання міграційних процесів, спрямована на майбутнє, тобто на забезпечення поступального розвитку [10, с. 67–68].

Але, як уже було зазначено вище, виділяють ще міграційно-правову політику. Проте її не слід ототожнювати з попередніми двома категоріями – «державною політикою у сфері міграції» та «міграційною політикою», оскільки вона за своїм змістом є вужчою та не вклю-

час інституційну складову, обмежившись лише правовою. Т.Ю. Цуркан формує таке поняття «міграційно-правової політики» – це вибір певних, найчастіше стратегічних, узгоджених і цілеспрямованих правових рішень та способів їх здійснення у міграційній сфері суспільства, спрямованих на виконання комплексу заходів, пов'язаних із питаннями надання іммігрантам права на тимчасове проживання, отримання посвідки на проживання і громадянства, здійснення контролю за нелегальною імміграцією, включення іммігрантів до соціокультурного контексту приймаючого суспільства, забезпечення захисту прав і свобод емігрантів. На думку авторки міграційно-правова політика сучасної держави складається з чотирьох компонентів, зміст яких може бути представлений наступним чином: 1) імміграційно-правова політика (правова політика з питань встановлення юридичного режиму, регулюючого імміграцію (порядок в'їзду і перебування іноземців у країні, забезпечення прав іммігрантів, контроль за нелегальною імміграцією тощо); 2) натуралізаційно-правова політика (правова політика, пов'язана з натуралізацією іммігрантів, що включає такі етапи як одержання дозволу на тимчасове проживання, одержання посвідки на проживання і, нарешті, громадянства); 3) правова політика щодо соціокультурної інтеграції іммігрантів до приймаючого суспільства (питання правового регулювання включення іммігрантів до соціокультурного контексту приймаючої країни); 4) правова політика стосовно емігрантів (охоплює проблеми захисту прав і свобод емігрантів, коли вони залишаються громадянами держави, з якої вони прибули) [19, с. 8]. Л.П. Єфремова розглядає міграційно-правову політику як різновид загальної правової політики, що являє собою науково-обґрунтовану, планомірну і системну діяльність державних органів влади та структур громадянського суспільства щодо оптимізації міграційних процесів з урахуванням інтересів особистості, суспільства і держави на основі ефективного механізму міграційно-правового регулювання [8, с. 24]. За твердженням Г.О. Хуринова міграційно-правова політика представляє собою відносини, що виникають між учасниками міграційного процесу з приводу реалізації їх прав і обов'язків, пов'язаних з в'їздом в країну, виїздом з країни, перебуванням та проживанням на її території. Основою міграційно-правової політики держави є права і свободи людини, закріплені міжнародними правовими документами, Основним Законом та іншими нормативними правовими актами, що регулюють правовідносини у сфері міграції [18, с. 8].

На наш погляд міграційно-правова політика передбачає собою формування та застосування норм права з метою врегулювання суспільних відносин, які викають в ході міграційних процесів. Але в будь-якому випадку, основним координатором й організатором міграційно-правової політики виступає держава з її адміністративно-правовим апаратом та управлінськими функціями.

Безпосереднім об'єктом нашого дослідження є зовнішня трудова міграція, тому цікавити нас повинна державна політика саме у сфері зовнішньої трудової міграції. На нашу думку вона являє собою окремий курс загальнодержавної політики, який спрямований на вирішення суспільно-політичних та демографічних проблем, які виникають при переміщенні працездатного населення з держав громадянського походження до іноземних держав з метою задоволення трудовими мігрантами своїх матеріальних та соціально-побутових потреб.

Закон України «Про зовнішню трудову міграцію» закріплює такі напрями державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції:

- 1) здійснення ефективного державного регулювання зовнішньої трудової міграції;
- 2) забезпечення соціального та правового захисту трудових мігрантів і членів їхніх сімей;
- 3) здійснення співробітництва з державними органами іноземних держав, міжнародними та громадськими об'єднаннями, заінтересованими у вирішенні питань зовнішньої трудової міграції;
- 4) здійснення заходів із запобігання незаконній зовнішній трудовій міграції;
- 5) створення умов для повернення в Україну та реінтеграції в суспільство трудових мігрантів і членів їхніх сімей;
- 6) посилення інституційної спроможності закордонних дипломатичних установ України щодо надання правової, інформаційної та іншої допомоги трудовим мігрантам і членам їхніх сімей на території держави перебування;
- 7) провадження науково-дослідної та інформаційно-роз'яснювальної діяльності у сфері зовнішньої трудової міграції;
- 8) удосконалення системи збирання та оброблення статистичної інформації про трудових мігрантів і членів їхніх сімей, а також моніторингу стану зовнішньої трудової міграції;
- 9) сприяння задоволенню національно-культурних, освітніх та мовних потреб трудових мігрантів і членів їхніх сімей;

10) укладення міжнародних договорів з питань захисту прав трудових мігрантів і членів їхніх сімей у державі перебування [13].

Державна політики у сфері зовнішньої трудової міграції має спиратися на принцип дотримання та забезпечення прав людини й досягнення стандартів гідної праці для економічно активного населення, бути спрямована на усунення відповідних загроз національній безпеці, мінімізацію міграційних втрат, переведення сучасного стихійного процесу інтеграції України у світовий ринок праці на врегульовану основу, сприяння інтеграції України до ЄС та ЄЕП, підвищення міжнародного авторитету України. А політика сприяння трудовій міграції наших громадян і посилення їх соціального захисту під час перебування за кордоном має бути ядром політики держави у міграційній сфері [12, с. 121]. Дотичними принципами до державної політики у сфері зовнішньої трудової міграції повинні бути й принципи верховенства права; захисту прав людини та основних свобод; прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; запобігання і боротьби з усіма формами та проявами расизму, ксенофобії та пов'язаної з ними нетерпимості; неприпустимості будь-яких форм дискримінації; заохочення культурного розмаїття; сумісності міграційної політики з іншими сферами діяльності держави; координації та співробітництва на державному, регіональному та місцевому рівні; активного залучення громадських партнерів, наукових кіл, міжнародних організацій; наукової обґрунтованості рішень, які приймаються; гнучкості, що передбачає періодичне коригування тактичних завдань та заходів з метою досягнення стратегічних цілей [14].

**Висновок.** Державна політика у сфері зовнішньої трудової міграції є динамічним правовим явищем. Вона повинна відповідати вимогам міжнародних стандартів та потребам трудових мігрантів та членів їх сімей, а тому основними її цілями мають стати: 1) скорочення масштабів нелегальної трудової міграції населення; 2) забезпечення соціальної захищеності українських працівників за кордоном; 3) забезпечення зворотності зовнішніх трудових поїздок; 4) якнайширше залучення грошей трудових мігрантів в економіку України; 5) запобігання зниженню кваліфікації високоосвічених спеціалістів внаслідок зайняття за кордоном низькокваліфікованими роботами. Для цього необхідно, по-перше, розширювати можливості легального працевлаштування українських громадян за кордоном; по-друге, протидіяти нелегальній міграції; по-третє, посилити соціальний захист українських громадян в країнах-реципієнтах; по-четверте, забезпечити стимулювання інвестування зароблених мігрантами коштів в економіку України; по-п'яте, пом'якшити дію чинників, що стимулюють виїзд на роботу за кордон.

#### Список використаних джерел:

1. Андріяш В.І. Державна політика: концептуальні аспекти визначення. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2013. № 9. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=626>.
2. Валевський О. Л. Державна політика в Україні: методологія аналізу, стратегія, механізми впровадження : монографія. Київ : НІСД, 2001. 242 с.
3. Дем'ячук О.П. «Державна політика» та «публічна політика»: варіант перехідного періоду. *Наукові записки*. Том 18. *Політичні науки*. URL: [https://elib.ukma.edu.ua/NZ/NZV18\\_2000\\_polityk/05\\_demyanchuk\\_op.pdf](https://elib.ukma.edu.ua/NZ/NZV18_2000_polityk/05_demyanchuk_op.pdf).
4. Державна політика : підручник / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) та ін. К. : НАДУ, 2014. 448 с.
5. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні: навч. посіб.; за заг. ред. В. Ребкала, В.Тертички. К.: Вид-во НАДУ, 2000. 232с.
6. Державне управління : словн.-довід. / уклад. В. Д. Бакуменко ; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
7. Енциклопедичний словник з державного управління. Укл. : Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. К. : НАДУ, 2010. 820 с.
8. Ефремова Л. П. Миграционно-правовая политика в современной России : теоретико-инструментальный аспект: автореф. дисс. ...канд. юрид. наук.: 12.00.01 Тамбов, 2009. 26 с.
9. Кондрашина К.П. Административно-правовое регулирование в сфере миграционной политики Российской Федерации: автореф. дис. ...канд. юрид. наук.: 12.00.14. Москва. 2007. 29 с.
10. Малиновська О.А. Міграційна політика: глобальний контекст та українські реалії: монографія. К. : НІСД, 2018. 472 с.
11. Міжнародні економічні відносини: підручник. За ред.. А.П. Голікова, О.А. Довгаль. Х.:ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2015. 464 с.



12. Позняк О.В. Стратегія державної політики у сфері зовнішніх трудових міграцій. *Демографія та соціальна економіка*. 2005. № 1. С. 118-124.
13. Про зовнішню трудову міграцію: закон України від 5 листопада 2015 року № 761-VIII, ред. від 27.12.2019. *БД «Законодавство України»*. *ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-19>.
14. Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року: розпорядження Кабінету міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р. *БД «Законодавство України»*. *ВР України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/482-2017-%D1%80>.
15. Рыбаковский Л.Л. Миграция населения: прогнозы, факторы, политика. М., 1987. 199 с.
16. Сизов И.Ю. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел в реализации миграционной политики Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Москва. 2004. 24 с.
17. Хомра А. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования. К.: «Наукова думка», 1979. 146 с.
18. Хуринов Г.А. Миграционно-правовая политика и принципы миграционного права России : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Ростов-на-Дону, 2008. 30 с.
19. Цуркан Т.Ю. Правова політика сучасної держави у сфері міграції: теоретико-компаративістське дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Нац. ун.-т «Одеська юридична академія». Одеса, 2010. 24 с.

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;  
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.957

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.14>**БІЛЬКО Б.І.****ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ОРЕНДИ В УКРАЇНІ****THE CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION OF LEASE IN UKRAINE**

Актуальність статті полягає в тому, що Україна є правова, демократична держава з ринковою економікою, в якій широко використовуються відносини оренди. Такі відносини практично пронизують усю публічну і господарську діяльність в Україні. Важко знайти місце і громадянина який би хоча раз в житті не користувався орендою для задоволення своїх потреб. В тому числі часто здійснюється оренда державного майна та органів місцевого самоврядування. Саме у цих сферах спостерігається найбільша кількість зловживань та не ефективного використання майна. Також не досконалим у цій сфері є нормативне регулювання. З'ясовано, що до суб'єктів публічної адміністрації які приймають участь в правових відносинах щодо оренди публічного майна відносяться уповноважений орган управління, представницький орган місцевого самоврядування або визначені ним органи такого представницького органу, Кабінет Міністрів України або орган державної влади, визначений Кабінетом Міністрів України. До суб'єктів орендних відносин відносяться: орендар, орендодавець, балансоутримувач, уповноважений орган управління, представницький орган місцевого самоврядування або визначені ним органи такого представницького органу, Кабінет Міністрів України або орган державної влади, визначений Кабінетом Міністрів України. Визначено, що публічне адміністрування оренди майна в Україні регулюється Цивільним кодексом України, спеціальним законом про оренду публічного майна та чисельними нормативно-правовими актами які прийняті в ході розпорядчою діяльності центральним так і місцевих органів публічного адміністрування. Наголошено, що публічне адміністрування оренди майна в Україні регулюється Цивільним кодексом України. У спеціальним законом про оренду публічного майна та чисельними нормативно-правовими актами які прийняті в ході розпорядчою діяльності центральним так і місцевих органів публічного адміністрування. Зроблено висновок, що публічне адміністрування оренди майна України – комплексна категорія адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо збереження й контролю за публічний майном яке передається у користування іншим особам з метою найбільш ефективного його використання на благо держави та/або територіальної громади.

**Ключові слова:** адміністративна діяльність, ефективне використання, збереження й контроль, категорія, оренда, поняття, публічне майно, публічно адміністрування.

The relevance of the articles is that Ukraine is a law, a democratic state with a market economy, which is widely used in lease relations. Such relations practically permeate us with public and economic activities in Ukraine. It is difficult to find a location and a

citizen who wants to understand life without using rent to meet their needs. At the same time, state property and local governments are often leased. It is in these areas that the greatest number of abuses and inefficient use of property is observed. Nor is regulatory regulation improved in this area. It was found out that the subjects of public administration take part in legal relations on lease of public property of restoration of the authorized body, representative body of local self-government or such representative body designated by it, the Cabinet of Ministers of Ukraine or the state body appointed by the Cabinet of Ministers of Ukraine. The subjects of lease relations include: tenant, landlord, balance holder, authorized management body, representative body of local self-government or a representative body designated by it, the Cabinet of the Ministry of Ukraine or a body of state power determined by the Cabinet of Ministers of Ukraine. It is determined that public administration of property lease in Ukraine is regulated by the Civil Code of Ukraine, by a special law on public property lease and the number of regulations adopted during the division of activities of central and local public administration bodies. It is emphasized that public administration of property lease in Ukraine is regulated by the Civil Code of Ukraine. In a special law on the lease of public property and the number of regulations adopted during the division of activities of central and local public administration. It is concluded that public administration of lease of property of Ukraine is a complex category of administrative activity of public administration on preservation and control over public property which is transferred for use to other persons with involvement of its effective use for the benefit of the state and/or territorial community.

**Key words:** *administrative activity, effective use, preservation and control, category, rent, concept, public property, public administration.*

**Постановка проблеми.** Україна є правова, демократична держава з ринковою економікою, в якій широко використовуються відносини оренди. Такі відносини практично пронизують усю публічну і господарську діяльність в Україні. Важко знайти місце і громадянина який би хоча раз в житті не користувався орендою для задоволення своїх потреб. В тому числі часто здійснюється оренда державного майна та органів місцевого самоврядування. Саме у цих сферах спостерігається найбільша кількість зловживань та не ефективного використання майна. Також не досконалим у цій сфері є нормативне регулювання. Як стверджують публіцистичні видання та статистичні матеріали народ України не є повністю задоволеним публічним адміністрування оренди в Україні.

**Аналіз публікацій на тему дослідження.** Науково-теоретичну основу статті склали праці як вітчизняних та зарубіжних науковців, а саме: К. Бугайчук, В. Галунько, П. Діхтєвський, О. Кузьменко, С. Стеценко, Т. Семенчук та інші. Однак, в умовах сьогодення вказане питання потребує подальшого наукового вивчення та аналізу.

**Мета статті** полягає в тому, щоб використовуючи теорію адміністративного права та діюче законодавство сформувати поняття публічного адміністрування оренди в Україні.

**Виклад основних положень.** Оренда – один з найбільш часто використовуваних договорів. Він відомий як господарюючим суб'єктам, так і простим фізичним особам. На думку практиків складно знайти підприємство, яке б ні разу не вступало в орендні відносини [3]. Згідно з тлумачним словником української мови «оренда» – це : 1) тимчасове користування будівлями, земельною ділянкою і т. ін. на договірних засадах; 2) плата за таке користування [1]. В науковій літературі вважають що основною ознакою оренди є те що, одна особа (орендодавець) передає іншій особі (орендарю) майно у тимчасове володіння і користування (або тільки в користування) за плату [3]. Найбільш повно інститут оренди розкритий в цивільному законодавстві. Так згідно із Цивільний Кодексом України за договором найму (оренди) наймодавець передає або зобов'язується передати наймачеві майно у користування за плату на певний строк. 2. Законом можуть бути передбачені особливості укладення та виконання договору найму (оренди). предметом договору найму може бути річ, яка визначена індивідуальними ознаками і яка зберігає свій первісний вигляд при неодноразовому використанні (непоживна річ) [2].

Здійснений методом аналізу і синтезу дає можливість сформулювати наступні узагальнення щодо наукового розуміння «оренди». Перше, на що вказують усі джерела що при оренді одна особа передає іншій майно за плату. Друге що визначено у більшість джерел що така передача здійснюється згідно договору оренди і на певний строк. Іншими словами законодавча конструк-

ція оренди прописана в Цивільному Кодексі України є, на наш погляд, досконалою і такою що відповідає класичній теорії.

Звертаючи до категорії публічного адміністрування треба зазначити, що на думку В. Галуцького це – форма реалізації публічної влади – це адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка є зовнішнім виразом реалізації завдань (функцій) виконавчої влади, що здійснюється з метою задоволення публічного інтересу й негативного відмежовується від законодавчої судової та політичної діяльності [4, с. 18]. Як вважає Т. Семенчук публічне адміністрування – це метод управління, який з одного боку забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства, з іншого боку – реалізацію обраного типу політики, яку втілюють державні службовці, яким було делеговано повноваження під час волевиявлення народу на виборах, як в межах країни так і за кордоном, у всіх напрямках її прояву [5]. Досить повно теоретичні засади і підходи публічне адміністрування розкрив К. Бугайчук. Він вважає що публічне адміністрування – це регламентована законами й іншими нормативно-правовими актами системна організуюча, владно-розпорядча діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, яка спрямована на впорядкування їх організаційної структури, планування, підготовку, розробку та реалізацію управлінських рішень, організацію діяльності апарату управління, здійснення документального, інформаційного, кадрового, психологічного забезпечення їх повсякденної діяльності з метою досягнення суспільно корисних цілей і самої мети створення та діяльності відповідного суб'єкта адміністрування [6].

Із аналізованої системи думок вчених на поняття публічного адміністрування ми критично ставимо до думки Т. Семенчук що публічне адміністрування обмежує чи охоплюється виключено межами методу управління. Ми в цілому погоджуємося К. Бугайчука що публічне адміністрування усе регламентована нормативна правовими актами адміністративна діяльність суб'єктів публічної адміністрації. Проте на більш слушній є точкою В. Галуцького який доводить що, публічне адміністрування це комплексна категорія яка відображає усю динаміку адміністративної діяльності публічної адміністрації для досягнення встановленої публічної мети.

Загально теоретичне правове регулювання оренди в Україні здійснюється на основі загальних положень цивільного та господарського кодексів України. Спеціальне публічно-правове регулювання здійснюється Законом України від 3 жовтня 2019 р. № 157-IX (Про оренду державного та комунального майна). Згідно з яким під орендою розуміється речове право на майно, відповідно до якого орендодавець передає або зобов'язується передати орендарю майно у користування за плату на певний строк. А до суб'єктів орендних відносин належать: орендар, орендодавець, балансоутримувач, уповноважений орган управління, представницький орган місцевого самоврядування або визначені ним органи такого представницького органу, Кабінет Міністрів України або орган державної влади, визначений Кабінетом Міністрів України [7].

Як бачимо до невід'ємних суб'єктів публічної адміністрації які приймають участь в правових відносинах щодо оренди публічного майна відносяться уповноважений орган управління, представницький орган місцевого самоврядування або визначені ним органи такого представницького органу, Кабінет Міністрів України або орган державної влади, визначений Кабінетом Міністрів України. Тим самим наведеному випадку цивільно-правові відносини переростають в адміністративні правові. А вже посередникам таких відносин виступає визначений законом суб'єкт публічної адміністрації. Наприклад: Виконком Ковальської міської влади в грудні 2019 року розглянув висновок про вартість п'яти об'єктів з метою визначеної орендованого майна [8].

Крім того до спеціальних закону про освіту регулюється здача в оренду приміщень закладів освіти [9]. Значне нормативне правове регулювання щодо публічного адміністрування оренди майна здійснюється на основі підзаконних нормативно-правових актів. Серед з них слід виділити Наказ Фонду Державного Майна України від 23 серпня 2000р. № 1777 яким затверджено «Типовий договір оренди індивідуально визначеного (нерухомого або іншого) майна, що належить до державної власності». Також на місцевому рівні нормативні акти які регулюють оренду майна. Наприклад: положення про передачу оренду об'єктів «Порядок передачі в оренду об'єктів комунальної власності Херсонської міської територіальної громади» [10].

Таким чином, нормативне регулювання публічного адміністрування оренди в Україні поряд законами України регулюється з чисельними нормативно-правовими актами які прийняті в ході розпорядчою діяльністю центральним так і місцевих органів публічного адміністрування.

Усе вище викладене сформулювати наступні узагальнення:

1) виявлено і узагальнено що публічна оренда це коли будь-яка публічна особа передає в користування іншій особі (як публічній так і приватній) публічне майно за плату визначену у відповідності до адміністративного законодавства;

2) публічне адміністрування в аналізованій сфері це комплексна категорія яка відображає усю динаміку адміністративної діяльності публічної адміністрації для досягнення публічного інтересу щодо збереження публічного майна та найбільш ефективного його використання на благо держави та/або територіальної громади;

3) до суб'єктів публічної адміністрації які приймають участь в правових відносинах щодо оренди публічного майна відносяться уповноважений орган управління, представницький орган місцевого самоврядування або визначені ним органи такого представницького органу, Кабінет Міністрів України або орган державної влади, визначений Кабінетом Міністрів України;

4) публічне адміністрування оренди майна в Україні регулюється ЦКУ спеціальним законом про оренду публічного майна та чисельними нормативно-правовими актами які прийняті в ході розпорядкою діяльності центральним так і місцевих органів публічного адміністрування.

**Висновки.** Отже, публічне адміністрування оренди майна України – комплексна категорія адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо збереження й контролю за публічним майном яке передається у користування іншим особам з метою найбільш ефективного його використання на благо держави та/або територіальної громади.

#### Список використаних джерел:

1. Оренда. Словник української мови. Академічний тлумачний словник (1970–1980). URL: <http://sum.in.ua/s/orenda>.
2. Цивільний Кодекс України. Закон України від 16 січня 2003 р. № 435-IV. *Верховна Рада України*. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text>.
3. Договір оренди: загальні положення. Protocol. 2020. URL: [https://protocol.ua/ua/dogovir\\_orendi\\_zagalni\\_pologennya/](https://protocol.ua/ua/dogovir_orendi_zagalni_pologennya/).
4. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В. Діхтієвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
5. Семенчук Т. Сутність категорії «публічне адміністрування» та передумови її формування. *Вісник економіки транспорту і промисловості*. № 42, 2013. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sutnist-kategoriyi-publichne-administruvannya-ta-peredumovi-yiyi-formuvannya/viewer>.
6. Бугайчук К. Публічне адміністрування: теоретичні засади та підходи до визначення. *Право і безпека*. 2017. № 3 (66). URL: <http://pb.univd.edu.ua/index.php/PB/article/download/62/53/>.
7. Про оренду державного та комунального майна. Закон України від 3 жовтня 2019 р. № 157-IX. *Верховна Рада України*. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/157-20#top>.
8. У Ковелі оцінили п'ять комунальних об'єктів, які влада здає в оренду 2019. URL: <https://kowel.rayon.in.ua/news/201778-u-koveli-otsinili-pyat-komunalnih-obektiv-iaki-vlada-zdae-v-orendu>.
9. Типовий договір оренди індивідуально визначеного (нерухомого або іншого) майна, що належить до державної власності. Затверджено Наказом України 21 грудня 2000 р. № 931/5152. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0931-00#Text>.
10. Порядок передачі в оренду об'єктів комунальної власності Херсонської міської територіальної громади. 2020. Херсонська міська Рада. URL: <http://www.city.kherson.ua/articles/poryadok-peredachi-v-orendu-lyu-yektiv-komunalnoyi-vlasnosti-hersonskoyi-miskoyi-teritorialnoyi-gromadi>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.15>

ВОЛОДИНА Д.А.

**СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ****ESSENCE AND CONTENT OF MANAGEMENT OF PUBLIC AUTHORITIES**

Актуальність статті полягає в тому, що сучасний розвиток української державності, після багатьох десятиліть залежності від центральної влади Радянського Союзу, зорієнтовано на західні тенденції побудови внутрішньополітичних процесів, які пронизано ідеями демократизму, толерантності, гуманності та плюралізму. Однак, надбанням нового періоду розвитку України та проникнення у поточний процес її життєдіяльності демократичних тенденцій є не тільки прийняття Конституції та формування ринкової економіки. Розвиток за європейськими канонами обумовлює удосконалення системи взаємовідносин в середині системи органів державної влади. Так, на сьогоднішній день все активніше постає проблема невідповідності відходження від радянських канонів управління в органах державної влади. Заміну цих канонів бачать у досить популярному але глибокому за змістом явищі менеджменту. У статті акцентовано увагу на змісті категорії «менеджмент». Проаналізовано базові підходи до визначення менеджменту у загальнонауковій та управлінській площині. Сформульовано доктринальне визначення менеджменту та наведено широке та вузьке розуміння даної категорії. Зроблено висновок, що менеджмент органів влади має багато проявів, які стосуються багатьох аспектів організації роботи державних органів, а саме: кадрового забезпечення, організації функціональної структури органу, психологічного забезпечення персоналу органу влади, підтримки службової дисципліни, аналізу діяльності органу влади та визначення шляхів покращення його роботи і таке інше. При цьому сутність менеджменту в полягає не просто у адмініструванні наведених управлінських моментів за рахунок видання наказів з метою їх упровадження, а комплексному підході до практичної реалізації останніх та заінтересованості керівництва відповідного органу в цьому. Виходячи з викладеного, у підсумку проведеного дослідження варто зробити висновок, що менеджмент органів державної влади це управлінська система, яка об'єднує в собі різні методи, заходи, засоби та форми керівництва людськими ресурсами органу державної влади, метою застосування яких є забезпечення структурно-організаційного, психологічно-соціального та фінансово економічного аспектів його роботи.

***Ключові слова:** менеджмент, органи державної влади, управління, організація роботи.*

The relevance of the article is that the modern development of Ukrainian statehood, after many decades of dependence on the central government of the Soviet Union, is focused on Western trends in domestic political processes, which are permeated with ideas of democracy, tolerance, humanity and pluralism. However, the acquisition of a new period of Ukraine's development and penetration into the current process of its life of democratic tendencies is not only the adoption of the Constitution and the formation of a market economy. Development according to European canons determines the improvement of the system of relations within the system of public authorities. Thus, today the issue of the need to deviate from the Soviet canons of government in public authorities is becoming more active. The replacement of these canons is seen in a rather popular but profound management phenomenon. The article focuses on the content of the category "management". The basic approaches to the definition of management in the general scientific and managerial plane are analyzed. A doctrinal definition of management is for-

mulated and a broad and narrow understanding of this category is given. It is concluded that the management of public authorities has many manifestations that relate to many aspects of the organization of public authorities, namely: staffing, organization of the functional structure of the body, psychological support of government staff, maintenance of discipline, analysis of government and identify ways to improve it work and so on. The essence of management is not just the administration of these management issues through the issuance of orders for their implementation, but a comprehensive approach to the practical implementation of the latter and the interest of the leadership of the body. Based on the above, as a result of the study it should be concluded that the management of public authorities is a management system that combines various methods, measures, tools and forms of management of human resources of public authorities, the purpose of which is to ensure structural and organizational, psychological, social and financial and economic aspects of his work.

**Key words:** *management, public authorities, management, organization of work.*

**Постановка проблеми.** Сучасний розвиток української державності, після багатьох десятиліть залежності від центральної влади Радянського Союзу, зорієнтовано на західні тенденції побудови внутрішньополітичних процесів, які пронизано ідеями демократизму, толерантності, гуманності та плюралізму. Однак, надбанням нового періоду розвитку України та проникнення у поточний процес її життєдіяльності демократичних тенденцій є не тільки прийняття Конституції та формування ринкової економіки. Розвиток за європейськими канонами обумовлює удосконалення системи взаємовідносин в середині системи органів державної влади. Так, на сьогоднішній день все активніше постає проблематика необхідності відходження від радянських канонів управління в органах державної влади. Заміну цих канонів бачать у досить популярному але глибокому за змістом явищі менеджменту.

**Стан дослідження проблеми.** В статті використано досвід зарубіжних та вітчизняних вчених, які в своїх наукових роботах наводили характеристику змісту категорії менеджменту. Стаття базується на працях Генрі Р. Тауна, Ф.І. Хміль, О.І. Мармаза, Н. Коломінського, О.М. Гірняка, П.П. Лазановського, І.О. Кулініча та інших. Втім, незважаючи на суттєві здобутки вказаних правників, справедливим буде відзначити, що у науковій літературі малодослідженим є питання сутності та змісту менеджменту органів державної влади.

**Мета статті** полягає в аналізі на прикладі великого числа наукових розробок та концепцій, проблеми менеджменту, як в загальнонауковому значенні, так і в розрізі роботи органів державної влади України.

**Виклад основного матеріалу.** Слово «менеджмент» сьогодні часто з'являється на сторінках як наукової, так і публіцистичної літератури. Однак, в контексті роботи органів державної влади розкривається дещо по-іншому. При цьому, варто зазначити, що менеджмент, як самостійне явище має досить довгу історію.

Відправним пунктом, з якого починався інтенсивний розвиток менеджменту та використання цього терміну у широкому обороті, слід вважати 1886 рік, коли Генрі Р. Таун, американський інженер-механік та бізнесмен, запропонував вивчати менеджмент як наукову галузь. У статті «Інженер як економіст» він стверджував, що менеджмент – галузь вивчення, яка за важливістю дорівнює інженерії. Він стверджував, що менеджмент це система, що передбачає здійснення способів, методів, принципів управління, умінь спрямовувати працю людей, їх знання, досвід, інтелект на досягнення поставлених цілей [1, с. 500].

Відповідно до словнику англійської мови терміну «менеджмент» розкривається як: управління; умінь володіти (чимось, наприклад, інструментами, технологіями та інше), умінь виконувати певну роботу; ставлення до людей; дирекція, штат [2, с. 368].

З філософської точки зору, менеджмент це система планування, організації, мотивації й контролю, яка необхідна для досягнення цілей наукової спільноти, організації чи об'єднання людей. Як наука менеджмент спрямовує свою увагу на виявлення умов, при яких загальна робота людей стає ефективнішою й кориснішою [3, с. 51].

Отже, в етимологічному та загальнонауковому плані слово «менеджмент» є іншомовним синонімом поняття «управління» у більш широкому значенні. Але якщо управління змістовно тяжіє до категорії адміністрування, тобто, формального керівництва за допомогою наказів, то менеджмент об'єднує в собі одразу декілька управлінських процесів.

В площині наукових дискусій зміст поняття «менеджмент», незважаючи на загальну освітленість його визначення у літературі словникової, досі викликає багато суперечок.

В площині вітчизняної науки до визначення поняття «менеджмент» підходять двоюко. Одна група вчених кваліфікує дану категорію широко, наділяючи її особливим змістом.

Наприклад, О.І. Мармаза зазначає, що менеджмент це самостійний вид професійної діяльності, направлений на досягнення визначених цілей шляхом раціонального використання матеріальних, фінансових і трудових ресурсів з обов'язковим застосуванням економічних методів управління [4, с. 56]. Схожу позицію займає Ф.І. Хміль, який підкреслює, що менеджмент це специфічний вид діяльності, спрямованої на досягнення певних передбачених цілей виробничо-господарською організацією (підприємством), яка функціонує в ринкових умовах, шляхом раціонального використання її матеріальних, трудових і фінансових ресурсів [5]. Н. Коломінський розглядає менеджмент з психологічної точки зору як діяльність, спрямовану на створення в інших людей (підлеглих, партнерів, інших керівників) таких психологічних станів, якостей, які сприяють досягненню мети управління. З соціально-психологічної точки зору це процес взаємодії керівника з іншими людьми, в результаті якого забезпечується їх активна та скоординована участь у досягненні мети управління [6, с. 6].

В той же час, на думку окремого кола науковців, менеджмент, варто трактувати через призму категорії «управління», визначаючи дані явища синонімічно, або як тісно пов'язані між собою. Так, І.О. Кулініч визначає менеджмент як управління, керівництво, а також як дирекція, адміністрація [7, с. 170]. В.Б. Яковенко стверджує, що суть менеджменту полягає в управлінні продуктивністю і персоналом [8, с. 5]. О.М. Гірняк, П.П. Лазановський визначають: «Менеджмент – це складова процесу управління, яка забезпечує координацію дій персоналу підприємства (організації) на всіх його рівнях щодо раціонального використання ним наявних ресурсів із застосуванням наукового підходу, психологічних та етичних норм керівництва» [9].

Отже, аналіз наукових джерел не дає ґрунтовної відповіді на питання щодо змісту менеджменту. Пояснюється це двома проблемами: по-перше, діаметральною протилежністю тлумачення поняття «менеджмент» у зарубіжній та вітчизняній літературі; по-друге, відсутністю кінцевого уявлення про відмінність або тотожність менеджменту та категорії управління.

На наш погляд, поняття менеджменту існує в сфері управлінської діяльності, однак, повністю не відображає її. Відповідно до даної позиції ми виділили широке та вузьке розуміння досліджуваної категорії, які повністю розкривають нашу доктринальну позицію. Так, у широкому розумінні менеджмент це особлива концепція управління та координування соціальних груп, заснована на психологічно-організаційному підході до всіх процесів керівництва, а також систематичного аналізу та визначення шляхів удосконалення управлінського потенціалу.

У вузькому розумінні, менеджмент це система заходів, засобів та методів управлінського та психологічного впливу у всіх його проявах, що застосовується з метою мотивування, організації, регулювання та виховання членів відповідної соціальної групи, а також здійснення аналізу ефективності управління та визначення шляхів його оперативного покращення.

З представлених понять вбачається, що зазначені управлінські моменти в повному обсязі присутні в діяльності органів державної влади. Так, за визначенням науковців, менеджмент в роботі органів публічного управління передбачає:

- поєднання більшої міри свободи дій з відповідальністю, а також відкритістю для впливів навколишнього середовища;
- забезпечення набору мультипрофесійної команди для виконання прийняття рішень та виконання повноважень державного органу;
- провадження діяльності в аспекті вирішення суспільних проблем, а не тільки виконання бюджету тощо [10; 11, с. 2].

На наш погляд, менеджмент органів державної влади виражається, у першу чергу, в поєднанні управління адміністративного, яке ґрунтується на положеннях законодавства та ефективно орієнтованого, тобто, шляхом використання класичних важелів координації діяльності службовців відповідних органів влади.

Так, наприклад, якщо ми говоримо про підбір особливо ефективних та мотивованих кадрів для роботи в органах державної влади, то в останні роки все більша перевага надається конкурсному формату прийняття на службу до державних відомств. Так, відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 №889-VIII з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття посади державної служби. Проведення конкурсу здійснюється відповідно до визначених в установленому законом порядку вимог



до професійної компетентності кандидата на зайняття вакантної посади державної служби за результатами оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків. Вимоги до професійної компетентності кандидата на зайняття посади включають кваліфікаційні вимоги, вимоги до компетентності та вимоги до професійних знань [12; 13].

Важливим аспектом менеджменту, як базової концепції регулювання діяльності органів влади є зміна цілей та їх роботи, та все більше укорінення за даним напрямом соціальної складової. Так, наприклад, з 2015 діяльність Національної поліції України здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності органів і підрозділів поліції. Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [14]. Окрім того, поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України. Поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. Поліція забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом. Поліція може оприлюднювати (поширювати) інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом. Нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково оприлюднюються на веб-порталі центрального органу управління поліції [14].

Важливим аспектом, який виражає менеджмент в органах державної влади це психологічне та морально-етичне забезпечення соціальної групи, яка складає орган державної влади, тобто, персонал такого органу. Так, сьогодні в структурі багатьох органів державної влади створено спеціальні підрозділи, які відповідають, так би мовити, за «духовну» підтримку своїх службовців. Наприклад, в органах ДСНС України створюють спеціальні центри із забезпечення діяльності територіальних управлінь ДСНС. До основних завдань таких центрів відносяться: проведення роботи із психологічного забезпечення особового складу органів і підрозділів цивільного захисту та психологічного захисту населення у разі загрози і виникнення надзвичайних ситуацій; здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, працівників апарату Управління та підпорядкованих підрозділів тощо [15].

Досліджуючи сутність та зміст менеджменту органів державної влади не можна залишити поза увагою по праву центральну категорію в даній сфері інституту керівництва. Так, представники управлінської науки зауважують, що керівники це різновид посадових осіб, наділених адміністративною владою стосовно очолюваного ними певного формально-організованого колективу. Вони здійснюють внутрішньо-організаційне управління колективами, мають досить широкі повноваження щодо кадрових та організаційних питань діяльності органів виконавчої влади і одноособово проводять політику держави на різних рівнях. Традиційний адміністративно-правовий підхід щодо посади керівника визначає його функціональне положення в системі органів державної влади, його правовий статус, які забезпечують реалізацію частини компетенцій державного органу влади, створення умов для ефективної роботи державного апарату. Керівник на усіх рівнях державного управління виділяється не тільки правовими характеристиками, а й соціальними очікуваннями щодо нього з боку суспільства [16, с. 12; 17].

При цьому, якщо проаналізувати чинні нормативно-правові акти, зокрема в галузі регламенту державної служби, то можна побачити загальну зміну тенденції до визначення суто адміністративної суті інституту керівництва у сучасній системі державного управління. Так, відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 №889-VIII керівник державної служби має широке коло функцій, значну частину яких направлено не тільки на владний контроль, але й комплексну організацію службової діяльності підлеглої соціальної групи, відповідного органу влади [18].

**Висновки.** Таким чином, менеджмент органів влади має багато проявів, які стосуються багатьох аспектів організації роботи державних органів, а саме: кадрового забезпечення, організації функціональної структури органу, психологічного забезпечення персоналу органу влади, підтримки службової дисципліни, аналізу діяльності органу влади та визначення шляхів покращення

щення його роботи і таке інше. При цьому сутність менеджменту в полягає не просто у адмініструванні наведених управлінських моментів за рахунок видання наказів з метою їх упровадження, а комплексному підході до практичної реалізації останніх та заінтересованості керівництва відповідного органу в цьому.

Виходячи з викладеного, у підсумку проведеного дослідження варто зробити висновок, що менеджмент органів державної влади це управлінська система, яка об'єднує в собі різні методи, заходи, засоби та форми керівництва людськими ресурсами органу державної влади, метою застосування яких є забезпечення структурно-організаційного, психологічно-соціального та фінансово економічного аспектів його роботи.

**Список використаних джерел:**

1. Єрмошенко М.М. Менеджмент. Навчальний посібник. К.: Національна академія управління, 2006. 656 с.
2. Мюллер В.К. Англо-русский словарь. М.: Издательство иностранных и национальных словарей, 1956. 699 с.
3. Кондратьєва А.В. Філософія освітнього менеджменту. *Грані. Філософія*. 2014. № 4(108). С. 50-53.
4. Мармаза О.І. Основи теорії менеджменту. Х.: ТОВ «Планета-принт», 2015. 139 с.
5. Хміль Ф.І. Основи менеджменту: Підручник / Ф. І. Хміль. К.: Академвидав, 2007. 576 с.
6. Коломінський Н.Л. Психологія педагогічного менеджменту: Навч. посібник / Н.Л. Коломінський. К.: МАУП, 1996. 176 с.
7. Кулініч І.О. Психологія управління : підручник / І.О. Кулініч. К.: Знання, 2011. 415 с.
8. Яковенко В.Б. Менеджмент і маркетинг : Навч. посібник / В.Б.Яковенко. К.: Вид-во Європ.у-ту. 2007. 144 с.
9. Еірняк О.М., Лазановський П.П. Менеджмент: теоретичні основи і практикум. К.: «Магнолія плюс»; Львів: «Новий світ», 2003. 250 с.
10. Державний менеджмент в контексті реалізації адміністративної реформи / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ: 2012. 200 с.
11. Древаль Ю.Д. Менеджмент в органах державної влади: досвід реалізації та перспективи. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 2(33). С. 1-7.
12. Про державну службу: закон від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. ст. 43.
13. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова, порядок від 25.03.2016 № 246. *Офіційний вісник України*. 2016. № 28. ст. 173.
14. Про Національну поліцію: закон від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 41. ст. 379.
15. Про центр забезпечення діяльності: стаття. Офіційний сайт Управління ДСНС України в Тернопільській області. URL: <https://tr.dsns.gov.ua/ua/CENTR-ZABEZPECHENNYA-DIYALNOSTI.html>.
16. Організаційно-правові засади діяльності керівників органів державної влади : навч.-метод. матеріали / авт. кол. : Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковикова, С. І. Білосорочка. К. : НАДУ, 2012. 52 с.
17. Война Ю. Статус керівника в державному управлінні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2013. Вип. 1(16). С. 178-186.
18. Про державну службу: закон від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. ст. 43.

**ДОКУМЕНТАЛЬНА ОБГРУНТОВАНІСТЬ ПРОВЕДЕННЯ  
ФІНАНСОВО-КРЕДИТНИХ ОПЕРАЦІЙ ТА ВІДОБРАЖЕННЯ ЇХ  
В ОБЛІКУ ПІДПРИЄМСТВА**

**DOCUMENTARY SUBSTANTIATION OF FINANCIAL AND CREDIT OPERATIONS  
AND THEIR REFLECTION IN THE ACCOUNTING OF THE ENTERPRISE**

Метою статті є з'ясування сутності та значення документальної обгрунтованості проведення документів фінансово-кредитних операцій і відображення їх в обліку підприємства для експертного дослідження документів фінансово-кредитних операцій. У статті здійснено аналіз наукових і нормативно-правових джерел, що регламентують діяльність з надання фінансових послуг, та з'ясовано зміст фінансово-кредитних операцій і основних вимог до них. Встановлено, що умови та порядок здійснення фінансово-кредитних операцій, а також їх наслідки знаходять своє відображення в обліково-звітній документації. Зазначено, що фінансово-кредитні операції, будучи різновидом фінансових послуг, повинні бути документально обгрунтованими, а тому під час доказування у справах про правопорушення, пов'язані з фінансово-кредитними операціями, особлива увага приділяється пошуку та дослідженню документів таких операцій. Акцентовано, що особливу роль в цій діяльності відіграє такий різновид судової експертизи як судова економічна експертиза документів фінансово-кредитних операцій, оскільки основні її завдання зводяться до визначення їх документальної обгрунтованості. Визначено сутність і значення документальної обгрунтованості фінансово-кредитних операцій, а також їх відображення їх в обліку підприємства. З'ясовано, що документальна обгрунтованість фінансово-кредитних операцій – це безперервне та повне фіксування інформації про здійснені фінансово-кредитні операції в обліково-звітній документації для узагальнення даних про діяльність суб'єкта господарювання та його фінансовий стан. Зроблено висновок, що визначення документальної обгрунтованості фінансово-кредитних операцій, як основного завдання судової економічної експертизи документів фінансово-кредитних операцій, полягає в дослідженні первинних документів, реєстрів бухгалтерського обліку, фінансової звітності, інших документів, пов'язаних із здійсненням фінансово-кредитних операцій і встановленні їх відповідності фактичним умовам здійснення фінансово-кредитних операцій і чинному законодавству України.

**Ключові слова:** документальна обгрунтованість, фінансово-кредитні операції, облік підприємства, експертиза документів фінансово-кредитних операцій, завдання експертизи, об'єкт експертизи.

The purpose of the article is to clarify the essence and significance of the documentary validity of the documents of financial and credit transactions and their reflection in the accounting of the enterprise for expert study of documents of financial and credit transactions. The article analyzes the scientific and regulatory sources governing the provision of financial services, and clarifies the content of financial and credit transactions and the basic requirements for them. It is established that the conditions and procedure for financial and credit transactions, as well as their consequences are reflected in the accounting documentation. It is stated that financial and credit transactions, as a kind of financial services, must be documented, and therefore, when proving in cases of offenses related to financial and credit transactions, special attention is paid to finding and researching docu-

ments of such transactions. It is emphasized that a special role in this activity is played by such a type of forensic examination as forensic economic examination of documents of financial and credit operations, as its main tasks are to determine their documentary validity. The essence and significance of documentary substantiation of financial and credit operations, as well as their reflection in the accounting of the enterprise are determined. It was found that the documentary validity of financial and credit transactions is a continuous and complete recording of information about financial and credit transactions in the accounting and reporting documentation to summarize data on the activities of the entity and its financial condition. It is concluded that determining the documentary validity of financial and credit transactions, as the main task of forensic economic examination of financial and credit transactions, is to study primary documents, accounting records, financial statements, other documents related to financial and credit transactions and establishing their compliance with the actual conditions of financial and credit operations and current legislation of Ukraine.

**Key words:** *documentary substantiation, financial and credit operations, enterprise accounting, examination of documents of financial and credit operations, examination tasks, object of examination.*

**Постановка проблеми.** Дуже часто в результаті кредитних правовідносин можуть виникати спори у зв'язку з визнанням недійсними кредитних договорів та договорів іпотеки, оскарження істотних змін умов кредитних договорів, реструктуризації проблемних кредитів, списання безнадійної заборгованості та ін. При вирішенні подібних спорів зазвичай не обійтись без проведення незалежної економічної експертизи. Експертиза кредитних правовідносин здійснюється з метою встановлення порушень банком або позичальником законодавства та умов кредитного договору. Дослідження включає в себе аналіз документів кредитних операцій банку і клієнта з метою визначення документальної обґрунтованості проведення фінансово-кредитних операцій [1, с. 9]. У зв'язку з чим важливо з'ясувати в чому полягає документальна обґрунтованість проведення фінансово-кредитних операцій, які документи й у якому обсязі необхідно надати судовому експертові для проведення судової економічної експертизи документів фінансово-кредитних операцій.

**Аналіз останніх досліджень.** У науковій літературі питання документальної обґрунтованості проведення фінансово-кредитних операцій та відображення їх в обліку підприємства, особливо в контексті визначення завдань судової економічної експертизи документів фінансово-кредитних операцій, не розглядалися. Тому в представлений статті **метою** є з'ясування сутності та значення документальної обґрунтованості проведення документів фінансово-кредитних операцій і відображення їх в обліку підприємства для експертного дослідження документів фінансово-кредитних операцій.

**Виклад основного матеріалу.** Висвітлення окресленої проблематики вважаємо за необхідне розпочати зі з'ясування змісту фінансово-кредитних операцій і основних вимог до них. Так, фінансово-кредитні операції є різновидом фінансових послуг – операцій з фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб за власний рахунок чи за рахунок цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, – і за рахунок залучених від інших осіб фінансових активів, з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів. Фінансово-кредитні операції полягають в наданні в позику юридичній або фізичній особі коштів на визначений строк та під процент. При цьому надавати фінансові кредити за рахунок залучених коштів має право на підставі відповідної ліцензії лише кредитна установа. Окрім того, фінансова установа зобов'язана вести облік своїх операцій та надавати звітність відповідно до вимог законів та нормативно-правових актів органів, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг [2].

Більше того, фінансово-кредитні операції є й різновидом діяльності банку, тобто банківських послуг. Зокрема, в ст. 339 ГК України зазначається, що фінансове посередництво здійснюється банками у формі банківських операцій. Основними видами банківських операцій є депозитні, розрахункові, кредитні, факторингові та лізингові операції [3]. Тобто кредитні операції є різновидом банківських операцій. При цьому в п. 3 ч. 3 ст. 47 і ч. 1 ст. 49 закону України «Про банки і банківську діяльність» закріплено, що як кредитні операції розглядаються: розміщення залучених у вклади (депозити), у тому числі на поточні рахунки, коштів та банківських металів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик; здійснення операцій на ринку цінних па-

перів від свого імені; надання гарантій і поручительств та інших зобов'язань від третіх осіб, які передбачають їх виконання у грошовій формі; придбання права вимоги на виконання зобов'язань у грошовій формі за поставлені товари чи надані послуги, приймаючи на себе ризик виконання таких вимог та прийом платежів (факторинг); лізинг [4].

Разом із тим, у фаховій літературі можна зустріти наступні підходи до визначення фінансово-кредитних операцій. Зокрема, Т.О. Кривцова, досліджуючи сутність кредитних операцій, констатувала, що на законодавчому рівні, згідно Інструкції з бухгалтерського обліку кредитних, вкладних (депозитних) операцій та формування і використання резервів під кредитні ризики в банках України, кредитні операції (кредит) – вид активних операцій, пов'язаних з наданням клієнтам коштів у тимчасове користування або прийняттям зобов'язань про надання коштів у тимчасове користування за певних умов, а також надання гарантій, поручительств, авалів, розміщення депозитів, проведення факторингових операцій, фінансового лізингу, видача кредитів у формі врахування векселів, у формі операцій репо, будь-яке продовження строку погашення боргу, яке надано в обмін на зобов'язання боржника щодо повернення заборгованої суми, а також на зобов'язання на сплату відсотків та інших зборів з такої суми (відстрочення платежу) [5, с. 257].

При цьому фінансово-кредитні операції є нічим іншим, як правочином, який в обов'язковому порядку укладається в письмовій формі, що в свою чергу означає, що вони завжди документально зафіксовані. Тобто кредитні відносини здійснюються на підставі кредитного договору [3]. Кредитний договір укладається між кредитором і позичальником у письмовій формі. За ним банк або інша фінансова установа (кредитодавець) зобов'язується надати грошові кошти (кредит) позичальникові у розмірі та на умовах, встановлених договором, а позичальник зобов'язується повернути кредит та сплатити проценти (ст. ст. 1054, 1055 ЦК України) [6]. Окрім того, умови та порядок здійснення фінансово-кредитних операцій, а також їх наслідки знаходять своє відображення в обліково-звітній документації. Як приклад, фінансова звітність – звітність, що містить інформацію про фінансовий стан та результати діяльності підприємства. Метою ведення бухгалтерського обліку і складання фінансової звітності є надання користувачам для прийняття рішень повної, правдивої та неупередженої інформації про фінансовий стан та результати діяльності підприємства. При цьому обліково-звітна інформація про фінансовий стан і результати діяльності підприємства є взаємозалежною, оскільки фінансова, податкова, статистична та інші види звітності, що використовують грошовий вимірник, ґрунтуються на даних бухгалтерського обліку [7].

З вищеведеного помітно, що фінансово-кредитні операції, будучи різновидом фінансових послуг, повинні бути документально обґрунтованими, а тому під час доказування у справах про правопорушення, пов'язані з фінансово-кредитними операціями, особлива увага приділяється пошуку та дослідженню документів таких операцій. Зокрема, особливу роль в цій діяльності відіграє такий різновид судової експертизи як судова економічна експертиза документів фінансово-кредитних операцій. Останню нерідко в наукових працях іменують як фінансово-кредитну операцію.

На важливість і необхідність дослідження документів під час проведення судово-економічних експертиз неодноразово в своїх працях указують науковці. Зокрема, Я.І. Мулик зазначає, що дослідження в сфері економічної експертизи базуються на вивченні господарської діяльності особи, процесі формування фінансових показників за здійсненими операціями та правильності відображення їх в обліку. Відповідно проведення економічної експертизи дозволяє зафіксувати документальне підтвердження відповідності звітності по фінансово-господарським операціям податковому кодексу та чинному законодавству України [8, с. 29–30]. У цьому контексті вбачається вірним твердження, висловлене О.В. Сіренко, згідно з яким предметом фінансово-кредитної експертизи є відображені в документах господарські операції банків і підприємств при взаємовідносинах з банками, що стали об'єктом розгляду судово-слідчими органами, відносно яких поставлені питання на вирішення експерта [9, с. 515; 10, с. 408]. Іншими словами, предметом указаної судової експертизи є відображена в документах інформація щодо фінансово-економічних показників діяльності підприємства, акціонування, банкрутства, орендних відносин, цільового використання бюджетних коштів, які стали об'єктом розгляду судово-слідчими органами і відносно яких поставлені питання на вирішення експерта [11, с. 204].

Як відомо, предмет будь-якої експертизи, в тому числі судової економічної експертизи документів фінансово-кредитних операцій, є сукупністю питань, на які судовий експерт за допомогою наявних і апробованих методів, засобів і методик повинен дати відповідь для вирішення завдань відповідної судової експертизи. Зокрема, в Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень зазначається, що основними завданнями експертизи документів фінансово-кредитних операцій є визначення: доку-

ментальної обґрунтованості оформлення банківських операцій з відкриття рахунків, руху грошових коштів на рахунках; документальної обґрунтованості оформлення та відображення в обліку операцій з видачі, використання та погашення кредитів; документальної обґрунтованості оформлення та відображення в обліку банків їх фінансово-господарської діяльності; відповідності відображення фінансово-господарських операцій банків вимогам нормативних актів з ведення обліку і подання звітності; документальної обґрунтованості відображення фінансово-господарських операцій щодо нарахування та сплати банками податків та їх відповідності даним обліку та звітності, чинному законодавству; документальної обґрунтованості проведення операцій за депозитними вкладками у банківських та інших фінансових установах [12]. Тобто основні завдання судової економічної експертизи документів фінансово-кредитних операцій зводяться до визначення їх документальної обґрунтованості.

Ось чому, висвітлюючи теоретичні та загально-методичні положення судової економічної експертизи документів фінансово-кредитних операцій, важливо визначити сутність і значення документальної обґрунтованості фінансово-кредитних операцій, а також їх відображення їх в обліку підприємства.

Говорячи про документальну обґрунтованість фінансово-кредитних операцій, мова йде передусім про те, що всі умови здійснення вказаних операцій у повному обсязі та безперервно повинні фіксуватися в документах бухгалтерського обліку та фінансової звітності. При цьому фактичні умови та процедура здійснення фінансово-кредитних операцій повинна відповідати тим, що закріплені документально. У такому разі кожна зі сторін може забезпечити захист своїх прав і у випадку їх порушення, використовуючи правові інструменти, поновити їх і відшкодувати збитки, завдані правопорушеннями, пов'язаними з фінансово-кредитними операціями.

Характерним для бухгалтерського фінансового обліку, як зазначає авторський колектив, є те, що він будується на суцільному і безперервному спостереженні за подіями суб'єкта господарювання і процесами, що відбуваються на підприємстві. Для проведення такого первинного спостереження кожний господарський факт або процес необхідно оформити відповідним первинним документом (доказом). При цьому можуть використовуватися одні й ті самі елементи методу бухгалтерського обліку: документація, інвентаризація, оцінка, калькуляція, рахунки, подвійний запис, баланс, але неоднаковою мірою з огляду на властивість облікованих об'єктів [13, с. 30]. З наведеного помітно, що документування облікової інформації про фінансово-кредитні операції є одним із способів управління та контролю за сферою кредитування. Адже облік підприємства полягає в формуванні своєчасної, повної й достовірної інформації про здійснені господарські операції суб'єктом господарювання, зокрема фінансово-кредитні, а також забезпеченні користувачів інформацією для контролю за правильністю оформлення банківських операцій з відкриття рахунків, руху грошових коштів на рахунках; правильністю оформлення та повнотою відображення в обліку операцій з видачі, використання та погашення кредитів; правильністю оформлення та повнотою відображення в обліку банків їх фінансово-господарської діяльності й їх відповідності вимогам нормативних актів з ведення обліку і подання звітності; повнотою відображення фінансово-господарських операцій щодо нарахування та сплати банками податків та їх відповідності даним обліку та звітності, чинному законодавству; проведенням операцій за депозитними вкладками у банківських та інших фінансових установах [13, с. 31; 12], та її відображенні в обліково-звітній документації для узагальнення даних про діяльність суб'єкта господарювання, його фінансово-майновий стан і фінансові результати [13, с. 31].

Щоб фінансово-кредитні операції вважалися документально обґрунтованими, вся інформація про вказані операції повинна виражатися в документах обліку підприємства – бухгалтерському обліку, фінансовій, податковій, статистичній та інших видах звітності. Причому обліково-звітна документація підприємства взагалі та про фінансово-кредитні операції зокрема повинна ґрунтуватися на таких принципах, як: повне висвітлення; автономність; послідовність; безперервність; нарахування; превалювання сутності над формою; єдиний грошовий вимірник; інші принципи, визначені міжнародними або національними стандартами. Відповідно з урахуванням наведених принципів бухгалтерського обліку та фінансової звітності документація фінансово-кредитних операцій повинна містити всю інформацію про фактичні та потенційні наслідки фінансово-кредитних операцій та подій здатних вплинути на рішення, що приймаються на її основі; відображати доходи і витрати підприємства в момент їх виникнення, незалежно від дати надходження або сплати грошових коштів; обліковувати операції відповідно до їх сутності, а не лише виходячи з юридичної форми; оформлюватися із постійним застосуванням підприємством обраної облікової політики; тощо [7]. Тож під час проведення судової експертизи документів фі-

нансово-кредитних операцій з метою вирішення такого основного завдання вказаної експертизи як встановлення документальної обґрунтованості фінансово-кредитних операцій обов'язковому дослідженню підлягають первинні документи, реєстри бухгалтерського обліку, фінансова звітність, інші документи, пов'язані зі здійсненням фінансово-кредитних операцій.

Виходячи з наведених раніше завдань судової експертизи документів фінансово-кредитних операцій, об'єктами такого дослідження є договори про надання фінансових кредитів та інші документи, пов'язані з наданням таких кредитів. Насамперед мова йде про первинні документи – документи, які містять відомості про господарську операцію, в досліджуваному випадку про фінансово-кредитну операцію, і підтверджує її здійснення [7]. Тобто будь-які документи (зокрема договори, накладні, акти, рахунки тощо) мають силу первинних документів лише в разі фактичного здійснення господарської операції [13, с. 29]. Окрім первинних документів, для проведення судової експертизи документів фінансово-кредитних операцій надаються обліково-звітні й інші документи, пов'язані з фінансово-кредитними операціями.

Відповідно об'єктами такої судової експертизи є: кредитний договір з усіма додатками до нього; додаткові угоди до кредитного договору (у разі їх наявності); договори страхування, застави, іпотек, тощо та додаткові угоди до них, які укладені для забезпечення умов кредитного договору; договори на обслуговування банківського рахунку; документальне підтвердження наданої позичальнику інформації про умови кредитування, а також орієнтовану сукупну вартість кредиту; графік погашення платежів або детальний розрахунок щомісячного платежу позичальника за кредитним договором; деталізований розрахунок суми всіх видів заборгованості позичальника по кредиту, відсоткам, пені, штрафу, з вказівкою періодів нарахування та проведення сплати відповідачем відповідних платежів, згідно яких вбачаються терміни прострочення відповідних грошових зобов'язань, згідно умов кредитного договору; детальна розшифровка сукупної вартості кредиту і реальної процентної ставки за ним, абсолютного подорожчання кредиту, з урахуванням вартості всіх супутніх послуг, а також інших фінансових зобов'язань споживача, які виникають на користь третіх осіб згідно з вимогами законодавства України при видачі кредиту; платіжні та касові документи, що підтверджують видачу кредиту; платіжні та касові документи, що підтверджують погашення заборгованості за кредитним договором (основного та простроченого боргу по кредиту, строкових та прострочених процентів, комісії, тощо); первинні документи, що підтверджують надання позичальнику банком супутніх послуг з урахуванням їх вартості, процентної ставки за ними, а також будь-яких інших фінансових зобов'язань споживача, які пов'язані з отриманням, обслуговуванням та погашенням кредиту; первинні документи, що підтверджують сплату позичальником вартості супутніх витрат і фінансових зобов'язань на користь третіх осіб, пов'язані з отриманням кредиту (страхові платежі під час страхування предмета застави, розмір зборів до Пенсійного фонду України, комісії під час купівлі – продажу іноземної валюти для погашення кредиту та процентів за користування ним, біржові збори, послуги реєстраторів, нотаріусів, інших осіб тощо), які чинять безпосередній вплив на подорожчання кредиту; виписки по всім розрахунковим рахункам, відкриті банком для обслуговування кредиту за кредитним договором; реєстри аналітичного та синтетичного бухгалтерського обліку по обліку виданих кредитів та нарахованих процентів, а також по поверненню суми кредиту і сплаті процентів; розпорядження банку (бухгалтерії за підписом керуючого банком, начальника кредитного відділу та ін.) про видачу кредиту, про пролонгацію кредиту, тощо; статистична звітність банку, стосовно кредитування; статутні та реєстраційні документи банку; банківські ліцензії та дозволи Національного банку України на здійснення операцій, у тому числі з валютними цінностями; внутрішні нормативні документи банку, що регламентують виконання конкретних технологічних процесів, документування операцій, ведення реєстрів аналітичного й синтетичного обліку, процедури внутрішнього контролю операційної діяльності, у т. ч. положення про операційну діяльність, положення про облікову політику, а також методологію та процедури з бухгалтерського обліку, що цю політику регламентують, положення про кредитування, внутрішні положення банку, що визначають політику з управління активами та пасивами, відповідно до яких було надано кредитні кошти за кредитним договором, та інші внутрішні положення банку, що регламентують порядок надання та обслуговування кредитів, механізм розрахунку реальної процентної ставки, дисконтування платежів, обчислення платежів, методологічне обґрунтування погашення кредиту, внутрішні положення банку про проведення розрахунково – касових операцій з фізичними особами, методологічне обґрунтування визначення валютного курсу, строків і комісій, пов'язаних з конвертацією валюти платежу у валюту зобов'язання під час погашення заборгованості за кредитом та процентами за користування ним (у разі надання кредиту у валюті) [14]. При цьому

всіма додатками до кредитного договору є всі ті документи, які позичальник надає кредиторіві, а також ті документи, що містять інформацію, яку кредитордавець зобов'язаний додатково надати клієнтові до укладання з ним договору про надання фінансової послуги.

**Висновки.** Отже, документальна обґрунтованість фінансово-кредитних операцій – це безперервне та повне фіксування інформації про здійснені фінансово-кредитні операції в обліково-звітній документації для узагальнення даних про діяльність суб'єкта господарювання та його фінансовий стан. Документування облікової інформації про фінансово-кредитні операції є одним із способів управління та контролю за сферою кредитування. Зокрема, облік підприємства дозволяє встановити правильність оформлення банківських операцій з відкриття рахунків, руху грошових коштів на рахунках; правильність оформлення та повноту відображення в обліку операцій з видачі, використання та погашення кредитів; правильність оформлення та повноту відображення в обліку банків їх фінансово-господарської діяльності й їх відповідності вимогам нормативних актів з ведення обліку і подання звітності; повноту відображення фінансово-господарських операцій щодо нарахування та сплати банками податків та їх відповідність даним обліку та звітності, чинному законодавству; правильність проведення операцій за депозитними вкладками у банківських та інших фінансових установах [12]. Визначення документальної обґрунтованості фінансово-кредитних операцій, як основного завдання судової економічної експертизи документів фінансово-кредитних операцій, полягає в дослідженні первинних документів, реєстрів бухгалтерського обліку, фінансової звітності, інших документів, пов'язаних із здійсненням фінансово-кредитних операцій і встановленні їх відповідності фактичним умовам здійснення фінансово-кредитних операцій і чинному законодавству України.

#### Список використаних джерел:

1. Економічна експертиза в кредитних спорах. *Вісник NICE*. 21 травня 2015 р. № 4. 27 с.
2. Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг: закон України від 12.07.2001 № 2664–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 1. Стаття 1.
3. Господарський кодекс України: закон України від 16.01.2003 № 436–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. Стаття 144.
4. Про банки і банківську діяльність: закон України від 07.12.2000 № 2121–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5. Стаття 30.
5. Кривцова Т.О. Сутність і зміст організації внутрішнього контролю кредитних операцій банку. *Сталий розвиток економіки: міжнародний науково-виробничий журнал*. 2015. № 1 (26). С. 256–262.
6. Цивільний кодекс України: закон України від 16.01.2003 № 435–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Стаття 356.
7. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: закон України від 16.07.1999 № 996–XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 40. Стаття 365.
8. Мулик Я.І. Економічна експертиза в Україні: теоретичні та практичні аспекти. *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal)*. 2020. № 2 (54). С. 27–38.
9. Сіренко О.В. Застосування спеціальних знань при розслідуванні злочинів у фінансовій сфері. *Управління публічними фінансами та проблемами забезпечення національної економічної безпеки: збірник тез податкового конгресу (12 грудня 2019 року, м. Ірпінь)*. Ірпінь: Ун-т держ. фіск. служби України, 2019. С. 514–516.
10. Вітер Д.В. Судово-економічна експертиза у доведенні обставин, що підлягають обов'язковому доказуванню при розслідуванні злочинів у сфері фінансування соціальних цільових програм. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2019. № 20. С. 403–414. DOI: <https://doi.org/10.32353/khrife.2.2019.31>.
11. Експертизи у судочинстві України / за заг. ред. В.Г. Гончаренко, І.В. Гора. *Бюлетень законодавства і юридичної практики*. № 5–6. Київ: Юрінком-Інтер, 2015. 509 с.
12. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 № 53/5, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 03.11.1998 за № 705/3145. *Офіційний вісник України*. 1998. № 46. Стор. 172. Стаття 1715. Код акта 6348/1998.
13. Облік і звітність підприємств у системі оподаткування: навч. посіб. / М.І. Бондар та ін.; за заг. ред. М.І. Бондаря, Н.М. Лисенко; передм. Т.І. Єфименко. К.: ДННУ «Акад. фін. управління», 2012. 584 с.



14. Документи, що надаються для проведення експертизи фінансово-кредитних операцій за кредитними договорами, укладеними між Банками та Позичальниками-фізичними особами. *ОН-ДІСЕ*. URL: <http://ondise.minjust.gov.ua/dokumenti-shho-nadayutsya-dlya-provedennya-ekspertizi-finansovo-kreditnix-operacij-za-kreditnimi-dogovorami-ukladenimi-mizh-bankami-ta-pozichalnikami-fizichnimi-osobami/>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.17>

ДЕРЕВ'ЯНКО Н.З.

### ТЕОРІЯ «ПОКОЛІННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ» ТА ЇЇ ВПЛИВ НА НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ОТРИМАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПРАВНИЧОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ

#### THEORY OF "GENERATION OF HUMAN RIGHTS" AND ITS IMPACT ON THE REGULATORY IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO RECEIVE PROFESSIONAL LEGAL ASSISTANCE IN UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що особлива значимість професійної правничої допомоги в сучасних умовах викликана чинниками як позитивного, так і негативного характеру, серед яких: а) зростання ролі права в суспільних відносинах, юридичних механізмів задоволення суб'єктами різноманітних економічних, політичних, духовних та інших інтересів; б) недостатній рівень розвитку правової свідомості та правової культури громадян, часто вже не дозволяє їм використовувати в тій чи іншій життєвій ситуації навіть елементарні правові засоби для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів; в) недостатньо ефективна робота правоохоронної, в тому числі судової системи, коли без професійного правового сприяння громадяни не можуть відстояти свої права, свободи і законні інтереси, захиститися від свавілля з боку правоохоронних органів та ін. У статі аналізується теорія поколінь прав людини, а також міжнародне та вітчизняне законодавство у сфері забезпечення реалізації прав людини взагалі та права на отримання професійної правничої допомоги – зокрема. Аналіз нормативного забезпечення реалізації права на отримання професійної правничої допомоги в Україні дозволив з'ясувати генезу та особливості вказаного забезпечення та дійти до наступних висновків: нормативне забезпечення реалізації прав людини пройшло умовно три «покоління прав» і перейшло у четвертий період, якому характерна нова світоглядна основа – людиноцентризм, а також вектор на вихід за межі розуміння прав як чисто політико-правового феномена і перетворення його на екосоціогуманістичне явище с орієнтацією на стійкий та інклюзивний розвиток людства; право на отримання професійної правничої допомоги в Україні має конституційні основи (закріплено у ст. 59 Конституції України), однак відсутнє детальне регламентація вказаного права в інших законодавчих актах; увесь масив нормативно-правових актів, що забезпечують реалізацію права на отримання професійної правничої допомоги в Україні умовно можна поділити на дві групи: загальні та спеціальні; до загальних відносяться акти, що визначають право на отримання професійної правничої (правової) допомоги не деталізуючи його; до спеціальних відносяться акти, спрямовані на врегулювання окремого, спеціалізованого питання, такі, які безпосередньо стосуються права на отримання професійної правничої допомоги, а також діяльності суб'єктів, що покликані забезпечити реалізацію вказаного права.

**Ключові слова:** покоління прав людини, права людини, правнича допомога, четверте покоління прав.

The relevance of the article is that the special importance of professional legal assistance in modern conditions is caused by factors of both positive and negative nature, including: a) the growing role of law in public relations, legal mechanisms of satisfaction of various economic, political, spiritual and other interests; b) insufficient level of development of legal consciousness and legal culture of citizens, often does not allow them to use in this or that life situation even elementary legal means for realization of the rights, freedoms and lawful interests; c) insufficiently effective work of the law enforcement, including the judicial system, when without professional legal assistance, citizens can not defend their rights, freedoms and legitimate interests, protect themselves from arbitrariness by law enforcement agencies, etc. The article analyzes the theory of generations of human rights, as well as international and domestic legislation in the field of human rights in general and the right to professional legal assistance in particular. Analysis of the normative provision of the right to receive professional legal assistance in Ukraine allowed to find out the genesis and features of this provision and to come to the following conclusions: normative provision of the realization of human rights passed conditionally three "generations of rights" and passed to the fourth period – anthropocentrism, as well as a vector to go beyond the understanding of rights as a purely political and legal phenomenon and turn it into an eco-socio-humanistic phenomenon with a focus on sustainable and inclusive development of mankind; the right to receive professional legal assistance in Ukraine has a constitutional basis (enshrined in Article 59 of the Constitution of Ukraine), but there is no detailed regulation of this right in other legislation; the whole array of normative legal acts that ensure the implementation of the right to receive professional legal assistance in Ukraine can be divided into two groups: general and special; general acts include acts that determine the right to receive professional legal assistance without detailing it; special acts include acts aimed at resolving a separate, specialized issue, such as those directly related to the right to receive professional legal assistance, as well as the activities of entities designed to ensure the implementation of this right.

**Key words:** *human rights generation, human rights, legal aid, fourth generation of rights.*

**Вступ.** Особлива значимість професійної правничої допомоги в сучасних умовах викликана чинниками як позитивного, так і негативного характеру, серед яких: а) зростання ролі права в суспільних відносинах, юридичних механізмів задоволення суб'єктами різноманітних економічних, політичних, духовних та інших інтересів; б) недостатній рівень розвитку правової свідомості та правової культури громадян, часто вже не дозволяє їм використовувати в тій чи іншій життєвій ситуації навіть елементарні правові засоби для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів; в) недостатньо ефективна робота правоохоронної, в тому числі судової системи, коли без професійного правового сприяння громадяни не можуть відстояти свої права, свободи і законні інтереси, захиститися від свавілля з боку правоохоронних органів та ін. [1].

Нормативне забезпечення реалізації права на отримання професійної правничої допомоги в Україні пройшло дуже тривалий час. Як вірно відзначив В. Горбаль, права різняться не тільки щодо сфер життєдіяльності, але і за часом виникнення, звідси – поява поняття «покоління прав людини» [2].

**Метою статті** провести аналіз думок різних науковців з приводу «покоління прав людини» та з'ясувати її вплив на нормативне забезпечення реалізації права на професійну правничу допомогу в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Засновником теорії поділу прав людини на три покоління був французький правознавець чеського походження Карел Васак. У 1969 року він став першим генеральним секретарем в Міжнародному інституті прав людини в Страсбурзі, а вже у 1979 запропонував свою теорію «покоління прав людини», яка на його думку узгоджується з трьома положеннями Французької революції: свобода, рівність та братерство [3].

Першим поколінням прав людини визнаються ті традиційні ліберальні цінності, які були сформульовані в процесі здійснення буржуазних революцій, а потім конкретизовані і втілені в практиці та законодавстві демократичних держав [2]. «Першопрохідцем» в цій області була Англія, яка видала в період формування буржуазного ладу Петицію про право (1628), Habeas Corpus Act (1679), Білль про права (1689). Подальший розвиток ідеалів свободи і прав людини отримало втілення в великих історичних документах США: Декларації незалежності (1776), Конституції

США (1787), Білль про права (1791). У період буржуазної революції у Франції була прийнята Декларація прав людини і громадянина (1789), кожна стаття якої донині звучить сучасно і актуально. В Преамбулі зазначається: «... невігластво, забуття прав людини або зневага ними є єдиною причиною суспільних лих і зіпсованості урядів» [4].

«Громадянсько-політичні» права першого покоління прав людини були легітимізовані та отримали статус у міжнародному праві вже у середині ХХ-го століття у Загальній декларації прав людини та Міжнародному пакті про громадянські та політичні права 1966 року.

Друге покоління прав людини сформувалося в процесі боротьби народів за поліпшення свого економічного становища, підвищення культурного статусу (так звані «позитивні права»). Реалізація цієї категорії прав можлива лише за умови досягнення високого рівня організаційної, планової й інших форм діяльності держави щодо забезпечення зазначених прав [2]. Як вірно зазначає Л. Глухарєва, позитивування державою прав і свобод «першого покоління», що здійснювався на засадах ліберальної концепції має надзвичайно важливе значення, оскільки це сприяло згортанню традиційного суспільства й створювало сприятливі умови для становлення громадянського суспільства, за умов якого державна влада змушена була стати на шлях упорядкування своїх відносин з громадянами на правових засадах» [5; 6]. Яскравим прикладом нормативного закріплення позитивних права, можна назвати Маніфест кайзера Німеччини (1881 р.), яким запроваджувалася єдина система соціального забезпечення в країні (так звана бісмаркська соціальна політика) [6], що потім лягло в основу багатьох конституцій різних країн.

Отже, «соціально-економічні» права людини другого покоління гарантують рівні умови та режим їх дотримання. Вони не є правами, якими безпосередньо володіють особи, але становлять позитивні обов'язки уряду поважати та виконувати їх.

У період після другої світової війни стало формуватися третє покоління прав людини. Так, Карл Васак, до третього покоління відносить тільки колективні права, засновані на солідарності, так звані «права солідарності» – право на розвиток, на мирне співіснування, на здорове довкілля, на загальну спадщину людства, а також право на комунікацію, пов'язане з концепцією нового міжнародного інформаційного порядку [2].

Права людини щодо «колективного розвитку», узгоджуються з третім принципом поділу на три покоління прав – «братством». Вони становлять широкий клас прав, які отримали визнання в міжнародних угодах та договорах, але є найбільш суперечливими, ніж попередні групи. Вони значною мірою знайшли своє вираження в документах, які в міжнародному праві відносяться до так званого «м'якого права», до таких документів, наприклад, відносяться: Декларація про навколишнє середовище та його розвиток (1992 р.) та Проект декларації прав корінних народів (1994 р.).

Таким чином, теорія трьох поколінь дуже цінна у розумінні становлення нормативного забезпечення прав людини, однак містить у собі низку ключових позицій які приводять до дискусій про природу прав. Це також заохочує нас критично підходити до критичного осмислення власних припущень щодо прав, коли ми починаємо думати про деякі реальні проблеми, пов'язані із застосуванням прав людини. Так на сьогодні існує чимала дискусія з приводу переходу до четвертого періоду покоління прав.

Можна сказати, що сьогодні наукові дослідження в галузі прав людини знову відкриваються завдяки розвитку науки, техніки, виробництва. Однак науково-технічний прогрес має свої позитивні і негативні риси. З одного боку, розвиток науки і техніки принесли поліпшення рівня життя, нові робочі місця, але з іншого боку, досягнення медицини, генетики, біології та хімії поставили суспільство в якісно інший стан [7, с. 69]. Тобто людство опинилося на новій стадії розвитку, у зв'язку з чим вже давно виникла необхідність опрацювання нового – четвертого – покоління прав, які стануть викликом ХХІ ст., коли йтиметься мова «про виживання людства як біологічного виду, про збереження цивілізації, про космічну соціалізацію людства» [8, с. 730; 9, с. 37-38] та космізацію права [10].

Отже, ми погоджуємося з думкою тих авторів, що «покоління прав людини» вступило у четвертий свій період, де уявленню про права, свободи та обов'язки людини і громадянина притаманний світогляд екоосоціогуманізму. Образно кажучи, «персоналізм» прав людини вмонтовується в контекст соціалізованого та колективізованого суспільства; ідея конституційної держави як держави правової, соціальної супроводжується принципами соціально орієнтованої ринкової економіки, соціальної солідарності, поєднанням прав із обов'язками, відповідальністю держави перед людиною – ось, власне, такою є наукова картина світоглядної основи екоосоціогуманізму – «нового» гуманізму, нової філософської та світоглядної основи прав людини у ХХІ сторіччі. Ха-

рактерною ознакою цієї філософії прав людини є вихід за межі чисто юридичного контексту розуміння прав людини. На наш погляд, це і характеризує вектор сучасної теорії прав людини як морально-правового феномена (а не лише політико-правового, як це притаманно для класичного або соціального феномена прав людини в неklasичному розумінні) [5; 6; 9].

Таки чином, нормативне забезпечення реалізації прав людини пройшло умовно три «покоління прав» і перейшло у четвертий період, якому характерна нова світоглядна основа – людиноцентризм, а також вектор на вихід за межі розуміння прав як чисто політико-правового феномена і перетворення його на екосоціогуманістичне явище с орієнтацією на стійкий та інклюзивний розвиток людства.

Доктор юридичних наук О. Поляков зазначив, що «права людини існують не самі по собі, а пов'язані з правовими обов'язками, з правовими нормами та правовими текстами держави в рамках рекурсивної системи правових комунікацій» [11, с. 317-318].

Отже, нам необхідно проаналізувати, як на сьогоднішній день, реалізується право на отримання професійної правничої допомоги в Україні та які правові норми забезпечують реалізацію вказаного права.

Відомий філософ Д. Локк, автор ідеї суспільного договору вважав, що «Незважаючи на всілякі неправдиві тлумачення – метою закону є не знищення і не обмеження, а зберігання і розширення свободи. ... Там, де немає законів, там немає і свободи» [12]. Тим самим вказуючи на необхідність внутрішнього зв'язку між свободою і законом. Визнання, захист і реалізація невідчужуваних прав і свобод людини в громадянському становищі, за Локком, можливі, таким чином, лише за певних умов і гарантій. Серед таких умов – і правова якість закону (вираження і захист у законі прав і свобод індивідів), і належний устрій самої державності (шляхом поділу влади) [2].

Увесь масив нормативно-правових актів, що забезпечують реалізацію права на отримання професійної правничої допомоги в Україні умовно можна поділити на дві групи: загальні та спеціальні. До загальних нормативно-правових актів відносяться положення Конституції України (ст. 59), Кримінальний кодекс України. Кримінально-процесуальний кодекс України, Цивільно-процесуальний кодекс України, Господарсько-процесуальний кодекс України та інших кодексів, в яких гарантується дотримання права на отримання правової допомоги; Закони України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», «Про прокуратуру», «Про соціальні послуги» тощо.

До спеціальних відносяться акти, спрямовані на врегулювання окремого, спеціалізованого питання, такі, які безпосередньо стосуються права на отримання професійної правничої допомоги, а також діяльності суб'єктів, що покликані забезпечити реалізацію вказаного права. До таких відносяться: Рішення Конституційного Суду України: у справі за конституційним зверненням громадянина Солдатова Геннадія Івановича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України, статті 44 Кримінально-процесуального кодексу України, статей 268, 271 Кодексу України про адміністративні правопорушення (справа про право вільного вибору захисника); Висновок Конституційного суду України від 31.10.2019 № 4-в/2019 «Висновок Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням Верховної Ради України про надання висновку щодо відповідності законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії) (реєстр. № 1013) вимогам статей 157 і 158 Конституції України»; Законів України: від 21.06.2001 р. № 2533-III «Про внесення змін до Кримінально-процесуального кодексу України»; від 03.10.2017 р. № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів»; від 02.06.2011 р. № 3460-VI «Про безоплатну правову допомогу»; Постанова Верховної Ради України від 14.01.2020 р. № 434-IX «Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України (щодо скасування адвокатської монополії)»; Постанова Кабінету Міністрів України від 06.06.2012 р. № 504 «Про утворення Координаційного центру з надання правової допомоги та ліквідацію Центру правової реформи і законопроектних робіт при Міністерстві юстиції»; наказ Міністерство юстиції України від 14.08.2019 р. № 2551/5 «Про затвердження Положення про Наглядову раду Координаційного центру з надання правової допомоги»; Постанова Пленуму Верховного Суду України від 24.10.2003 р. № 8 «Про застосування законодавства, яке забезпечує право на захист у кримінальному судочинстві» тощо.

**Висновки.** Таким чином, аналіз нормативного забезпечення реалізації права на отримання професійної правничої допомоги в Україні дозволив з'ясувати генезу та особливості вказаного забезпечення та дійти до наступних висновків: нормативне забезпечення реалізації прав людини пройшло умовно три «покоління прав» і перейшло у четвертий період, якому характерна нова сві-

тоглядна основа – людиноцентризм, а також вектор на вихід за межі розуміння прав як чисто політико-правового феномена і перетворення його на екосоціогуманістичне явище з орієнтацією на стійкий та інклюзивний розвиток людства; право на отримання професійної правничої допомоги в Україні має конституційні основи (закріплено у ст. 59 Конституції України), однак відсутнє детальне регламентація вказаного права в інших законодавчих актах; увесь масив нормативно-правових актів, що забезпечують реалізацію права на отримання професійної правничої допомоги в Україні умовно можна поділити на дві групи: загальні та спеціальні; до загальних відносяться акти, що визначають право на отримання професійної правничої (правової) допомоги не деталізуючи його; до спеціальних відносяться акти, спрямовані на врегулювання окремого, спеціалізованого питання, такі, які безпосередньо стосуються права на отримання професійної правничої допомоги, а також діяльності суб'єктів, що покликані забезпечити реалізацію вказаного права.

#### Список використаних джерел:

1. Панченко В. Ю. Юридическая помощь личности (общетеоретический аспект): автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве. Красноярск 2004. 32 с. URL: <https://www.dissercat.com/content/yuridicheskaya-pomoshch-lichnosti-obshcheteoreticheskii-aspekt>
2. Горбаль В. М. Права людини у правовій думці наддніпрянської України кінця XVIII – початку XX століття (індивідуалістичні концепції): дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.01: теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень. Харків 2001.
3. Three Generations of Human Rights. The Levin Institute, 2017. URL: <https://www.globalization101.org/three-generations-of-rights>.
4. ПРАВА ЧЕЛОВЕКА. *Большая российская энциклопедия*, 2020. URL: <https://bigenc.ru/law/text/3164669>.
5. Глухарева Л. Теория прав человека: предмет, методология, этапы развития. *Право и жизнь*, 2004. № 67 (3). URL: <http://www.law-n-life.ru/arch/n67.aspx>.
6. Загоруй Л. М., Загоруй І. С. До питання про класичне, некласичне і постнекласичне розуміння прав людини. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*, 2015. № 4. С. 16-24.
7. Абашидзе А. А. Солнцев А. М. Новое поколение прав человека: соматические права. *Московский журнал международного права*, 2009. № 1. С. 69-82.
8. Тиріна М. Покоління прав людини: проблеми сучасної класифікації. *Держава і право*. 2011. № 52. С. 728-732.
9. Несинова С. В., Князева Ю. С. Нове покоління прав людини: сучасні проблеми класифікації. *Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «юридичні науки»*, 2015. № 2 (7). С. 36-42.
10. Сорока Л. В. Адміністративно-правовий механізм реалізації космічної доктрини України: теорія і практика. Київ: ФОП Чалчинська Н. В., 2020. 366 с.
11. Поляков А. В. Коммуникативный подход в общей теории права. *Проблемы философии права*, 2006-2007. Том IV-V. С. 60-67.
12. Джон Локк. Два трактата о правлении. Реформатский взгляд, 2020. URL: <https://www.reformed.org.ua/2/86/Locke>.

УДК 342.951:351

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.18>

КОВАЛЬЧУК М.О.

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ  
ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ****FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION  
OF CORRUPTION PREVENTION**

Актуальність статті полягає в тому, що проблема запобігання та протидії корупції стала не лише національною, а й глобальною та й в цілому світовою проблемою. Міжнародний досвід дає можливість порівняти наше національне законодавство із законодавством провідних країн світу у даній сфері. У зарубіжних країнах інститути громадянського суспільства мають важливе значення, особливо в процесі моніторингу дій влади. Існує активна антикорупційна позиція громадян, їх громадських об'єднань щодо неприйнятності корупції як риси ментальності. У статті розглядаються теоретичні та правові положення щодо протидії корупції в зарубіжних країнах. Значна увага приділяється досвіду зарубіжних країн стосовно ефективної реалізації антикорупційної політики, що провадиться державними органами, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства. Зроблено висновок, що використання та впровадження в Україні антикорупційних заходів, які продемонстрували високу ефективність в зарубіжних країнах, неможливо здійснити шляхом простого копіювання певних елементів державного чи муніципального управління. Корупція постійно адаптується до змін у політичних, економічних та соціальних умовах, тому антикорупційна діяльність повинна здійснюватися з урахуванням національних традицій, історичних, ментальних, культурних особливостей цивілізаційного розвитку українського суспільства. Світовий досвід боротьби з корупцією показує, що не існує універсальних методів боротьби з корупцією загалом і в державних органах влади зокрема. Багато що залежить від рівня розвитку країни, традицій, зрілості громадянського суспільства, свободи інформації, поточної політичної системи, як наслідок політичної конкуренції та інших факторів. Дослідження міжнародного досвіду запобігання та протидії корупції показує, що в сучасних умовах корупція стала фактором, який загрожує національній безпеці та демократичному розвитку більшості країн, негативно впливаючи на всі аспекти суспільного життя. Що стосується перспектив подальших досліджень у цій галузі, то вони полягають, перш за все у роз'ясненні можливостей впровадження основних механізмів запобігання корупції в ЄС у відповідній практиці України, звичайно з урахуванням нашої національної специфіки та ментальності.

**Ключові слова:** *корупція, запобігання корупції, злочинність, антикорупційні заходи, кримінальна відповідальність.*

The relevance of the article is that the problem of preventing and combating corruption has become not only a national but also a global and global problem. International experience makes it possible to compare our national legislation with the legislation of the world's leading countries in this field. In foreign countries, civil society institutions are important, especially in the process of monitoring government action. There is an active anti-corruption position of citizens, their public associations on the inadmissibility of corruption as a trait of mentality. The article discusses the theoretical and legal provisions for preventing and combating corruption in foreign countries. Much attention is paid to the experience of foreign countries in the effective implementation of anti-cor-

ruption policy pursued by state bodies, local governments and civil society institutions. It is concluded that the use and implementation of anti-corruption measures in Ukraine, which have demonstrated high efficiency in foreign countries, cannot be done by simply copying certain elements of state or municipal government. Corruption is constantly adapting to changes in political, economic and social conditions, so anti-corruption activities should be carried out taking into account national traditions, historical, mental, cultural features of the civilizational development of Ukrainian society. World experience in the fight against corruption shows that there are no universal methods of combating corruption in general and in public authorities in particular. Much depends on the level of development of the country, traditions, maturity of civil society, freedom of information, the current political system, as a result of political competition and other factors. A study of international experience in preventing and combating corruption shows that in modern conditions, corruption has become a factor that threatens the national security and democratic development of most countries, negatively affecting all aspects of public life. As for the prospects for further research in this area, they are primarily to clarify the possibilities of implementing the main mechanisms to prevent corruption in the EU in the relevant practice of Ukraine, usually taking into account our national specifics and mentality.

**Key words:** *corruption, corruption prevention, crime, anti-corruption measures, criminal liability.*

**Актуальність дослідження.** Розпочати нашу наукову працю слід з того, що проблема запобігання та протидії корупції стала не лише національною, а й глобальною та й в цілому світовою проблемою. Міжнародний досвід дає можливість порівняти наше національне законодавство із законодавством провідних країн світу у даній сфері.

Слід наголосити, що у зарубіжних країнах інститути громадянського суспільства мають важливе значення, особливо в процесі моніторингу дій влади. Існує активна антикорупційна позиція громадян, їх громадських об'єднань щодо неприйнятності корупції як риси ментальності. ЗМІ відіграють особливо активну роль у боротьбі зі зловживанням владою.

Світовий досвід показує, що позитивні результати у боротьбі з корупцією досягаються тими країнами, де уряд знаходиться під сильним тиском опозиції, яка його контролює, що вигідно самому уряду.

Однак, якщо існують єдині підходи, кожна держава розробляє свої національні механізми боротьби з корупцією, беручи до уваги ментальність людей, історію, культуру, рівень матеріального забезпечення тощо, оскільки підґрунтя корупції у країнах Азії, Африки та Європи досить різні.

Відомі соціологи сучасності, які спеціалізуються на вивченні теорії інформаційного суспільства, стверджують, що злочинність – це «метамережа», а корупція та тіньова економіка є вузлами в цій мережі. На початку 2014 року Європейська комісія заявила, що корупція у всіх 28 країнах ЄС щорічно складає 120 млрд. євро, підтверджуючи, що негативні соціальні явища є загальними для всіх суспільств та країн у 21 столітті [1, с. 24]. Але в той же час європейські держави Великобританія, Нідерланди та Німеччина продовжують демонструвати діаметрально протилежний, високий, на відміну від інших держав, рівень соціально-політичного та економічного розвитку і входять до числа провідних країн з високим антикорупційним рейтингом.

Саме тому існує актуальна проблема у дослідженні і впровадженні на українські реалії позитивного досвіду використання зарубіжними країнами ефективних методів, механізмів, інструментів у попередженні, запобіганні, протидії корупції у сфері діяльності публічної адміністрації та громадянського суспільства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми.** Теоретично-правовою основою для дослідження зарубіжного досвіду запобігання та протидії корупції стали праці таких вчених, як В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурка, М.Ю. Бездольного, Ю.П. Битяка, М.В. Буроменського, В.В. Галуцька, Р.А. Калужного, Є.В. Зозулі, С.В. Ківалова, Г.М. Котовича, В.А. Кучера, О.В. Сосніна, Н.Г. Чистякова, В.Ф. Дейнека, Н.Г. Шкуренка, Т.В. Сараскіна, Т.О. Мацелика та ін.

**Метою статті** є дослідження теоретичних та правових положень щодо протидії корупції в зарубіжних країнах, антикорупційної політики зарубіжних країн на адміністративному, інституціональному та організаційному рівні, яку здійснюють органи державної влади, силові структури, інститути громадянського суспільства та впровадження такого досвіду в законодавство України.

**Виклад основних положень.** Оскільки сьогодні у світі розробляється багато стратегій боротьби з корупцією та усунення її причин (залежно від національного, регіонального, територіального чи відомчого розташування; політичних, соціальних, економічних, законодавчих, організаційних та правових традицій державного управління), їх зміст повинен бути інтегрованим в національні антикорупційні програми, оскільки процес їх розвитку повинен базуватися на досвіді інших суб'єктів міжнародних відносин. Аналіз даних, що характеризують процеси боротьби з корупцією за кордоном, доводить існування ефективно функціонуючих механізмів, які обмежують корупційні ризики до рівня, коли вони не становлять серйозної загрози нормальному функціонуванню державного апарату.

У сучасних демократичних суспільствах створена певна система антикорупційних заходів, яка базується на визнанні права громадян чітко виконувати свої функції державою. Для України особливе значення має практика країн, які, реалізуючи антикорупційні програми, досягли необхідних позитивних результатів, що дозволило їм закласти основи продуктивного соціально-політичного розвитку (у тому числі в контексті національних економік). Слід зазначити, що найважливішою подією в історії міжнародно-правових відносин у галузі запобігання та протидії корупції є підписання міжнародним співтовариством 9 грудня 2003 року в Меріді (Мексика) Конвенції ООН проти корупції [2].

Експерти з цього питання вважають цей міжнародний договір найбільш вичерпним правовим актом, спрямованим на попередження та боротьбу з корупцією як на глобальному, так і на національному рівні. Тому ООН внесла пропозицію щорічно відзначати Міжнародний день боротьби з корупцією 9 грудня. Паралельно ми вказуємо на діяльність Групи держав проти корупції Ради Європи (GRECO), яка має статус однієї з найбільш авторитетних міжнародних організацій у розробці та моніторингу антикорупційних стандартів (її членами є практично всі європейські країни та США).

Проаналізуємо норми згаданої Конвенції ООН. По-перше, цей документ, на наш погляд, слід розглядати як основу для адаптації законодавства країн-учасниць, тобто для приведення національного законодавства у відповідність із загальновизнаними методами та заходами щодо запобігання та протидії корупції.

Слід зазначити, що ключовими принципами його реалізації є теоретичні положення щодо запобігання корупції. Конвенція містить норми, що визначають основні принципи політики держав-членів у галузі запобігання корупції, а саме: створення органу або органів з питань запобігання та протидії корупції (стаття 6); оптимізація функціонування державного та приватного секторів (статті 7 та 12); запровадження кодексів поведінки державних службовців (стаття 8); забезпечення доступу громадськості до антикорупційних процесів (стаття 13) тощо.

Норми міжнародного антикорупційного законодавства знайшли своє відображення в національному законодавстві провідних країн світу, що визначає перелік актів, пов'язаних з корупцією, коло осіб, на яких поширюється дія антикорупційного законодавства (167 країн ратифікували Конвенцію ООН). Деякі країни прийняли комплекс заходів, як нормотворчих, так і організаційних, для приведення національного законодавства у відповідність до вимог Конвенції ООН проти корупції. Формування правової, організаційної та інституційної основи запобігання та протидії корупції в Україні повинно здійснюватися з урахуванням міжнародної практики боротьби з небезпечним мережевим явищем [3, с. 100].

Зарубіжний досвід ефективної антикорупційної політики є унікальним і заслуговує на ретельне вивчення з метою запозичення в українських реаліях антикорупційних стратегій, які показали високу ефективність. У першу чергу враховується досвід країн, які успішно впроваджують антикорупційні стратегії та програми на державному та громадському рівнях: Японія, Великобританія, Нідерланди, Німеччина, Словаччина та Сінгапур [1, с. 55].

Наприклад, у Сінгапурі діє спеціалізований структурний підрозділ – Бюро з розслідування випадків корупції. Такий орган має повноваження для проведення слідчих дій і зобов'язаний передбачити комплекс заходів превентивного характеру. А у структурі Міністерства внутрішніх справ Словацької Республіки діє Антикорупційний комітет, до повноважень якого належить проведення превентивних заходів і розслідування фактів корупції серед співробітників міністерства та поліцейських структур країни.

Досвід монархічної Японії цікавий для врахування в українських реаліях з метою запровадження суворих обмежень у фінансуванні виборчих кампаній, окремих партій, інших політичних організацій, громадських формувань. Важливо, що норми японського законодавства фіксують регламентований порядок здійснення пожертвувань на користь кандидатів на виборах, організації та діяльності політичних фондів, встановлюють суворий порядок фінансової звітності [4, с. 17].



У Нідерландах існує трьохрівнева система запобігання корупції. Перший рівень представляють відділи внутрішніх справ (внутрішні служби безпеки), які функціонують у міністерствах та у більшості державних, установ, організацій. Покарання винних відбувається, що називається, «не виносячи сміття з хати», зміщенням з посади, справлянням компенсації за порушення або звільненням.

Наступним структурним рівнем в системі боротьби з корупцією є так звана Служба Громадського Звинувачення (The Public Prosecution Service), яка має дев'ятнадцять регіональних офісів, в кожному з яких є свій громадський обвинувач, який веде справи по кримінальним розслідуванням. Національний громадський обвинувач, в свою чергу співпрацює з генеральною прокуратурою («Rijksrecherche»), яка складає третій організаційний рівень в системі боротьби з корупцією.

Не менш цікавим з точки зору дієвості антикорупційних заходів є положення чинного кримінального законодавства, які забезпечені широким набором правових засобів, здатних ефективно припиняти різноманітні форми та прояви корупції. Статтею 178 Кримінального Уложення Королівства Нідерланди від 1881 року була введена сувора відповідальність для осіб, які дають подарунок або тільки обіцяють вручити подарунок з тим, щоб вплинути на прийняття рішення яке розглядається суддею у справі у вигляді ув'язнення на термін до 6 років. Якщо подарунок чи обіцянка подарунка було дано з тим, щоб досягти засудження невинного по кримінальній справі, то Уложення в цьому випадку встановлювало покарання для хабародавця до 9 років позбавлення волі [5, с. 20].

У Федеративній Республіці Німеччина в основу боротьби з корупцією покладено завдання знищення матеріальної, насамперед фінансової бази злочинних угруповань. Це досягається шляхом конфіскації майна і створення належної правової бази для унеможливлення «відмивання» «брудних» грошей. Основне завдання німецького уряду у сфері запобігання корупції полягає в тому, щоб у результаті законодавчих, організаційних, кадрових та інших заходів унеможливити зловживання державного службовця своїм посадовим становищем [6, с. 13].

Національне законодавство Великобританії у сфері запобігання та боротьби з корупцією є досить розгалуженим, оскільки певні норми матеріального права, які стосуються правовідносин, що виникають унаслідок вчинення посадовими особами корупційних дій, можуть міститися у різних нормативних актах (не тільки кримінального, а також інших галузях права). У 2011 році у Великобританії набрав чинності закон «Про боротьбу з хабарництвом», який встановив 31 відповідальний Інститут за подолання корупції, а саме: Serious Fraud Office – Британське бюро з розслідування махінацій. Закон інтегрував у собі всі необхідні норми чинних законодавчих актів у цій сфері, додав ряд нових положень, закріпив принципи антикорупційної політики, такі як: екстериторіальність; своєчасність оцінки корупційних ризиків; обов'язковість вимог антикорупційного законодавства для службовців усіх без винятку рівнів; систематичної перевірки кадрів на предмет їхньої благонадійності; доступність інформації, що стосується корупційної складової; систематичний контроль і нагляд.

Нововведенням стала норма про кримінальну відповідальність юридичних осіб, зокрема за незапобігання хабарництву. Корупційні прояви у Великобританії відстежує Комітет зі стандартів публічної сфери (Комітет Нолана), діяльність якого зосереджена на моніторингу діяльності членів парламенту, які працюють консультантами фірм, що прагнуть впливати на державну політику; колишніх міністрів та інших посадових осіб, що працюють у тих галузях індустрії, регулюванням яких перед тим займалися в урядів [7].

**Висновки.** Таким чином, враховуючи вище викладене, можна зробити висновок, що механізми запобігання корупції в зарубіжних країнах принципово не відрізняються. Головна відмінність полягає у підходах та мотивації їх застосування.

Використання та впровадження в Україні антикорупційних заходів, які продемонстрували високу ефективність в зарубіжних країнах, неможливо здійснити шляхом простого копіювання певних елементів державного чи муніципального управління. Корупція постійно адаптується до змін у політичних, економічних та соціальних умовах, тому антикорупційна діяльність повинна здійснюватися з урахуванням національних традицій, історичних, ментальних, культурних особливостей цивілізаційного розвитку українського суспільства.

Світовий досвід боротьби з корупцією показує, що не існує універсальних методів боротьби з корупцією загалом і в державних органах влади зокрема. Багато що залежить від рівня розвитку країни, традицій, зрілості громадянського суспільства, свободи інформації, поточної політичної системи, як наслідок політичної конкуренції та інших факторів.

Дослідження міжнародного досвіду запобігання та протидії корупції показує, що в сучасних умовах корупція стала фактором, який загрожує національній безпеці та демократичному розвитку більшості країн, негативно впливаючи на всі аспекти суспільного життя.

Що стосується перспектив подальших досліджень у цій галузі, то вони полягають, перш за все у роз'ясненні можливостей впровадження основних механізмів запобігання корупції в ЄС у відповідній практиці України, звичайно з урахуванням нашої національної специфіки та ментальності.

**Список використаних джерел:**

1. Чубата Л. Міжнародний досвід боротьби з проявами корупції. *Часопис Київського університету права*. 2010. № 2. 122 с.
2. Конвенція ООН проти корупції (ратифікована Законом України від 18 жовтня 2006 року № 251-V). URL: zakon4rada.gov.ua (дата звернення: 01.11.2020).
3. Публічно-правова протидія корупції : навчальний посібник / В. В. Топчій, В. А. Шкелебей, Т. М. Супрун. Ірпінь : УДФС, 2016. 206 с.
4. Соснін О. Про необхідність використання світового досвіду в боротьбі з корупцією у вітчизняній практиці. *Віче*. 2014. № 1. С. 17.
5. Теоретико-правові засади протидії корупції : науково-аналітична доповідь / авторський колектив : Дeyнека В. Ф., Кармаліта М. В., Розум О. М., Шавло І. А., Шкуренко Н. Г. Ірпінь : НДІ фінансового права, 2014. 39 с.
6. Чемерис І. Зарубіжний досвід протидії корупції в системі державного управління. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 3(12). С. 13-16.
7. Чепелюк В. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією. URL: <http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html> (дата звернення: 01.11.2020).
8. Про запобігання корупції. Закон України від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. *Відомості Верховної Ради*. 2014. № 49. ст. 2056.
9. Адміністративне право України. Повний курс: підручник / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон: ОЛДІ ПЛЮС. 2019. 320 с.
10. Чубенко І. Зарубіжний досвід боротьби з корупцією в органах виконавчої влади. *Вісник державної служби України*. 2003. № 1. С. 8-11.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.19>

**КОЛІСНИК А.С.**

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ  
МИТНИХ ОРГАНІВ**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME OF CONTROL ACTIVITIES  
OF CUSTOMS AUTHORITIES**

Актуальність статті полягає в тому, що на сьогоднішній день виступає нагальним питанням визначення місця інституту відправлення митного контролю в системі публічного управління, адже здійснення повноважень, встановлених для посадових осіб митних органів України є надважливим аспектом для забезпечення повного, всебічного та неупередженого захисту прав і свобод фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб. До того, багатогранність згаданої сфери дозволяє автору стверджувати, що провадженням лише зовнішнього контролю така діяльність не обмежується. Успіх у розвитку діяльності органів митного об-

слуговування ґрунтується не лише на вдалому внесенні змін до законодавчих актів, та розроблення стратегій розвитку тої чи іншої сфери митного контролю, а й на в формування сталої наукової думки та розробленні нових доктринальних позицій, які базуються на оцінці євроінтеграційних процесів у сукупності із розвитком даної сфери в умовах сьогодення. В статті проаналізована загальна характеристика процесів митного контролювання. В процесі здійснення досліджень, автором були встановлені пріоритети та розставлені акценти стосовно адміністративно-правової природи відомчої контрольної діяльності органів митної служби, що пов'язана із наданням послуг, проаналізовані загальні засади здійснення такого контролю крізь призму існуючих адміністративно-правових механізмів. Визначені основні особливості провадження відомчого митного контролю як основного та відповідного виду митної контрольної діяльності загалом, наведені авторські позиції щодо визначення відомчо-галузевого контролю, крізь аналіз ряду нормативно-правових актів, встановлені основні завдання та функції здійснення як митного, так відомчого контролю. Зроблено висновок, що здійснення митного контролю у зовнішній діяльності та внутрішньому розпорядку органів митної служби України виступає одним із основних інститутів здійснення своїх повноважень посадовими особами митних органів України. Реформування та регулярно встановлені цілі розвитку діяльності Державної фіскальної служби України та Державної митної служби у сфері провадження митного контролю встановлюють основи їхнього розвитку та майбутньої діяльності, запровадження нових вимог здійснення своїх повноважень, удосконалюючи вже існуючі завдання, принципи, функції уповноважених органів.

**Ключові слова:** *митний контроль, адміністративно-правовий режим, зовнішньоторговельна діяльність, митно-сервісна діяльність, відомчий контроль, митні брокери.*

The relevance of the article is that today there is an urgent need to determine the place of the institution of customs control in the public administration system, because the exercise of powers established for customs officials of Ukraine is an important aspect to ensure full, comprehensive and impartial protection of rights and freedoms persons and the rights and legitimate interests of legal entities. In addition, the versatility of this area allows the author to argue that the implementation of only external control, such activities are not limited. Success in the development of customs services is based not only on the successful amendment of legislation and the development of strategies for the development of a particular area of customs control, but also on the formation of sustainable scientific opinion and the development of new doctrinal positions based on assessments of European integration processes. combined with the development of this area in today's conditions. The article analyzes the general characteristics of customs control processes. In the course of research, the author set priorities and placed emphasis on the administrative and legal nature of departmental control activities of customs services related to the provision of services, analyzed the general principles of such control through the prism of existing administrative and legal mechanisms. The main features of departmental customs control as the main and starting type of customs control in general are identified, the author's positions on the definition of departmental and sectoral control, through the analysis of a number of regulations, the main tasks and functions of both customs and departmental control. It is concluded that the implementation of customs control in the external activities and internal regulations of the customs service of Ukraine is one of the main institutions for the exercise of their powers by officials of the customs authorities of Ukraine. Reforms and regularly set goals for the development of the State Fiscal Service of Ukraine and the State Customs Service in the field of customs control establish the foundations of their development and future activities, the introduction of new requirements for the exercise of their powers, improving existing tasks, principles and functions of authorized bodies.

**Key words:** *customs control, administrative and legal regime, foreign trade activity, customs service activities, departmental control, customs brokers.*

**Постановка проблеми.** На сьогоднішній день виступає нагальним питання визначення місця інституту відправлення митного контролю в системі публічного управління, адже здійснення повноважень, встановлених для посадових осіб митних органів України є надважливим аспектом для забезпечення повного, всебічного та неупередженого захисту прав і свобод фізичних осіб та прав і законних інтересів юридичних осіб. До того, багатогранність згаданої сфери дозволяє автору стверджувати, що провадженням лише зовнішнього контролю така діяльність не обмежується.

Важливо розставляти акценти у великій кількості відомчих актів, виданих органами митного управління і не тільки, адже саме вони встановлюють внутрішній порядок і правила, чітке виконання яких є основою складовою розвитку митної сфери. Питання відомчого контролю, зокрема і контролю за здійсненням митними брокерами сервісної діяльності є актуальним у сфері наукового обговорення.

Успіх у розвитку діяльності органів митного обслуговування ґрунтується не лише на вдолуму внесенні змін до законодавчих актів, та розроблення стратегій розвитку тої чи іншої сфери митного контролю, а й на формування сталої наукової думки та розробленні нових доктринальних позицій, які базуються на оцінці євроінтеграційних процесів у сукупності із розвитком даної сфери в умовах сьогодення.

**Мета дослідження.** Визначення особливостей провадження відомчого митного контролю як основного виду контрольної діяльності органів митної служби. Виокремлення основоположних засад, функцій та завдань, на яких ґрунтується процес здійснення контрольної діяльності; вивчення теоретико-методичних аспектів здійснення відомчого контролю митними органами; проведення дослідження із методів забезпечення режиму законності у сфері здійснення митно сервісної діяльності.

**Аналіз останніх досліджень.** Вагомий внесок у дослідження питання сутності адміністративно-правового режиму митної діяльності та регламентуванню здійснення митного відомчого контролю внесли чимало вітчизняних науковців, серед яких Білуха М.Т., Корнева Т.В., Авер'янова В.Б., Гаращук В.М., Тараненко О.М. та ін. Авторами як на місцевому, так і на загальнонаціональному рівні були висвітлені нагальні проблеми існування та діяльності митною службою зовнішнього та внутрішнього контролю.

**Виклад основного матеріалу.** На сьогоднішній день розвиток зовнішньоторговельної сфери та відносин, які виникають в ній, участь у процесі розвитку міжнародної митної спільноти та різного роду інтеграційних процесів, що виникають в останній, розвиток міграційного трудового ресурсу є процесами, що мають знаходитись під постійним контролем. Забезпечення безпеки економічних відносин, створення сприятливого розвитку для провадження митно-сервісної діяльності, яка, як відомо, найчастіше проявляється в наданні митних послуг під час переміщення через митний кордон товару – покладається та закріплюється в повноваженнях органів митної служби. Така діяльність висвітлюється через інститут митного контролю.

Відзначимо, що саме собою являє митний контроль. Так, відповідно до пункту 24 частини 1 статті 4 Митного кодексу України від 13.03.2012 № 4495-VI (Надалі – МК України): «митний контроль це сукупність заходів, що здійснюються з метою забезпечення додержання норм цього Кодексу, законів та інших нормативно-правових актів з питань митної справи, міжнародних договорів України, укладених у встановленому законом порядку» [1].

Варто вказати на те, що МК України надає нам поняття, що фактично характеризує правову природу митного контролю, але показово, що ним розкрито цей інститут у достатньо вузькому сенсі, що не включає в себе той широкий зміст форм, функцій та методів провадження такої важливої ланки у здійсненні митної справи. У зв'язку із цим, автор вважає за потрібне надати власне, більш точне, тлумачення митного контролю.

Митний контроль виступає функцією управлінських повноважень митних органів із провадження митних операцій стосовно підприємств, які є суб'єктами зовнішньоторговельної діяльності, мета якої полягає у забезпеченні виконання усіх встановлених чинним законодавством України та міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України вимог, які стосуються питання здійснення публічної митної справи.

Варто зазначити, пропозиція щодо тлумачення митного контролю є виправданою з тих підстав, що цей інститут охоплює ряд підінститутів. До таких, зокрема відноситься підінститут відомчого митного контролю. Він відіграє дуже вагоме значення у питаннях забезпечення сфери виконання посадовими особами органів митної служби всіх встановлених обов'язків з питань забезпечення законності та захисту прав кожної фізичної особи. Так, основою функцією

здійснення відомчого митного контролю виступає забезпечення дієвості законодавства України та недопущення його порушення шляхом фіксування фактів, наприклад, так званого «недобору платежів». Основним завданням відомчого внутрішнього контролю є діяльність із запобігання та профілактики правопорушень при виконанні завдань митною службою, а у випадку їх наявності – притягнення до відповідальності за здійснення маніпулятивних дій, якими, власне, порушується процедура здійснення митної діяльності. До того ж, відомчо-галузевий контроль за діями уповноважених структур є визначальним засобом забезпечення режиму законності у галузі надання митних послуг у галузі митно-сервісної діяльності в Україні. Відомчо-галузевий контроль являє собою сукупність превентивних заходів органів митної служби та її посадових осіб, що спрямована на забезпечення установами порядку надання митно-сервісних послуг уповноваженими суб'єктами підприємницької діяльності.

Виходячи із аналізу положень МК України [1], Податкового кодексу України [2] та Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» [3], основними завданнями та функціями відомчого контролю в сфері надання митних послуг є:

- забезпечення дотримання вимог законодавства суб'єктами надання митних послуг, зокрема уповноваженими суб'єктами підприємницької діяльності, що відповідно до приписів нормативно-правових актів мають встановлену законом ліцензію і мають право здійснювати митно-сервісну діяльність (митні брокери);
- розроблення плану на здійснення заходів основного митного контролю в органах митної служби;
- здійснення організації у безпосередньому проведенні відомчих необхідних контролюючих перевірок, що стане підґрунтям для систематичного дотримання порядку у здійсненні законної діяльності суб'єктів митно-брокерської діяльності;
- прийняття та розгляд звернень громадян, скарг, поданих суб'єктами господарювання, пропозицій посадових осіб органів місцевого самоврядування, органів державної влади, народних депутатів уповноваженими на те службовими особами;
- здійснення аналізу та моніторингу причин, що стали підставою для звернень громадян, подання скарг суб'єктами господарювання та, за необхідності притягнення до відповідальності за порушення вимог чинного законодавства України шляхом вчинення протиправних дій чи бездіяльності.

В рамках удосконалення системи відомчого контролю, Державна фіскальна служба регулярно корегує відповідно до сучасних викликів стратегічні цілі розвитку даної системи, що дозволяє контролювати не тільки повсякденну її діяльність, а й подальший розвиток сфери здійснення митних завдань. Тобто, фактично, не зважаючи на те, що відомчий контроль органів митної служби виступає, на наш погляд, певним елементом митного контролю, під час його реалізації провадиться планування всієї системи здійснення митних завдань, встановлюючи майбутні цілі для їх вдосконалення.

Згідно із відомчим актом Державної фіскальної служби України від 12.01.2018 «Про Стратегічні ініціативи до 2020 року»: «Так, буде проведено дослідження часу випуску товарів з використанням інструменту ВМО (Time Release Study), здійснено подальший розвиток електронної системи обміну інформацією за принципом «єдиного вікна», впровадження інституту уповноваженого економічного оператора, приєднання до Нової комп'ютеризованої системи (NCTS), розвиток системи управління ризиками у сфері митного контролю, створення підрозділів митної варті тощо» [4]. Тобто у рамках здійснення планування своєї діяльності, на рівні із запровадженням новел у сфері комп'ютеризації та електронного урядування, достеменно зрозуміло, що сили покладаються і на розвиток сфери митного та в його рамках відомчого контролю. У зв'язку із цим, автор пропонує розглянути детальніше нагальні питання організації діяльності митного контролю через виокремлення с цього процесу основних складових надання їм певного тлумачення з огляду на наявні методичні прийоми митного контролю.

Взагалі, системним прийомом митного контролю виступає загальнонауковий та конкретно закріплений в законодавстві спосіб здійснення контролю. Він проявляється через втілення в життя принципів, завдань та повноважень органів митної служби. Да таких способів належать, зокрема аналітична діяльність, правильне оформлення дозвільних документів тощо [5, с. 101; 6, с. 640].

Теоретико-методичні аспекти митного та відомчого контролю в сфері здійснення митно-сервісної діяльності розкриваються крізь призму повноважень спеціалізованих підприємств, на які покладено завдання із здійснення митного обслуговування. Так, ведення окремих видів ді-

яльності, що провадиться згаданими підприємствами контролюється безпосередньо митними органами під час здійснення відомчого контролю. Така діяльність є митно брокерською. Також, до сфери дії відомчого контролю відноситься: контроль за відкриттям та експлуатацією магазинів безмитної торгівлі, митних складів, складів тимчасових зберігань та вантажних митних комплексів.

Митно-сервісну діяльність варто розглядати крізь призму наступних аспектів:

- встановлення юридичної правосуб'єктності підприємств;
- встановлення природи походження товару;
- встановлення характеру та відведеного місця зазначених товарів у тарифному класифікаторі;
- розрахунок митної вартості товарів.

Усі зазначені аспекти, на думку автора, так чи інакше стосуються безпечного здійснення митної діяльності, підпадають під сферу дії митного контролю та є одними із основних аспектів адміністрування у сфері митного обслуговування.

Характеризуючи кожну із складових, варто вказати на те, що юридична правосуб'єктність уповноваженого на здійснення митної діяльності підприємства походить, по-перше, від легітимності прав у сфері здійснення зовнішньоторговельної діяльності і полягають у дотриманні всіх встановлених правил, що регламентуються митним законодавством, зафіксовані в отриманих під час здійснення митно-сервісної діяльності дозволах. Саме у цьому аспекті розкривається завдання митного контролю у встановленні правомірності участі у зовнішньоекономічному обороті.

Природа походження товару як безпосереднього об'єкта митного контролю є наступним надважливим етапом, адже саме задля забезпечення дотримання законності в питанні перевезення товару через митний кордон і провадиться митний контроль. Внутрішній контроль, у свою чергу, виступає тим самим шаблем, на основі якого здійснюється відомчий контроль над контролюючими посадовими особами, суб'єктами підприємницької діяльності, до повноважень яких входить реалізація надання митних послуг з оформлення товарів під час митної перевірки.

Встановлення місця товару тарифному класифікаторі, до якого внесені власне товари зовнішньоекономічної діяльності відноситься до повноважень контролюючих органів. За правильне виконання даних повноважень органи, які здійснюють контроль мають стежити кожної хвилини за оформленням документації під час надання митних послуг, адже існують непоодинокі випадки умисного недотримання правил, що встановлені як предмет реалізації даного аспекту.

Розрахунок митної вартості товару визначається митним законодавством України. Здійснення контролю за правильністю визначень митного розрахунку вартості товару провадиться органами доходів і зборів у процесі проведення митних перевірок (контролю) та безпосереднього надання митних послуг шляхом розрахунку такої ціни, її оформлення та доведення до відома суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності стосовно її складових. В цьому аспекті митний контроль здійснюється стосовно: розрахування митних платежів; процесу ведення статистичних даних стосовно податкових розрахунків загальної ціни та, що дуже важливо, контроль за здійснення документарного оформлення процесу розрахунку – контроль за здійсненням митно-сервісної діяльності.

Як зазначається протягом проведення даного дослідження автором, всі повноваження із відправлення митного та відомчого контролю здійснюються на основі закріплених принципів. При цьому варто обмежуватись не тільки тими основоположними засадами, що закріплені в нормах чинного законодавства, а поглиблювати розуміння цього питання крізь доктринальне їх висвітлення. Так, Корнєва Т.В. стверджує, що митним контролем керують принципи не лише ті, що містяться у положеннях чинного митного законодавства, а й ті, що містяться у приписах нормативно-правових актів, що встановлюють порядок здійснення державного управління загалом. До таких принципів автор відносить, перш за все, законність, принцип повномасштабної та чіткої урегульованості, демократизм, субординації, систематичність, гласність і прозорість [7, с. 3]. Виходячи із аналізу законодавчих актів, нам відомі такі основні принципи здійснення митного контролю, що прямо чи опосередковано закріплені в приписах закону: законність, системність, систематичність, прозорість, гласність, вибірковість, взаємодія, дієвість.

На сьогоднішній день, вивчаючи теорію управління, зокрема і митного, варто констатувати відмінність підходів щодо класифікування принципів митного та відомчого контролю. Деякі наукові доробки висвітлюють принципи нейтральності та регулярності, деякі – плановості, коректності та реалістичності. Але, автор наголошує на тому, що, не зважаючи на основні підходи та розходження думок науковців, основним, відправним принципом митної діяльності є засада законності [8, с. 225-227; 9, с. 115-117].

Як один із важливих – принцип законності можна розглядати в декількох аспектах адміністративно-правової характеристики. Стосовно змісту, варто зазначити, що він реалізується в контексті здійснення публічної митної політики України, в основі якої, в свою чергу, лежать загальні принципи. Також, принцип законності є дуже важливим при відправленні відомчого контролю. Саме із додержанням цієї засади пов'язане безумовне законне контролювання апаратних відомчих органів. Також, варто звертати увагу, що засади законності передбачає, що при здійсненні, має забезпечуватись повна обізнаність відомчих органів, та спеціальних підприємств, що реалізують повноваження із надання митних послуг, зокрема, і в сфері митно-сервісних відносин, насамперед, задля забезпечення прав та свобод суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

На сьогоднішній день, в умовах євроінтеграції України, постає питання, що забезпечення повного спектру відправних аспектів законності є шонайпершою та найважливішою сферою діяльності. Зокрема, значення митного та відомчого контролю полягає у повноваженнях їх попередження та недопущення порушення загальних права, основоположних свобод, та інтересів фізичної та юридичної особи загалом, та під час здійснення відомчого контролю – таких, що порушують права уповноважених на здійснення митно-сервісної діяльності суб'єктів підприємництва у сфері зовнішнього та внутрішнього взаємозв'язку [10, с. 8].

Наступними вимогами, виходячи із принципу законності є мета збільшення надходженнях платежів до Державного бюджету України; раціональне використання коштів, що надходять с Державного бюджету України для ефективного здійснення органами митної служби своїх повноважень. Аспект здійснення митно-сервісної діяльності теж лягає в основу реалізації принципу законності і полягає у тому, щоб на сьогоднішній день в умовах повного переходу до електронного обслуговування, процес надання митних послуг був зважений та чіткий. Даний спосіб полягає у повній, своєчасній та достовірній інформації, що надається, зокрема, митними брокерами під час митного оформлення дозвільних документів. На основі цього, варто зазначити, що всі вище виявлені ознаки – це базис для основної мети законності в аспекті здійснення відомчого контролю, адже, якщо розкривати зазначене питання саме з цього боку, то метою законності є належне виконання будь-яким працівником органів митної служби, зокрема, і тих, що провадять контроль над апаратними підрозділами та митними брокерами, стосовно мети своєї діяльності. Отже, унаслідок проведення дослідження варто визначити два основних прояви принципу законності у митній справі – адміністративно-правоохоронна та адміністративно-відомча. Це і зумовлює наявність у сучасній митниці так званої подвійної ролі у здійсненні митного обслуговування. Але ж, не зважаючи на все вищевикладене, митні органи мають виступати у статусі гарантів забезпечення митних та організаційних прав і свобод інших осіб.

До того ж, засада законності за своєю суттю забезпечує взаємозв'язок різних механізмів митного контролю. Мова йде про ті, які аналізуються в рамках дослідження. Тобто, завдяки чіткому врегулюванню на рівні законодавства, всі складові частини інституту митного контролю можуть бути висвітлені як єдине ціле під їх адміністративно-правовою оцінкою [11].

Дієвість принципу законності в сукупності з іншими не менш важливими принципами надає можливість впорядкувати визначений порядок здійснення загального митного контролю й встановити певний обсяг дисциплінарних обов'язків кожної посадової особи органів митної служби, надає можливість швидко та оперативно орієнтуватись у необхідній інформації під час здійснення митного обслуговування та не порушувати закон.

**Висновки.** Таким чином, справедливо дійти до наступних висновків.

Здійснення митного контролю у зовнішній діяльності та внутрішньому розпорядку органів митної служби України виступає одним із основних інститутів здійснення своїх повноважень посадовими особами митних органів України.

Реформування та регулярно встановлені цілі розвитку діяльності Державної фіскальної служби України та Державної митної служби у сфері провадження митного контролю встановлюють основи їхнього розвитку та майбутньої діяльності, запровадження нових вимог здійснення своїх повноважень, удосконалюючи вже існуючі завдання, принципи, функції уповноважених органів.

Були визначені основні особливості провадження відомчого митного контролю як основного та відправного виду митної контрольної діяльності загалом, наведені авторські позиції щодо визначення відомчо-галузевого контролю, крізь аналіз ряду нормативно-правових актів, встановлені основні завдання та функції здійснення як митного, так відомчого контролю.

У ході дослідження, були проаналізовані наукові доробки, та наведені власні думки стосовно основоположних засад здійснення адміністративної діяльності митних органів. Було розкрито загальну сутність принципу законності, визначені його особливості та сформовані тези стосовно адміністративно-правової характеристики його особливостей.

**Список використаних джерел:**

1. Митний кодекс України. Закон України від 13.03.2012 року № 4495-VI. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про Державну податкову службу України та Державну митну службу України» від 06.03.2019 № 227. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/227-2019-%D0%BF#Text>.
4. Про Стратегічні ініціативи до 2020 року. *Державна фіскальна служба України. Офіційний веб-сайт ДФС України*. 12.01.2018 року. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/322784.html>.
5. Білуха М.Т. Теорія фінансово-господарського контролю. Вища школа. 1990 р. 279 с.
6. Білуха М.Т. Фінансовий контроль: теорія, ревізія, аудит. Українська академія оригінальних ідей. 2006 р. 888 с.
7. Корнева Т.В. Митний контроль в Україні: організаційно-правові питання. Автореферат дисертації кандидата юридичних наук. 2013 р. 16 с.
8. Авер'янова В.Б. Державне управління: теорія й практика. 1998 р. 432 с.
9. Гарашук В.М. Принцип контролю та його сутність. *Проблеми законності*. 2001 р. С. 115-117.
10. Тараненко О.М. Забезпечення законності в діяльності митного контролю в Україні : автореферат дисертації кандидата юридичних наук. 2006 р. 20 с.
11. Про прикордонний контроль. Закон України від 05.11.2019 року № 1710-VI. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1710-17#Text>

УДК 342.951:351.85

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.20>

**КОСИНСЬКИЙ В.В.**

**ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ**

**CONCEPT, NATURE AND CONTENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL SECURITY OF CRITICAL INFRASTRUCTURE**

У статті з'ясовано сутність та зміст адміністративно-правового забезпечення безпеки критичної інфраструктури.

З урахуванням особливих рис адміністративно-правового забезпечення, а також виходячи з тих позицій, що його зміст характеризується наявністю специфічного об'єкта, предмета, методів впливу на суспільні відносини з метою їх врегулювання, зроблено висновок, що адміністративно-правове забезпечення безпеки критичної інфраструктури слід розглядати як сукупність заходів законодавчого, виконавчого і контролюючого характеру, здійснюваних суб'єктами публічного адміністрування, спеціально уповноваженими правоохоронними органами, а також окремими інституціями громадянського суспільства з метою своєчасного виявлення, запобігання і нейтралізації загроз безпеці об'єктів критичної інфраструктури, а також мінімізації та ліквідації наслідків у разі їх реалізації.

Визначено завдання адміністративно-правового забезпечення безпеки критичної інфраструктури, що полягають у: формуванні правових та організаційних механізмів убезпечення критично важливих об'єктів; розробці системи організаційних, інформаційних, технічних та інших заходів щодо захисту критично важливих



об'єктів, в тому числі й від актів незаконного втручання; формуванні системи оперативного реагування на виникаючі екстремальні ситуації, в тому числі викликані актами незаконного втручання; поєднанні інтересів і взаємної відповідальності держави, громадян, а також організацій, що беруть участь в розробці, створенні та експлуатації систем захисту критичної інфраструктури тощо.

Сформульовано поняття адміністративно-правового забезпечення безпеки критичної інфраструктури як засновану на нормах адміністративного права діяльність уповноважених на те суб'єктів, спрямовану на забезпечення функціональності, безперервності роботи, цілісності і стійкості критичної інфраструктури, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізацію загроз безпеці її об'єктів, а також мінімізацію та ліквідацію наслідків у разі їх реалізації шляхом застосування комплексу режимних, інженерних, інженерно-технічних та інших заходів.

**Ключові слова:** *критична інфраструктура, об'єкт, адміністративно-правовий захист, національна безпека, загрози безпеці, джерела небезпеки, публічне адміністрування.*

The article clarifies the essence and content of administrative and legal security of critical infrastructure.

Taking into account the special features of administrative and legal support, as well as based on the position that its content is characterized by the presence of a specific object, subject, methods of influencing public relations to resolve them, it is concluded that administrative and legal security of critical infrastructure should be considered as a set of legislative, executive and control measures carried out by public administration entities, specially authorized law enforcement agencies, as well as individual civil society institutions in order to timely identify, prevent and neutralize security threats to critical infrastructure, as well as minimize and eliminate consequences in the case of their implementation.

The tasks of administrative and legal security of critical infrastructure are defined, which are: the formation of legal and organizational mechanisms for securing critical facilities; developing a system of organizational, informational, technical and other measures to protect critical facilities, including from acts of unlawful interference; formation of a system of prompt response to emerging extreme situations, including those caused by acts of illegal intervention; combining the interests and mutual responsibility of the state, citizens, as well as organizations involved in the development, creation and operation of critical infrastructure protection systems, etc.

The concept of administrative and legal security of critical infrastructure is formulated as an activity of authorized entities based on the norms of administrative law, aimed at ensuring the functionality, continuity, integrity and stability of critical infrastructure, timely detection, prevention and neutralization of security threats to its facilities, as well as minimization and elimination of consequences in case of their implementation through the use of a set of regime, engineering, engineering and other measures.

**Key words:** *critical infrastructure, facility, administrative and legal protection, national security, security threats, sources of danger, public administration.*

**Вступ.** Сформувати принципово нові підходи в концепції забезпечення безпеки критичної інфраструктури в українських реаліях сьогодення неможливо без окреслення правових орієнтирів, у першу чергу адміністративно-правового спрямування, її організації.

Само забезпечення безпеки критичної інфраструктури вбачається як найважливіша складова частина системи забезпечення національної безпеки держави, адже воно представляє реалізовану у взаємодії із органами державної влади, місцевого самоврядування, інституціями громадянського суспільства діяльність працівників операторів критичної інфраструктури щодо здійснення правових, організаційних, інженерно-технічних, програмно-апаратних та спеціальних заходів, спрямованих на охорону і захист критично важливих для суспільства та країни об'єктів від зовнішніх і внутрішніх загроз і забезпечення дотримання інтересів держави і суспільства.

Актуальність комплексного дослідження проблем адміністративно-правового забезпечення необхідного рівня захисту потенційно небезпечних і критично важливих об'єктів від ймо-

вірних і реальних загроз обумовлюється поступовим переходом до нової державної політики в галузі національної безпеки, проблемами категорювання об'єктів критичної інфраструктури, одноманітності трактування основних термінів і понять, використання різних оціночних показників, недосконалістю нормативних приписів організації захисту означених об'єктів тощо. При цьому проблеми адміністративно-правового забезпечення захищеності потенційно небезпечних і критично важливих об'єктів цим не обмежуються, адже пріоритетність даного напрямку полягає в систематизації знань в сфері нормотворчої діяльності, визначенні місця кожного учасника наділеного повноваженнями щодо забезпечення захисту таких об'єктів, чіткому визначенні форм і методів взаємодії суб'єктів забезпечення критичної інфраструктури.

**Стан наукової розробки проблеми.** Проблема створення ефективної системи адміністративно-правового забезпечення безпеки критичної інфраструктури не нова для української правничої науки. Чимало вчених, політиків, громадських діячів зверталися до широкого кола питань цієї тематичної ніші, зокрема слід згадати наукові праці В.Б. Авер'янова, Л.С. Анохіна, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, В.М. Бевзенка, О.І. Безпалової, Ю.П. Битяка, І.Л. Бородіна, І.А. Галагана, В.В. Галулька, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, С.Т. Гончарука, Є.В. Додіна, О.І. Дрозда, В.В. Зуй, Р.В. Ігоніна, Д.П. Калаянова, Р.А. Каложного, Л.В. Ковалюка, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, С.О. Кузніченка, М.В. Лошицького, Д.М. Лук'яця, Р.С. Мельника, Т.П. Мінки, Р.В. Миронюка, С.О. Мосьондза, О.М. Музичука, В.Я. Настюка, В.І. Олефіра, О.І. Остапенка, В.П. Петкова, С.В. Петкова, Д.В. Приймаченка, Р.А. Сербина, А.О. Собакаря, М.М. Тищенко, О.І. Харитонової, О.С. Юніна та ін. Водночас вчені тлумачать окреслені питання, виходячи із власних політичних уподобань, що унеможливило об'єктивне висвітлення досліджуваних проблем, зумовлює потребу аналітичного узагальнення здобутків попередників на теоретичному рівні. Проблематика адміністративно-правового забезпечення безпеки критичної інфраструктури докладно не досліджувалась, оскільки переважна більшість вчених у своїх доробках висвітлюють її фрагментарно.

Тому **метою** статті є з'ясування сутності та змісту адміністративно-правового забезпечення безпеки критичної інфраструктури, а також визначення на цій основі відповідного поняття.

**Виклад основного матеріалу.** Перш ніж казати про весь комплекс заходів, що є наслідком загальної системи адміністративно-правового забезпечення безпеки критичної інфраструктури, слід етимологічно звернутися до сутності самого терміну «забезпечити», що означає «створити надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось; захищати, охороняти кого-, що-небудь від небезпеки» [1, с. 281], «генерувати повний і достатній комплекс умов, необхідних для здійснення чогось та гарантії будь-чого» [2, с. 291; 3, с. 724].

Розглядаючи поняття «забезпечення», вчені уособлюють його насамперед з діяльністю відповідних суб'єктів, якими можуть бути і органи державної влади, і органи місцевого самоврядування, і різні інституції громадянського суспільства тощо. Проте це не проста діяльність, адже вона, в першу чергу, спрямована на упорядкування різного роду суспільних відносин. Так, наприклад, окремі вчені розглядають поняття «забезпечення» як діяльність державних органів, громадських організацій, посадових осіб і громадян щодо здійснення своїх функцій, компетенцій, обов'язків з метою створення оптимальних умов для суворой, неухильної реалізації правових приписів та правомірного здійснення прав і свобод, а також як підсумок, результат цієї діяльності, що виражається в реалізації привових приписів, прав і свобод громадян [4, с. 60].

Лексичне значення слова «забезпечення» трактується у декількох варіантах: або як постачання чого-небудь у певній кількості, або як надання достатніх засобів, або як діяльність щодо здійснення певних реально виконуваних заходів, або як обмеження (охорона) будь-кого [5, с. 427]. Іншими словами термін «забезпечення» характеризується: по-перше, певними зв'язками між суб'єктом та об'єктом реалізації поставлених умов, по-друге, наявністю певної мети, конкретних завдань, відповідних принципів та суб'єктного складу; по-третє, як окремий вид правозастосовної діяльності; по-четверте, як певного роду гарантії досягнення суспільно значущого результату без настання негативних наслідків тощо.

Зрозуміло, що така діяльність без нормативного упорядкування, за відсутності законодавчого супроводження та відповідності нормативним приписам втрачає будь-якого сенсу. Тим більше, що забезпечення об'єктів критичної інфраструктури здійснюється переважно в межах правоохоронної діяльності, уповноваженими органами та посадовими особами виключно на основі нормативних приписів, невиконання яких тягне застосування заходів державного примусу, в тому числі й юридичної відповідальності до порушників.

Забезпечувати нормальне функціонування системи критичної інфраструктури можна різними засобами, серед яких провідне місце займають саме правові засоби, що становлять основу правового забезпечення названих процесів. Водночас правове забезпечення в даному випадку критичної інфраструктури є узагальненим явищем (діяльністю), спрямованим на удосконалення правових норм, законодавства в цілому, результатом чого є створення правових умов для ефективної реалізації прав і свобод людини в сфері національної безпеки та функціонування об'єктів критичної інфраструктури.

Зрозуміло що замало вдосконалювати правові норми та систему чинного законодавства. Потрібен правовий інструментарій, здатний не лише упорядкувати норми, але й забезпечити дотримання правил поведінки, створити належний режим законності та дисципліни в досліджуваній сфері, окреслити межі дозволеної поведінки відповідних суб'єктів. А це можливо завдяки адміністративно-правовому забезпеченню, що становить практичний, організуючий і регулюючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її впорядкування, збереження чи перетворення, спираючись на владну силу, яку обмежує лише дієвий суспільний контроль як основний чинник панування в суспільстві верховенства права [6, с. 58].

Інколи термін «забезпечення» розглядається у контексті захисту кого-небудь, або що-небудь від небезпеки [7, с. 375]. Саме у цьому яскраво виявляється сутність цього терміну, його спрямованість на створення належних умов для роботи об'єкта, на якого здійснюється цілеспрямований вплив. Більше того, адміністративно-правове забезпечення є діяльністю, яка врегульована нормами права та діяльністю не будь-яких суб'єктів, а спеціально уповноважених державою.

Адміністративно-правове забезпечення надає суспільним відносинам визначеності й стійкості, оскільки, з одного боку, вказує на найбільш доцільну поведінку суб'єктів в певних обставинах, а з іншого боку, гарантує сприяння, підтримку та охорону держави з метою неодмінного досягнення переслідуваного результату у врегульованих адміністративним правом суспільних відносинах.

Роблячи такий координуючий вплив на суспільні відносини адміністративно-правове забезпечення спрямоване на їх впорядкування шляхом цілеспрямованого впливу на суспільні відносини, в результаті якого вони зводяться в систему і в суспільстві створюється певний порядок, убезпечуючи національні інтереси країни та об'єкти критичної інфраструктури.

Деякі українські вчені цілком слушно визначають адміністративно-правове забезпечення через регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають в процесі реалізації прав і свобод людини та громадянина, впливаючи на них за допомогою передбачених в законодавстві елементів [8].

У зв'язку із цим деякі науковці справедливо обґрунтовують точку зору про те, що «... надійне правове забезпечення національної безпеки можливо лише за умови досягнення збалансованого гармонійного зв'язку усіх елементів системи правових норм, що регулюють діяльність спецслужб в сфері забезпечення національної безпеки» [9, с. 11].

У сфері національної безпеки адміністративно-правове забезпечення відповідних процесів являє собою сукупність взаємопов'язаних, внутрішньо погоджених основоположних нормативно-правових актів, що містять юридичні принципи і норми, спрямовані на адміністративно-правове регулювання сучасних відносин у сфері забезпечення національної безпеки, з метою їх упорядкування, охорони та розвитку відповідно до суспільних потреб [10, с. 158].

Адміністративно-правове забезпечення національної безпеки являє собою здійснювану в межах єдиної державної політики в галузі забезпечення національної безпеки діяльність уповноважених суб'єктів, спрямовану на формування адміністративно-правової основи забезпечення національної безпеки, на закріплення в ній системи адміністративно-правових засобів (адміністративно-правових норм, правовідносин, індивідуальних приписів тощо), за допомогою яких досягається результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб забезпечення національної безпеки країни, створення і підтримки необхідного рівня захищеності об'єктів безпеки держави [10, с. 158].

Необхідність адміністративно-правового забезпечення явищ і процесів, що мають місце під час убезпечення критичної інфраструктури від різного роду загроз за деструктивних чинників зумовлено потребами: реалізації прогностичної функції права щодо суспільних відносин, рівень правового регулювання яких не досяг достатнього ступеня нормативності; створення правової основи діяльності суб'єктів у доволі новій, мінливій сфері суспільних відносин; встановлення правового становища суб'єктів, що реалізують свої повноваження у цій сфері; правового

регулювання, що вимагає особливого поєднання правових засобів у процесі його здійснення для досягнення максимального регулювального впливу [11, с. 27; 10, с. 158].

Отже, в названій сфері адміністративно-правове забезпечення слід визначати не як діяльність, а як певний вплив нормативно-організаційного характеру на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони та розвитку за допомогою системи адміністративно-правових засобів у відповідності із суспільними потребами забезпечення об'єктів критичної інфраструктури.

Через засоби адміністративно-правового характеру забезпечується формування вихідних принципів організації безпеки критичної інфраструктури. Таким шляхом пішли також інші провідні країни, які насамперед визначили всі параметри підходів до регулювання об'єктів критичної інфраструктури, серед яких: ідентифікація цих об'єктів по кожному сектору, їх категоризація, визначення можливих видів загроз за секторами, стандартизація вимог захисту, уніфікація зведених геопросторових даних, організація адекватних механізмів щодо обміну інформацією, включаючи інформацію, що має обмежений доступ, визначення інструментів захисту персоналу, пов'язаного з роботою на об'єктах критичної інфраструктури і т.ін. Яскравим прикладом такого підходу є США, які крім перелічених вище заходів навіть в «Національній стратегії фізичного захисту критичної інфраструктури і ключових об'єктів» визначили відповідні напрямки фундаментальних наукових досліджень, в тому числі й технічної складової, орієнтовані на пошук нових рішень в сфері створення ефективних моделей регулювання та захисту критичної інфраструктури [12, с. 82].

Отже, з урахуванням особливих рис адміністративно-правового забезпечення, а також виходячи з тих позицій, що його зміст характеризується наявністю специфічного об'єкта, предмета, методів впливу на суспільні відносини з метою їх врегулювання, можна зробити висновок, що адміністративно-правове забезпечення безпеки критичної інфраструктури фактично можна розглядати як сукупність заходів законодавчого, виконавчого і контролюючого характеру, здійснюваних суб'єктами публічного адміністрування, спеціально уповноваженими правоохоронними органами, а також окремими інституціями громадянського суспільства з метою своєчасного виявлення, запобігання і нейтралізації загроз безпеці об'єктів критичної інфраструктури, а також мінімізації та ліквідації наслідків у разі їх реалізації.

Саме можливості адміністративно-правового забезпечення дозволяють більш чітко визначити завдання і функції, систему і структуру, принципи діяльності, основні повноваження, порядок взаємодії основних суб'єктів забезпечення об'єктів критичної інфраструктури, вдосконалити законодавство з окремих напрямків діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, наділених компетенцією у названій сфері, порядок застосування його норм, їх узгодження з іншими нормативно-правовими актами; вдосконалити структуру органів виконавчої влади, наділених компетенцією у сфері забезпечення національної безпеки, здійснити оптимізацію з урахуванням особливостей і характеру розв'язуваних задач; конкретизувати обов'язки і права суб'єктів, наділених компетенцією у сфері забезпечення безпеки критичної інфраструктури, уніфікувати процесуальний порядок застосування найбільш важливих з них (наприклад, порядок застосування зброї, спеціальних засобів і фізичної сили); вдосконалити повноваження відповідних суб'єктів забезпечення безпеки критичної інфраструктури дозвільно-ліцензійного, реєстраційного, контрольно-наглядового характеру тощо.

У наукових колах завдання прийнято розуміти як те, що потребує виконання, вирішення, розв'язання [13, с. 4]. Тобто акцент робиться досягненні певного «орієнтиру» – головного, остаточного завдання, вирішення якого закінчується діяльністю. Іншими словами, ціль розглядається як те, що бажано здійснити або досягти [13, с. 4], водночас, задача – те, що вимагає виконання» [13, с. 4, 206].

Те, що ціль і відповідні завдання є різними поняттями не викликає сумнівів, оскільки вони мають самостійні характеристики. Якщо ціллю певної діяльності є кінцевий головний результат, після вирішення якого діяльність завершується, то завдання є способами її досягнення, а в певних випадках проміжними результатами досягнення бажаного для суб'єкта результату.

Саме завдання розв'язуються для досягнення певної мети, а остання є результатом вирішення попередніх завдань. Зрозуміло, що і цілі, і відповідні завдання є єдиним явищем та не можуть існувати окремо, адже розмежовувати їх можна лише в межах конкретної системи діяльності.

З цього приводу слухними є думки класиків юридичної теоретичної науки, які правильно стверджують, що «мета, узятя разом із засобами та умовами її здійснення, виступає як відповідне завдання. Водночас завдання – це те, що вимагає виконання, дозволу, втілення в життя. У повсякденному житті мета і завдання часто вживаються в одному і тому ж сенсі як синоніми, проте повного збігу між ними немає» [14, с. 228].

Досягнення мети адміністративно-правового забезпечення безпеки критичної інфраструктури знаходить конкретизацію через відповідні завдання, що розкривають особливості державного механізму забезпечення об'єктів критично важливої для країни та суспільства інфраструктури, при цьому не лише шляхом її захисту, але й запровадження конкретних кроків прогнозованого запобігання кризовим явищам та удосконалення стійкості цих об'єктів від існуючих загроз.

Отже, завдання адміністративно-правового забезпечення безпеки критичної інфраструктури полягають у:

- формуванні правових та організаційних механізмів забезпечення критично важливих об'єктів;
- розробці системи організаційних, інформаційних, технічних та інших заходів щодо захисту критично важливих об'єктів, в тому числі й від актів незаконного втручання;
- формуванні системи оперативного реагування на виникаючі екстремальні ситуації, в тому числі викликані актами незаконного втручання;
- поєднанні інтересів і взаємної відповідальності держави, громадян, а також організацій, що беруть участь в розробці, створенні та експлуатації систем захисту критичної інфраструктури;
- створенні умов для швидкого відновлення об'єкта критичної інфраструктури після акту незаконного втручання чи іншої надзвичайної ситуації;
- виявленні та усуненні причин і умов, що сприяють виникненню реальних і потенційних загроз об'єктам критичної інфраструктури;
- підтриманні в стані постійної готовності до ефективного використання сил і засобів, призначених для виявлення, попередження, припинення протиправної діяльності, мінімізації та ліквідації наслідків актів незаконного втручання в роботу об'єкта критичної інфраструктури;
- постійній актуалізації системи протидії загрозам різного характеру об'єктам критичної інфраструктури;
- погодженій участі в діяльності системи забезпечення безпеки об'єктів критичної інфраструктури всіх органів державної влади, органів місцевого самоврядування та інституцій громадянського суспільства;
- персоналізації відповідальності посадових осіб, операторів, персоналу та інших осіб, які беруть участь в розробці, створенні, введенні в дію, експлуатації та модернізації системи захисту критичної інфраструктури тощо.

**Висновок.** Проведене дослідження сутності й змісту адміністративно-правового забезпечення безпеки критичної інфраструктури дозволяє зробити висновок, що, по-перше, його осмислення і встановлення сутнісних характеристик здається, безсумнівно, актуальним і вимагає подальшого наукового та практичного опрацювання; по-друге, ефективність забезпечення критично важливих для країни та суспільства об'єктів залежить і від рівня організації, необхідної координації, і взаємодії між усіма суб'єктами забезпечення національної безпеки в цілому; по-третє, безліч нормативно-правових актів не завжди свідчить про належне урегулювання діяльності щодо забезпечення безпеки критичної інфраструктури; по-четверте, важливим є не лише нормативне упорядкування відповідних суспільних відносин, але й застосування для цього комплексу адміністративно-правових засобів.

Таким чином, підсумовуючи викладене та не претендуючи на єдино правильне тлумачення, адміністративно-правове забезпечення безпеки критичної інфраструктури можна визначити як засновану на нормах адміністративного права діяльність уповноважених на те суб'єктів, спрямовану на забезпечення функціональності, безперервності роботи, цілісності і стійкості критичної інфраструктури, своєчасне виявлення, запобігання і нейтралізацію загроз безпеці її об'єктів, а також мінімізацію та ліквідацію наслідків у разі їх реалізації шляхом застосування комплексу режимних, інженерних, інженерно-технічних та інших заходів.

#### Список використаних джерел:

1. Александрова З.Е. Словарь синонимов русского языка: около 9000 синонимических рядов / З.Е. Александрова. [под ред. Л.А. Чешко]. [изд. 5-е, стереотип]. М.: Рус. язык, 1986. 600 с.
2. Словарь русского языка: в 4 т. М.: ГИИС, 1957. Т. II [К-О]. 1958. 1013 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел]. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2001. 1440 с.
4. Толкачев К.Б. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод граждан: монография / К.Б. Толкачев, А.Г. Хабибуллин. Уфа: Уфимская ВШ МВД СССР, 1991. 168 с.

5. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. М.: Азбуковник, 1999. 944 с.
6. Марчук М.П. Публічне адміністрування телебачення і радіомовлення: дис. ... канд. юрид. наук / спец. 12.00.07. К., 2014. 247 с.
7. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і головн. ред. В. Т. Бусел. К.: Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
8. Іерусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2006. 205 с.
9. Рыжак Н.И. Правовое регулирование деятельности спецслужб в системе обеспечения национальной безопасности Российской Федерации: Монография. 2-е изд., испр. и доп. М.: ЭДАС-ПАК, 2000. 371 с.
10. Собакарь А.О., Ковалів М.В. Адміністративно-правові засади діяльності державних органів у сфері забезпечення національної безпеки. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2016. № 845. С. 156-160. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn\\_2016\\_845\\_26\\_](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnulpurn_2016_845_26_), с. 158
11. Правові основи захисту України від зовнішньої та внутрішньої агресії: навч. посіб. / В. В. Серета, М. В. Ковалів, С. С. Єсімов, М. П. Гурковський. Львів, 2015. 496 с.
12. Ковалева Т.К. Критическая инфраструктура в системе обеспечения национальной безопасности США. *Инновации и инвестиции.* 2019. № 9. С. 81-89.
13. Словник української мови. Т. III. К.: Наукова думка, 1972. 744 с.
14. Матузов Н.И. Личность, права, демократия. Саратов, 1972. 132 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.21>

КУДІНОВ С.С.

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ

### ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORKS OF FUNCTIONING CORRUPTION PREVENTION SYSTEMS IN UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що головною перешкодою для побудови ефективної політичної системи та належного функціонування державного апарату, розвитку підприємництва, залучення інвестицій, зміцнення обороноздатності, забезпечення правопорядку, соціальної справедливості та національної безпеки в цілому є корупція, створення атмосфери нетерпимості до якої, передбачає уніфікацію законодавчої бази, у тому числі усунення колізійності правових норм, удосконалення інституційної складової антикорупційних органів, подолання негативних тенденцій і практик у їх функціонуванні тощо. Одним із ключових засобів забезпечення ефективності антикорупційного законодавства має стати оцінка корупційних ризиків правової норми на рівні законопроекування; на рівні спеціалізованих органів (як базова офіційна експертиза перед прийняттям відповідного акту); на рівні громадської (неофіційної) експертизи, яка забезпечується існуванням прозорої процедури нормопроекування та доступністю інформації для громадськості. Метою статті є здійснити аналіз організаційно-правових засад функціонування системи протидії та запобігання корупції в Україні та виявити проблемні питання такого функціонування. З'ясовано, що формування єдиної державної антикорупційної політики крім наявності політичної волі та суспільної свідомості в питанні

---

© КУДІНОВ С.С. – доктор юридичних наук, доцент, ректор (Національна академія Служби безпеки України)

попередження проявів корупції, потребує належного законодавчого забезпечення – формування комплексу нормативно-правових приписів, що визначають, регулюють і допускають здійсненість механізмів запобігання корупції та відповідальність за вчинення корупційних порушень, а також формування дієвої системи державних органів, забезпечення належної координації антикорупційної політики, здійснення превентивних заходів щодо запобігання корупції та її подолання. Визначено, що поступова імплементація до правового поля нашої держави європейських стандартів з боротьби з корупцією має відбуватись з врахуванням положень відповідних актів. Створення атмосфери нетерпимості до корупції у суспільстві, забезпечення позитивної мотивації посадовців, ліквідація корупційних практик у бізнесі, політиці, протидія організованій злочинності і боротьба з тероризмом є спільним знаменником змісту проголошених реформ та одним із першочергових завдань парламенту.

**Ключові слова:** антикорупційні заходи, органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

The relevance of the article is that the main obstacle to building an effective political system and the proper functioning of the state apparatus, business development, attracting investment, strengthening defense, law and order, social justice and national security in general is corruption, creating an atmosphere of intolerance, which provides unification legal framework, including the elimination of conflicting legal norms, improving the institutional component of anti-corruption bodies, overcoming negative trends and practices in their functioning, etc. One of the key means of ensuring the effectiveness of anti-corruption legislation should be the assessment of corruption risks of the legal norm at the level of drafting; at the level of specialized bodies (as a basic official examination before the adoption of the relevant act); at the level of public (informal) expertise, which is ensured by the existence of a transparent rule-making procedure and the availability of information to the public. The purpose of the article is to analyze the organizational and legal foundations of the functioning of the system of combating and preventing corruption in Ukraine and to identify problematic issues of such functioning. It was found that the formation of a unified state anti-corruption policy, in addition to the presence of political will and public consciousness in preventing corruption, requires proper legislative support - the formation of a set of regulations that define, regulate and allow the implementation of corruption prevention mechanisms and responsibility for corruption. violations, as well as the formation of an effective system of state bodies, ensuring proper coordination of anti-corruption policy, implementation of preventive measures to prevent and overcome corruption. It is determined that the gradual implementation of European anti-corruption standards in the legal field of our state should take into account the provisions of the relevant acts. Creating an atmosphere of intolerance to corruption in society, ensuring positive motivation of officials, eliminating corrupt practices in business, politics, combating organized crime and combating terrorism are common denominators of the content of the announced reforms and one of the priorities of parliament.

**Key words:** anti-corruption measures, executive authorities, local governments.

**Постановка проблеми.** Головною перешкодою для побудови ефективної політичної системи та належного функціонування державного апарату, розвитку підприємництва, залучення інвестицій, зміцнення обороноздатності, забезпечення правопорядку, соціальної справедливості та національної безпеки в цілому є корупція, створення атмосфери нетерпимості до якої, передбачає уніфікацію законодавчої бази, у тому числі усунення колізійності правових норм, удосконалення інституційної складової антикорупційних органів, подолання негативних тенденцій і практик у їх функціонуванні тощо.

Одним із ключових засобів забезпечення ефективності антикорупційного законодавства має стати оцінка корупційних ризиків правової норми на рівні законопроектування; на рівні спеціалізованих органів (як базова офіційна експертиза перед прийняттям відповідного акту); на рівні громадської (неофіційної) експертизи, яка забезпечується існуванням прозорої процедури нормопроєктування та доступності інформації для громадськості.

Як відомо, боротьба з корупцією є одним з найважливіших аспектів діяльності органів влади у розвинутих європейських державах. Ця боротьба проводиться системно і базується на наступних стандартах (принципах): верховенство права; законність, системність; комплексність; об'єктивність; практична спрямованість заходів; наукова обгрунтованість; економічна доцільність; взаємодія владних структур з інститутами суспільства і населенням; оптимальність та ефективність; об'єктивність.

Слід також враховувати той факт, що Україна, як держава-член Ради Європи (далі – РЄ), взяла на себе певні міжнародно-правові зобов'язання, у тому числі, в сфері боротьби з корупцією, з зв'язку з чим подальші кроки у реформуванні антикорупційної політики та законодавства мають відбуватись з урахуванням цих та інших міжнародно-правових зобов'язань України.

З огляду на зазначене вище, метою статті є здійснити аналіз організаційно-правових засад функціонування системи протидії та запобігання корупції в Україні та виявити проблемні питання такого функціонування.

**Аналіз останніх публікацій і досліджень.** Вирішенню різних аспектів проблем вдосконалення антикорупційного законодавства України, присвячені праці багатьох вчених у сферах кримінального, кримінально-процесуального права, міжнародного права: П. П. Андрушка, Ю. В. Балуліна, С. В. Дрьомова, О. М. Костенка, О. Г. Кулика, О. М. Литвинова, П. С. Матишевського, А. В. Савченка, О. Я. Светлова, Є. Д. Скулиша, В. В. Сташиса, І. К. Туркевича, Г. О. Усатого, М. І. Хавронюка, С. А. Шалгунової та інших, а також учених інших спеціальностей: Н. С. Карпова, Ю. Г. Кальниша, Г. А. Матусовського, Є. В. Невмержицького, О. В. Терещука, В. М. Трепака та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні, зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень регламентовано Законом України «Про запобігання корупції» (далі – Закон) [1]. Відповідно до Закону корупція – використання особою, зазначеною у частині першій статті 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у частині першій статті 3 цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

Центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику визначено Національне агентство з питань запобігання корупції (далі – НАЗК), яке є відповідальним перед Верховною Радою України і підконтрольним їй та підзвітний Кабінету Міністрів України.

На виконання рекомендацій Групи держав проти корупції (далі – GRECO) (звіт Четвертого раунду оцінювання України Групою держав Ради Європи проти корупції [2]) розробити необхідні заходи, зокрема регуляторного характеру, для посилення незалежності та безсторонності структури прийняття рішень НАЗК; сформулювати детальні, чіткі та об'єктивні правила його роботи, зокрема у сфері проведення розслідувань, щоб на практиці повністю забезпечити прозорість і підзвітність його роботи – ухвалено Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції [3]».

Від законодавчого забезпечення протидії корупції очікується:

1. Забезпечення здійснення результативної антикорупційної політики шляхом удосконалення правового регулювання питань запобігання, виявлення та протидії корупції, виявлення та усунення причин та умов, що сприяють її проявам, формування в суспільстві нетерпимого ставлення до корупції в усіх сферах суспільного життя та у приватному секторі.

2. Підвищення рівня прозорості в діяльності представницьких органів, посилення фінансової дисципліни політичних партій, дотримання встановленого порядку отримання внесків від фізичних та юридичних осіб, запровадження електронної системи звітності політичних партій.

3. Проведення необхідних антикорупційних заходів в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, забезпечення прозорості в їх діяльності та істотне зниження рівня їх корумпованості.

4. Завершення реформування судової влади та органів кримінальної юстиції в Україні, забезпечення доброчесної поведінки прокурорів, істотне зниження рівня корупції в діяльності органів прокуратури та усунення корупційних ризиків у судочинстві.



5. Протидія корупції в процесі приватизації та управлінні публічними ресурсами.

6. Усунення корупційних передумов ведення бізнесу, формування сприятливого для відмови від корупційної практики бізнес-клімату та нетолерантного ставлення бізнесу до корупції.

7. Посилення системи виявлення та розслідування корупційних злочинів і пов'язаних з корупцією правопорушень, конфіскації майна, яке було предметом або доходом від злочинної діяльності, повернення конфіскованих доходів, здобутих злочинним шляхом, із-за кордону, забезпечення невідворотності притягнення до відповідальності осіб, що вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення.

8. Формування в суспільстві атмосфери нетерпимості до проявів корупції, формування у населення довіри до антикорупційної політики держави і позитивного ставлення до викривачів, а також системне залучення державою активної частини населення, громадських об'єднань, представників бізнесу до антикорупційних заходів.

Так, в Засадах державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційній стратегії) на 2014–2017 роки, яку затверджено відповідним Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII [4], зазначено, що відсутність дієвих реформ у сфері протидії корупції та неефективна діяльність органів правопорядку щодо виявлення корупційних правопорушень та притягнення винуватців до відповідальності зумовлена, зокрема, незадовільним виконанням Україною міжнародних зобов'язань щодо запровадження антикорупційних стандартів. Йдеться про зобов'язання, що виникли внаслідок ратифікації Цивільної конвенції про боротьбу з корупцією відповідним Законом України.

Також в Засадах державної антикорупційної політики в Україні регламентовано: механізм формування та реалізації антикорупційної політики, процедури запобігання та врегулювання конфлікту інтересів, підстави державного захист осіб, які надають допомогу в запобіганні і протидії корупції, правила етичної поведінки особи при виконанні службових повноважень тощо.

Важливими змінами до цього законодавчого акту є надання правового статусу викривачам відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції» від 17.10.2019 № 198-IX [5]. За цим Законом викривач – це фізична особа, яка за наявності переконання, що інформація є достовірною, повідомила про можливі факти корупційних або пов'язаних з корупцією правопорушень, інших порушень цього Закону, вчинених іншою особою, якщо така інформація стала їй відома у зв'язку з її трудовою, професійною, господарською, громадською, науковою діяльністю, проходженням нею служби чи навчання або її участю у передбачених законодавством процедурах, які є обов'язковими для початку такої діяльності, проходження служби чи навчання.

Відповідно до Закону «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» розв'язання проблеми корупції є одним із пріоритетів для українського суспільства на сьогоденнішому етапі розвитку держави. Для реалізації Антикорупційної стратегії передбачено розробити та схвалити закони, зокрема щодо: засад організації та діяльності спеціально уповноваженого органу, відповідального за здійснення комплексу заходів з формування та реалізації антикорупційної політики; утворення спеціально уповноваженого органу з питань виявлення та розслідування корупційних злочинів; виконання рекомендацій Групи держав проти корупції (GRECO) у частині посилення прозорості фінансування політичних партій та виборчих кампаній; створення правових засад лобіювання; посилення громадського контролю за ухваленням рішень виборними посадовими особами, зокрема через механізм попереднього громадського обговорення суспільно важливих рішень; проведення перевірок публічних службовців на добросовісність; внесення змін до законів та підзаконних нормативно-правових актів у частині запровадження стандартів Організації економічної співпраці та розвитку з корпоративного управління на державних підприємствах від 22 квітня 2004 року в діяльності державних підприємств в Україні; внесення змін до Кримінального кодексу України в частині усунення можливості для осіб, які вчинили корупційні злочини, бути звільненими від відповідальності та покарання, зокрема з передачею на поруки, у зв'язку з дієвим каяттям, випробуванням; приведення статті 368-2 у відповідність із статтею 20 Конвенції ООН проти корупції та запровадження цивільно-правових механізмів позбавлення незаконно набутого майна; врегулювання питань управління корпоративними правами та іншим майном, на яке накладено арешт, з метою збереження його вартості, а також утворення спеціалізованого підрозділу (органу), уповноваженого на розшук майна, яке може бути конфісковано.

Слід звернути увагу і на те, що з метою відновлення інституційного механізму запобігання корупції було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо відновлення інституційного механізму запобігання корупції» [6], метою якого

є усунення законодавчих прогалин, що виникли у зв'язку з втратою чинності окремими положеннями Закону України «Про запобігання корупції» відповідно до Рішення Конституційного Суду України від 27.10.2020 № 13-р/2020 [7] (далі – Рішення КСУ № 13-р/2020), забезпечення належного функціонування Національного агентства з питань запобігання корупції (далі – Національне агентство) та інституційного механізму запобігання корупції, а також встановлення додаткових особливостей щодо здійснення повноважень Національного агентства стосовно суддів, суддів Конституційного Суду України, які спрямовані на забезпечення дотримання гарантій незалежності вказаних осіб. Закон усуває законодавчі прогалини, що виникли у зв'язку з рішенням Конституційного Суду України від 27 жовтня щодо визнання неконституційними окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», та забезпечує повноцінне функціонування НАЗК. Цей Закон також передбачає відкритий цілодобовий доступ до Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Крім того, законом встановлено особливості проведення повних перевірок декларацій і моніторингу способу життя стосовно суддів, суддів Конституційного Суду України; забезпечено правове регулювання щодо відповідальності за корупційні та пов'язані з корупцією правопорушення.

Очікується, що реалізація положень Закону сприятиме зниженню рівня корупції в Україні, дозволить відновити функціонування інституційного механізму запобігання корупції, сприятиме відновленню належної діяльності НАЗК та виконанню міжнародних зобов'язань України у сфері запобігання та протидії корупції, подальшому втіленню її європейських та євроатлантичних прагнень, а також зміцненню авторитету на міжнародній арені.

Ще одним законодавчим актом в цій сфері, є Закон України «Про очищення влади» [8] запроваджено механізм люстрації (очищення) влади як один із способів консолідації суспільства і подолання негативних наслідків авторитарного режиму колишньої влади, зокрема, підвищення ефективності боротьби з корупцією. Відповідно до його статті 1 очищення влади (люстрація) – це встановлена Законом або рішенням суду заборона окремим фізичним особам обіймати певні посади (перебувати на службі) (крім виборних посад) в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, що здійснюється з метою недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи (та/або сприяли їх здійсненню), спрямовані на узурпацію влади Президентом України Віктором Януковичем, підризи основ національної безпеки і оборони України або протиправне порушення прав і свобод людини, і ґрунтуються на принципах: верховенства права та законності; відкритості, прозорості та публічності; презумпції невинуватості; індивідуальної відповідальності; гарантування права на захист.

Правові основи організації та діяльності окремих суб'єктів протидії корупції врегульовано також спеціальними законами. Так, відповідно до Закону «Про Національне антикорупційне бюро України» [9] державним правоохоронним органом, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових є Національне антикорупційне бюро, завданням якого є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці.

Контроль за діяльністю Національного бюро здійснюється комітетом Верховної Ради України, до предмету відання якого відноситься боротьба з корупцією і організованою злочинністю. Законом України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» [10] окреслено правові та організаційні засади центрального органу виконавчої влади зі спеціальним статусом, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері виявлення та розшуку активів, на які може бути накладено арешт у кримінальному провадженні, та/або з управління активами, на які накладено арешт або які конфісковано у кримінальному провадженні.

Національне агентство здійснює управління активами, на які накладено арешт у кримінальному провадженні, у тому числі як захід забезпечення позову – лише щодо позову, пред'явленого в інтересах держави, із встановленням заборони розпоряджатися та/або користуватися такими активами, сума або вартість яких дорівнює або перевищує 200 розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої на 1 січня відповідного року; а також, формує та веде Єдиний державний реєстр активів, на які накладено арешт у кримінальному провадженні.

Відповідно до Закону «Про Вищий антикорупційний суд» [11] створено постійно діючий вищий спеціалізований суд у системі судоустрою України завданням якого є здійснення правосуддя відповідно до визначених законом засад та процедур судочинства з метою захисту особи, суспіль-

ства та держави від корупційних і пов'язаних із ними злочинів та судового контролю за досудовим розслідуванням цих злочинів, дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у кримінальному провадженні. Вищий антикорупційний суд: здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанцій у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до його юрисдикції (підсудності) процесуальним законом, а також шляхом здійснення у випадках та порядку, визначених процесуальним законом, судового контролю за дотриманням прав, свобод та інтересів осіб у таких кримінальних провадженнях, віднесених до його підсудності, інформує про результати узагальнення судової практики Верховний Суд та надає йому пропозиції до висновків щодо проектів законодавчих актів, які стосуються організації та діяльності Вищого антикорупційного суду, спеціальних вимог до суддів цього суду та гарантій їх діяльності, а також оприлюднює їх на своєму офіційному веб-сайті.

Забезпечення повного, ефективного, своєчасного судового розгляду кримінальних проваджень щодо корупційних злочинів у розумні строки, а також запровадження чітких правил черговості передачі Суду підсудних йому справ відповідно до принципу правової визначеності – стало завданням Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо початку роботи Вищого антикорупційного суду» від 18 вересня 2019 року № 100-IX [12].

Крім того, серед законодавчих актів, окремі норми яких стосуються питань протидії корупції, слід виділити: Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кримінальний кодекс України, Кримінальний процесуальний кодекс України, Закон України «Про запобігання впливу корупційних правопорушень на результати офіційних спортивних змагань» та ін.

**Висновки та пропозиції.** Таким чином, поступова імплементація до правового поля нашої держави європейських стандартів з боротьби з корупцією має відбуватись з врахуванням положень відповідних актів. Створення атмосфери нетерпимості до корупції у суспільстві, забезпечення позитивної мотивації посадовців, ліквідація корупційних практик у бізнесі, політиці, протидія організованій злочинності і боротьба з тероризмом є спільним знаменником змісту проголошених реформ та одним із першочергових завдань парламенту.

На нашу думку, антикорупційне законодавство України потребує подальшого доопрацювання з метою приведення його у відповідність з міжнародними та європейськими стандартами, врахування пропозицій Групи країн РЄ проти корупції (GRECO).

Попри значні кроки парламенту в напрямку законодавчого забезпечення протидії корупції, слід звернути увагу на низку питань, що потребують вирішення у цій сфері. Зокрема, серед важливих законопроектів, які перебувають на розгляді парламенту і потребують прийняття, варто відмітити низку проектів, розроблених з метою законодавчого врегулювання у відповідності із Конституцією України, зокрема, це законопроект «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо відповідальності за незаконне збагачення» (реєстр. № 10110-1 від 01.03.2019 р.) та 12 альтернативних до нього [13]. Адже, саме кримінальна відповідальність за незаконне збагачення, як найсуворіший вид юридичної відповідальності, покликана забезпечити прозорість поведінки публічних службовців і спроможна стати одним із дієвих засобів протидії латентній корупції, що зосереджена на наявності у суб'єкта надмірного майна, походження якого не можна пояснити законними джерелами отримання доходів.

Крім того, вбачається, що формування єдиної державної антикорупційної політики крім наявності політичної волі та суспільної свідомості в питанні попередження проявів корупції, потребує належного законодавчого забезпечення – формування комплексу нормативно-правових приписів, що визначають, регулюють і допускають здійсненість механізмів запобігання корупції та відповідальність за вчинення корупційних порушень, а також формування дієвої системи державних органів, забезпечення належної координації антикорупційної політики, здійснення превентивних заходів щодо запобігання корупції та її подолання. Побудова цілісної інституційної системи повинна відповідати європейським стандартам [14].

#### Список використаних джерел:

1. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 №1700-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1700-18#Text>.
2. Звіти оцінювання України Групою держав Ради Європи проти корупції (GRECO). URL: <https://rm.coe.int/grecoeval4rep-2016-9-p3-76-greco-19-23-2017-/1680737206>.
3. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення ефективності інституційного механізму запобігання корупції Закон України від Закон України від 02.10.2019 №140-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/140-20#Text>.

4. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14.10.2014 № 1699-VII (із змінами і доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1699-18>.

5. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо викривачів корупції: Закон України від 17.10.2019 № 198-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/198-20#Text>.

6. Прийнято Закон «Про внесення змін до Закону України «Про запобігання корупції» щодо відновлення інституційного механізму запобігання корупції». URL: <https://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/200866.html>.

7. Рішення Конституційного Суду України від 27.10.2020 № 13-р/2020 у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України. URL: <http://www.ccu.gov.ua/dokument/13-r2020>.

8. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 № 1682-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1682-18#Text>.

9. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14.10.2014 № 1698-VII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1698-18#Text>.

10. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів: Закон України від 10.11.2015 № 772-VIII URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19#Text>.

11. Про Вищий антикорупційний суд: Закон України від 07.06.2018 № 2447-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19#Text>.

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо початку роботи Вищого антикорупційного суду : Закон України від 18.09.2019 № 100-IX URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/100-20#Text>.

13. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66050](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66050).

14. Скулиш Є. Антикорупційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства. *Вісник Національної академії прокуратури України*. № 2(22). 2011. С. 22-27.

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.22>

КУЗНЕЦОВА О.В.

## ПРАВОВА ПРИРОДА СПРОЩЕНОЇ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ, ОБЛІКУ ТА ЗВІТНОСТІ

### LEGAL NATURE OF THE SIMPLIFIED SYSTEM OF TAXATION, ACCOUNTING AND REPORTING

Актуальність статті полягає в тому, що запровадження в податковій системі України спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності завжди породжувало палкі спори, одним з аспектів якого було визначення її правової природи. Метою статті є визначення правової природи спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності з урахуванням сутності альтернативних податкових систем і спеціальних податкових режимів як категорій податкового права. Наголошено, що альтернативна система оподаткування повинна являти собою систему суспільних відносин, які укладаються з приводу встановлення та справляння податків та зборів, елементи якої були б іншими у порівнянні з загальною системою оподаткування іншими принципами, іншими податками та іншим адмініструванням. Проте

© КУЗНЕЦОВА О.В. – здобувач (Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України)

застосування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності передбачає альтернативу лише в окремих її елементах запровадження інших, у порівнянні з загальною системою оподаткування податків (єдиного податку) та іншого механізму адміністрування цього податку. Так, за умови обрання спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності, механізм адміністрування єдиного податку виключає можливість справляти з платника інші податки, проте принципи оподаткування та адміністратори податків не змінюються. Альтернатива, що є у платника при виборі, які податки сплачувати, є не можливістю обрати іншу, альтернативну систему оподаткування, а стосується лише окремого її елемента заміни сплати ряду податків на один (єдиний) податок і веденні податкового обліку та звітності за іншою (спрощеною) системою. Отже, використання поняття «альтернативні податкові системи» стосовно ССООЗ є невірним і обумовлено хибним підходом до категорії «альтернативні система оподаткування» взагалі, її не розробленістю в теорії податкового права та відсутністю єдиного визначення загального поняття «система оподаткування». Визначено, що податковий режим можна визначити як порядок правового регулювання податкових відносин, спрямованих на забезпечення фінансової функції оподаткування, що передбачають встановлення, обчислення і сплати податків з метою створення певних умов (сприятливих або обмежувальних) для реалізації прав і обов'язків суб'єктів податково-правових відносин.

**Ключові слова:** *порядок адміністрування, адміністратори податків, механізм, адміністрування податків.*

The article examines the peculiarities of its functioning of a criminal organization, the structure of the distribution of roles and functions, planning and stages of its criminal activity, a set of factors of its, so to speak, external and internal. It was found that the mechanism of criminal activity can be defined as a way of interaction of criminal organizations with the environment, the result of which is the criminal activity of criminal organizations, and includes features of its functioning, structure of roles and functions, planning and stages of its criminal activity its, so to speak, external and internal environment. Consider some elements of the mechanism of organized criminal organizations. Peculiarities of the functioning of an organized criminal group, in our opinion, should be considered through the prism of peculiar stages of the existence of an organized criminal group. Opinions expressed in the literature allow us to identify the following stages: 1) the emergence of a criminal group; 2) its development and transformation; 3) consolidation and establishment of a criminal group; 4) expansion and monopolization of spheres of criminal activity; 5) structuring of a criminal group; 6) its disintegration or subsequent transformation. It is emphasized that the basis of the organization of the group is criminal activity, which ensures the realization of the common intentions of its members. It is the activity, its orientation, nature, scale, scope of implementation determines the type of criminal group, the number of its members, the hierarchy of relations in it, its organizational structure. It is determined that each group has the ability to reproduce acts of criminal activity. This feature is an important indicator of sustainable trends and such a level of development of the group, which creates a real threat not of the usual commission of a single crime, but the implementation of long-term criminal activity. This is their ability and creates a social danger of the very existence of a criminal organization. Criminal intent in itself is a very important factor in the development of an organized criminal group, a certain organizing principle, an incentive to start joint criminal activity; however, this factor is often not enough to create such a criminal group and establish the criminal orientation of its operation.

**Key words:** *organized crime, organized group, criminal organization.*

**Вступ.** Запровадження в податковій системі України спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності (надалі ССООЗ) завжди породжувало палкі спори, одним з аспектів якого було визначення її правової природи. Дослідженню цього питання приділялася увага як економістами О. Браславцем, О. Варнавським, Ю. Дьяконом, О. Макаровою, В. Швадченком, О. Сичом, Н. Малисом, Р. Квасовським, І. Купченко, В. Ляшенко, О. Тимошенком, І. Журавською і т.ін., так

і юристами Ю. Аністратенко, С. Береславським, С. Сегедою, А. Соколовською, Ю. Кононенком, В. Сенчуковою, Ю. Івановим, М. Весельським, Н. Пришвою, М. Пожидаєвою, О. Свічніковою, Г. Бех, О. Дмитрик, Д. Кобильник, О. Костенко, С. Пархоменко-Цироцианц тощо.

**Стан дослідження.** Наукові думки щодо правової природи ССООЗ розділилися. Так, Ю. Аністратенко визначає ССООЗ як комплексний механізм оподаткування, що стимулює розвиток і підтримку малого і середнього бізнесу в Україні [1]. С. Юрій, О. Квасовський підходять до ССООЗ як до методів оподаткування [2]. А. Соколовська вважає ССООЗ тимчасовим заходом, що запроваджений з метою становлення малого підприємництва [3]. С. Береславський, С. Сегеда, О. Башняк до ССООЗ підходили як до сукупності податків, а саме єдиного, фіксованого сільсько-господарського, прибуткового фіксованого з придбанням патенту та спеціального торговельного податків, функціональним призначенням яких було запровадження простих і прозорих правил нарахування і сплати податків, істотне спрощення обліку та оформлення податкової звітності, звільнення від сплати відповідних обов'язкових платежів [4]. В. Ляшенко, В. Хахулін, С. Ляшенко визначали ССООЗ як адаптивну систему оподаткування [5]. Л. Мормуль, Н. Танклевська писали, що ССООЗ є «спрощеною схемою» або «спрощеним способом оподаткування» [6]. У переважній більшості зазначені позиції залишилися на рівні окремої наукової думки автора і не отримали значного розповсюдження.

Поширення отримали два основних визначення правової природи ССООЗ як альтернативної системи оподаткування (якої дотримуються М. Пожидаєва, О. Квасниця, О. Костенко, В. Коротун, В. Панасюк, М. Слатвінська, С. Михайленко, Л. Дейніс та інші) та як спеціального податкового режиму (прихильниками якого є О. Грін, М. Кучерявенко та інші).

Отже, **метою нашого дослідження** є визначення правової природи ССООЗ з урахуванням сутності альтернативних податкових систем і спеціальних податкових режимів як категорій податкового права.

**Виклад основного матеріалу.** В першу чергу зосередимо свою увагу на дослідженні поняття «альтернативна система оподаткування».

Альтернатива (від латин. «alternare чергуватися») означає: 1) кожна із можливостей, що виключають одна одну; 2) необхідність вибору між взаємовиключними можливостями [7]. Виходячи з етимологічного значення слова «альтернатива», альтернативна означає виборна, те, що може бути обране замість іншого.

Поняття «система оподаткування» не сформовано, його визначення є одним з найдискусійніших питань в теорії податкового права, дослідженню якого приділяли увагу І. Кучеров, М. Кучерявенко, С.В. Онишко Л.М. Полякова, С.С. Попович, В.О. Прагіна, О.О. Тадеєв, В. Рядінська, Н.І. Хімічева, Т.Ф. Юткіна та інші. Незважаючи на певні розходження у формулюваннях, науковці в цілому дотримуються єдності стосовно того, що система оподаткування являє собою визначену певними принципами врегульовану нормами права систему суспільних відносин, що укладається з приводу встановлення та справляння податків та зборів [8]. Наріжним каменем у наукових спорах є визначення елементів цієї системи. Так, С.В. Онишко до елементів системи оподаткування відносить 1) сукупність взаємопов'язаних і взаємообумовлених податків, зборів, внесків і платежів до бюджету та державних фондів; 2) механізм їх нарахування й вилучення; 3) права та обов'язки податкових служб і платників податків [9]; Н.І. Хімічева, Т.Ф. Юткіна сукупність податків, зборів та митних платежів, що справляються на території держави відповідно до законодавства» [10]; М.П. Кучерявенко податкову систему, принципи, форми, методи встановлення податків, їх зміни та скасування, адміністрування та контролю за стягненням податків тощо [11]. Не заглиблюючись у детальне дослідження цього поняття, приєднаємося до позиції В. Рядінської, яка, спираючись на наукові роботи провідних науковців фінансового права, визначила систему оподаткування як визначену певними принципами врегульовану нормами права систему суспільних відносин, що укладається з приводу встановлення та справляння податків та зборів, яка охоплює взаємопов'язані та взаємозумовлені елементи щодо встановлення та справляння податків, а саме: принципи, сукупність загальнодержавних та місцевих податків, що справляються в установленому порядку та їх адміністрування, що включає адміністраторів податків та механізм адміністрування податків [12].

Визначившись з поняттям «система оподаткування» перейдемо до аналізу категорії «альтернативні системи оподаткування».

Дефініції «альтернативні системи оподаткування», незважаючи на досить часте її використання, в теоретичній площині майже не розроблено. Переважна більшість прихильників існування альтернативних систем оподаткування не вдавалися до аналізу цього поняття, а просто

перераховували те, що відносилось, на їх думку, до таких систем. Так, Ю. Іванов, С. Михайленко, Л. Дейніс під альтернативними системами оподаткування розуміють єдиний податок, фіксований податок, фіксований сільськогосподарський податок [13], М. Ігнатишин, М. Турянця лише ССООЗ [14] і т.ін.

Теоретичній розробці поняття «альтернативні системи оподаткування» присвячували свої праці О. Квасниця, О. Костенко, М. Слатвинська та інші. Так, О. Квасниця надавала визначення альтернативної системи оподаткування як сукупності альтернативних спрощених технологій, таких як єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва, фіксований податок для ринкових торговців, спеціальний торговий патент для суб'єктів господарювання сфери роздрібно-торгівлі й побутових послуг окремих територій [15]. Не можна не відмітити слабкості запропонованого наукинею підходу, бо не може система оподаткування визначатися через поняття «технології». М. Слатвинська до альтернативної системи оподаткування підходить як до системи, що має свій порядок, методи, взаємозв'язки між податками та зборами, правила обчислення та сплати податкових платежів, які відрізняються від традиційної системи, яка вводить державою для прощення та податкового стимулювання (розвитку) суб'єктів малого підприємства, і аргументує його такими навіюваннями: 1) згідно з законодавством, суб'єкт малого підприємства не може застосовувати традиційну і альтернативну систему оподаткування одночасно, що відповідає визначенню альтернативи; 2) кожна з альтернативних систем є спрощеною в порівнянні з традиційною, за кількістю податків, часом, що витрачається на їх обчислення, сплату, подачу звітності тощо; 3) перехід з традиційної системи на одну з альтернатив, передбачає зміну методів податкового обліку та структури податкових платежів, за рахунок зміщення ними найбільш системоутворюючих податків [16]. Подібні аргументи можна зустріти і в інших наукових роботах. Так, М. Пожидаєва відстоювала думку, що ССООЗ є альтернативною системою оподаткування, оскільки вона представлена єдиним податком, який за своєю правовою природою є альтернативним податком, і в її обґрунтування висуває такі аргументи: сплата єдиного податку є альтернативою визначених сукупності існуючих обов'язкових платежів, від сплати яких платник єдиного податку звільняється, бо платник податків—фізична особа може обирати оподаткування для своїх доходів від підприємницької діяльності або сплачувати єдиний податок, або сплачувати податки на загальних підставах. Виходячи з цього, авторка виділяє декілька альтернативних податків (єдиний податок, фіксований сільськогосподарський податок та прибутковий фіксований податок із придбанням патенту) і пише, що їх існування в податковій системі України обумовлює наявність альтернативної системи оподаткування [17]. Аналогічної позиції дотримується О. Костенко, яка зазначає, що сутність альтернативних систем оподаткування полягає в тому, що, по-перше, платнику надається право самостійно вибрати відповідний варіант системи оподаткування, і, по-друге, будь-який із альтернативних податків є єдиним податком, що сплачується замість деяких інших податків і зборів (обов'язкових платежів) для спрощення оподаткування доходів [18]. Виходячи з цього та ґрунтуючись на аналізі ряду податків (єдиного податку, фіксованого сільськогосподарського податку та прибуткового фіксованого податку із придбанням патенту), вона підтримує думку, що ССООЗ, яка полягає у сплаті єдиного податку, є альтернативною системою оподаткування [18]. Не можна однозначно погодитися з їх аргументами, оскільки суб'єктивний вибір суб'єкта малого підприємства не відноситься до елементів системи оподаткування, а кількість податків та порядок адміністрування в альтернативній системі оподаткування, що є відмінними від кількості податків та порядку адміністрування в загальній системі оподаткування, є лише одним з елементів системи оподаткування. Інші ж елементи категорії «система оподаткування» при застосуванні ССООЗ не змінюються.

Виходячи з визначення «система оподаткування», сформованого у теорії фінансового права, та етимологічного значення слова «альтернативна», можна зазначити, що альтернативна система оподаткування повинна являти собою систему суспільних відносин, які укладаються з приводу встановлення та справляння податків та зборів, елементи якої були б іншими у порівнянні з загальною системою оподаткування іншими принципами, іншими податками та іншим адмініструванням. Проте застосування ССООЗ передбачає альтернативу лише в окремих її елементах запровадження інших, у порівнянні з загальною системою оподаткування податків (єдиного податку) та іншого механізму адміністрування цього податку. Так, за умови обрання ССООЗ, механізм адміністрування єдиного податку виключає можливість справляти з платника інші податки, проте принципи оподаткування та адміністратори податків не змінюються. Альтернатива, що є у платника при виборі, які податки сплачувати, є неможливістю обрати іншу, альтернативну систе-

му оподаткування, а стосується лише окремого її елементу заміни сплати ряду податків на один (єдиний) податок і веденні податкового обліку та звітності за іншою (спрощеною) системою.

Отже, на наш погляд, використання поняття «альтернативні податкові системи» стосовно ССООЗ є невірним і обумовлено хибним підходом до категорії «альтернативні система оподаткування» взагалі, її не розробленістю в теорії податкового права та відсутністю єдиного визначення загального поняття «система оподаткування».

Переходячи до розгляду думки про ССООЗ як спеціального податкового режиму, зупинимося, в першу чергу, на сутності поняття «спеціальний податковий режим».

Взагалі тлумачення слова «режим» певним чином відрізняються. Наприклад, у словнику іншомовних слів режим (від французького «régime», латинського «regimen» «правління») визначається як система правил, заходів, які є необхідними для досягнення якоїсь мети, умови діяльності, функціонування чого-небудь [19].

Згідно з п. 11.2 ст. 11 ПК України, спеціальний податковий режим система заходів, що визначає особливий порядок оподаткування окремих категорій господарюючих суб'єктів [20].

В науковій літературі визначенню поняття «спеціальний податковий режим» присвячували свої праці К. Андрієвський, В. Белевцева, Г. Жирова, І. Зінов'єв, Р. Костянян, В. Князькова, Д. Латипова, О. Музиченко, С. Овчинников, Є. Опря, Е. Сапожников, С. Сарана, В. Сідляр, Н. Сімонова, В. Теремецький та інші.

Аналізуючи різноманітні наукові підходи до сутності спеціальних правових режимів (надалі СПР), зазначимо, що немає серед них єдності у цьому питанні. СПР визначають з інституціональних позицій (як порядок правового регулювання), з системно-організаційних (як підсистему загального податкового режиму), з фінансово-економічних (як спеціальну систему оподаткування, підсистему загального податкового режиму або спеціальну податкову пільгу) тощо.

Так, К. Андрієвський підходить до СПР як до особливого, відмінного від загального, порядку правового регулювання податкових правовідносин, закріпленого правовими нормами і забезпеченого сукупністю юридичних засобів, що створюють для його суб'єктів особливу систему потенційних правових наслідків, можливість настання (не настання) яких служить для задоволення потреб держави (територіальної громади) в регулярному поповненні державного (місцевого) бюджету, а також для інших спеціальних цілей в певний проміжок часу на певній території, і наводить такі характерні ознаки спеціального податкового режиму: містить у собі сукупність юридичних засобів, що створюють для його суб'єктів ті чи інші потенційні правові наслідки, можливість яких передбачена правовими нормами, внаслідок чого він належить до видів правового режиму; мета встановлення цих наслідків – залучення членів суспільства до тягаря сплати податків і зборів; крім зазначеної основної мети спеціальним податковим режимом притаманна наявність і спеціальних додаткових цілей; він не самодостатній і тому може існувати лише як додатковий до загального [21]. Подібної позиції дотримується і В. Теремецький, на думку якого, СПР це сукупність правових норм, що встановлюють таку зміну загального порядку виникнення, виконання та припинення особою своїх податкових обов'язків, яка приводить до значного спрощення зазначеного загального порядку, в тому числі шляхом заміни цілої сукупності обов'язків зі сплати низки податків обов'язком зі сплати єдиного платежу, до зменшення розмірів податкових вилучень, а також до повного або часткового звільнення від сплати податків і зборів [22].

Як підсистему загального податкового режиму визначає СПР С. Сарана, який зазначає, що таким режимом є окрема система заходів з оподаткування, яка застосовується у відповідний податковий період, переважно виступаючи підсистемою загального податкового режиму, стосується окремих категорій господарюючих суб'єктів, особливих груп об'єктів оподаткування чи певної території або галузі економіки та передбачає застосування альтернативних податків і поряд з ними додаткових зборів, що збільшують податкове навантаження для окремих категорій платників [23]. Майже аналогічну позицію займає О. Музиченко, який вказує, що СПР є підсистемою в межах загального режиму оподаткування, що діє як альтернатива загальному режиму оподаткування, яка передбачає для окремих категорій платників особливий порядок обчислення та сплати податків, а також звільнення від обов'язку зі сплати окремих податків та зборів протягом визначеного періоду [24]. До них приєднується С. Овчинников, який під СПР розуміє підсистему в межах податкової системи, особливий порядок правового регулювання справляння окремих податків і зборів, сукупність юридичних засобів, за допомогою яких запроваджується особливий порядок встановлення елементів оподаткування, а також зміна сукупності податків одним податком або збором [25]. Цю наукову позицію розділяє й В. Князькова, яка визначає СПР як підсистему загальної системи оподаткування, що визначає специфічний порядок орга-



нізації та здійснення оподаткування для певних категорій платників податків, видів діяльності, галузей, територій, шляхом повного або часткового звільнення від податкових зобов'язань, виступає інструментом податкового регулювання соціально-економічного розвитку країни шляхом встановлення податкових преференцій відносно особливих груп суб'єктів і об'єктів податкових правовідносин [26].

Н. Сімонова пише, що СПР є особливим порядком обчислення і сплати податків, що стосується окремих категорій платників податків [27]. Схожий підхід спостерігається у роботах Є. Опрі, який пропонує визначати СПР як особливий порядок нарахування та сплати обов'язкових платежів відносно окремих категорій платників [28], К. Сапожнікової, яка підходить до СПР як до особливого порядку визначення елементів оподаткування, а також звільнення від обов'язку зі сплати окремих податків та зборів [29].

В. Сідляр вважає СПР системою заходів і правил, що визначають особливий порядок організації та здійснення оподаткування на певній території, у певній галузі економіки чи окремих категорій господарюючих суб'єктів, який відрізняється від загального режиму оподаткування, передбаченого законодавством, і запроваджується державою з певними цілями за допомогою встановлення податкових преференцій для суб'єктів господарювання [30]. Його думку розділяє Ю. Смірнікова, яка зазначає, що СПР це специфічний комплекс правових засобів, які характеризують специфічне поєднання взаємодіючих дозволів, заборону позитивних обов'язків, утворюючих особливу спрямованість податкового регулювання [31].

Особливої уваги привертає думка про СПР як про вид податкових пільг, якої дотримуються Р. Костянян, Д. Латипова та інші. Так, Р. Костянян зазначає, що СПР є комплексна податкова пільга, право на застосування якої виникає та втрачається одночасно з переходом на спеціальний податковий режим та виходом з такого режиму [33], а Д. Латипова вважає, що СПР це комплексна податкова пільга, що встановлюється для окремих груп платників податків [34].

Зустрічаються й інші наукові підходи до визначення СПР. Так, Г. Жирова визначає СПР як специфічно побудовану систему податків (зборів, платежів) і оподаткування для певних категорій платників податків, видів діяльності та галузей, яка заснована на принципах єдиного податку в тій чи іншій формі, з обмеженою кількістю супутніх податкових платежів з метою спрощення процесу оподаткування, реалізації його принципів загальності, справедливості й досягнення на цій основі максимального фіскального й регулюючого ефекту [35]. І. Зінов'єв вважає, що СПР являють собою інструмент податкової політики, за допомогою якого реалізуються стимулюючі завдання, забезпечуючи стабільність та визначеність податкової системи в рамках Податкового кодексу України, що орієнтований на вирішення певного блоку соціально-економічних завдань [36]. О. Костенко зазначає, що спеціальні податкові режими виникають у межах правового механізму конкретного податку і, як правило, закріплюють певні особливості відповідного його елемента (тобто будь-якої ставки, податкова база чи облік) або їх сукупності, які, у свою чергу, є відмінними від загальноприйнятих [18]. Визначення СПР, запропоновані визначеннями науковцями, не отримали у подальшому підтримки і розповсюдження.

Нам імпонує позиція визначення СПР як підсистеми загального податкового режиму, бо не можна не відмітити її раціональності. Дійсно, якщо є СПР, то є й загальний податковий режим, а отже можна говорити про різні види податкових режимів, тому зосередимо увагу на понятті «податковий режим».

В нормативних актах такого поняття не міститься.

В наукових роботах зустрічається різноманітні його визначення. А. Шахмамєтьєв пише, що податковим режимом є сукупність податкових правил країни або їхня частина, що стосується окремої сфери державного регулювання [37]. Н. Іващенко податковий режим визначає як порядок правового регулювання податкових відносин, що сприяє задоволенню суспільних інтересів щодо акумуляції податкових надходжень до бюджету та інтересів платників податків щодо оптимальності податкового навантаження та має певні ознаки: нормативно-правове забезпечення, регламентацію податкових відносин як різновиду суспільних відносин, створення сприятливих умов для задоволення інтересів суб'єктів податкових відносин [38]. В. Теремецький зазначає, що податковим режимом є закріплений у податковому законодавстві порядок правового регулювання податкових відносин, обумовлений предметом і методом податкового права, що виражається у певному поєднанні правових засобів, спрямованих на досягнення збалансованості приватного і публічного інтересів під час встановлення, обчислення і сплати податків з метою створення певних умов (сприятливих або обмежувальних) для реалізації прав і обов'язків суб'єктів податково-правових відносин, спрямований на досягнення збалансованості приватного і публічних

інтересів під час встановлення, обчислення і сплати податків [22]. Найбільш ґрунтовне дослідження категорії «податкові режими» міститься в роботі К. Андрієвського, який визначає його як специфічний режим регулювання, спрямований на конкретні види суб'єктів і об'єктів, орієнтованого на більш широкі загальнозначущі соціальні процеси, в рамках яких здійснюється правове регулювання податкових відносин та класифікує СПР на: загальні і спеціальні, первинні і вторинні, пільгові та обмежувальні, матеріальні і процесуальні тощо [21].

Виходячи з цього, податковий режим можна визначити як порядок правового регулювання податкових відносин, спрямованих на забезпечення фіскальної функції оподаткування, що передбачають встановлення, обчислення і сплати податків з метою створення певних умов (сприятливих або обмежувальних) для реалізації прав і обов'язків суб'єктів податково-правових відносин.

К. Андрієвський наводить такі характерні ознаки спеціального податкового режиму: 1) містить у собі сукупність юридичних засобів, що створюють для його суб'єктів ті чи інші потенційні правові наслідки, можливість яких передбачена правовими нормами; 2) мета встановлення цих наслідків залучення членів суспільства до тягаря сплати податків і зборів; 3) крім зазначеної основної мети спеціальним податковим режимам притаманна наявність і спеціальних додаткових цілей; 4) він не самодостатній і тому може існувати лише як додатковий до загального [21].

Спираючись на виокремлені науковцями ознаки, проаналізуємо ССООЗ.

Відповідно до п. 291.2 ст. 291 ПК України, ССООЗ особливий механізм справляння податків і зборів, що встановлює заміну сплати окремих податків і зборів, встановлених п. 297.1 ст. 297 цього Кодексу, на сплату єдиного податку в порядку та на умовах, визначених цією главою, з одночасним веденням спрощеного обліку та звітності [20]. Отже, ССООЗ передбачає застосування до окремих суб'єктів господарювання (суб'єктів малого підприємництва) певних юридичних засобів заміну сплати ряду податків та зборів на сплату єдиного податку (зменшення податкового навантаження), і спрощення обліку та звітності, що створюють для цих суб'єктів певні правові наслідки, а саме більш сприятливі умови для ведення господарської діяльності. Метою встановлення ССООЗ була необхідність повернення більшої кількості малих підприємств з «тіні», куди їх загнала невважена податкова політика та надлишковий податковий тягар, сформований податковою системою країни кінця 90-х, в легальну сферу, щоб забезпечити сплату ними податків та зборів. Додатковою метою, що ставилася при запровадженні ССООЗ, була підтримка та стимулювання державою методу фізичних осіб до самозайнятості та ініціативної діяльності, запобігання монополізації ринку великими підприємствами, необхідності реалізації стимулюючої функції податків, зменшення корупційних ризиків (оскільки зменшується час на «спілкування» з контролюючими органами) тощо. ССООЗ не є самодостатнім, вона існує як альтернатива загальному режиму оподаткування.

Підсумовуючи зазначене, констатуємо, що ССООЗ є спеціальним податковим режимом, а не альтернативною системою оподаткування. Вірність цього висновку переконує також те, що законодавець відніс правові норми, що регулюють ССООЗ, до розділу XIV «Спеціальні податкові режими» [20]. Водночас, незрозуміло, навіщо законодавець продовжує використовувати поняття «система оподаткування» при визначенні ССООЗ. На наш погляд, це обумовлене історичним атавізмом. Саме такий термін (система оподаткування) використовувався в Указі Президента «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності малого підприємництва» № 727/98, прийнятим 03.07.1998, і продовжує застосовуватися і досі, порушуючи логіку юридичних конструкцій, прийняту в податковому праві. На наш погляд, у главі 1 розділу XIV «Спеціальні податкові режими» необхідно слова «податкова система» замінити словами «податковий режим» у відповідних відмінках.

#### Список використаних джерел:

1. Аністратенко Ю.С. Правове регулювання оподаткування малого та середнього бізнесу в Україні : дисер. докт-ра юр. наук. Київ. 2010. 234 с.
2. Юрій С. І. Квасовський О. Р. Фіскальна і стимулююча ефективність спрощених режимів оподаткування для приватних підприємств. *Фінанси України*. 2002. № 8. С. 63–70.
3. Соколовська А.М. Податкова система України: теорія та практика становлення. К.: НДФІ, 2001. 372 с.
4. Башняк О.С. Принципи оподаткування та їх реалізація у податковому законодавстві України : дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07 / Башняк Оксана Сергіївна. Х., 2005. 190 с.
5. Ляшенко В.И. Поддержка субъектов малого предпринимательства в России, Украине и СНГ: учебное пособие для студентов высших учебных заведений / В.И. Ляшенко, В.В. Хахулин, С.В. Ляшенко. Луганск: Альмамастер, 2005. 490 с.

6. Мармуль Л.О., Танклевська Н.С. Особливості оподаткування суб'єктів малого підприємництва. *Вісник економічної науки*. 2004. № 2. С. 26–28
7. Словарь иностранных слов [под ред. И.В. Лехина]. 6-е изд., перераб. и доп. М.: «Советская Энциклопедия», 1964. 748 с.
8. Кучеров И.И. Налоговое право России : курс лекций / И.И. Кучеров. М. : ЮрИнфоР, 2001. 360 с.
9. Онишко С.В. Реальності та перешкоди на шляху до ефективної системи оподаткування. *Проблеми фінансово-кредитного регулювання в перехідній економіці* : збірник наукових праць Інституту економіки НАН. К., 1996. С. 46–52.
10. Финансовое право : учебник / под ред. Н.И. Химичевой. М. : Искра, 1995. 376 с.
11. Кучерявенко Н.П. Курс налогового права : Особенная часть : в 6 т. Х.: Право, 2002. Т. 3: Учение о налоге. 2005. 600 с.
12. Рядінська. Правове забезпечення оподаткування доходів фізичних осіб : дис. ... докт. юрид. наук.
13. Михайленко С., Дейніс Л. . Альтернативні системи оподаткування малого підприємництва. *Економіст*. 2008. № 11. С. 47–49.
14. Ігнатишин М. Туряниця М. Вплив альтернативного оподаткування на формування фінансових ресурсів суб'єктів господарювання. *Економіст*. 2004. № 12. С. 38–39.
15. Квасниця О.В. Податкове стимулювання розвитку малого бізнесу. *Фінанси України*. 2003. № 2. С. 65–69.
16. Слатвінська М.О. Теоретичні засади альтернативних систем оподаткування. *Збірник наукових праць Національного університету державної податкової служби України*. 2010. № 1. С. 264–271.
17. Пожидаєва М.А. Правове регулювання єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.07. К., 2005. 204 с.
18. Костенко О. О. Правове регулювання альтернативних систем оподаткування в Україні : дис. ... канд. наук : 12.00.07. 2008.
19. Словник іншомовних слів [за ред. проф. Л. Пустовіт]. К.: «Довіра» УНВЦ «Рідна мова», 2000. 1081 с.
20. Податковий кодекс України від 2011, № 13-14, № 15-16, № 17, ст. 112.
21. Андрієвський К. В. Спеціальний податково-правовий режим : поняття, ознаки. *Проблеми законності*. 2009. Вип. 102. С. 248–254.
22. Теремецький В.І. Поняття та види податково-правового режиму. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2011. № 4. С. 295–304.
23. Сарана С.В. До питання поняття спеціальних податкових режимів. *Фінансове право*. 2011. № 4. С. 15–18.
24. Музиченко О.В. Сутність спеціальних податкових режимів та особливості їх застосування в податкових системах країн СНД. *Ефективна економіка*. 2010. № 6.
25. Овчинников с.С. Правовое регулирование специальных налоговых режимов : автореф. канд. юрид. наук. М., 2005. 25 с.
26. Князькова В.Я. Спеціальні податкові режими в сучасній теорії оподаткування. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2012. № 11. С. 44–48.
27. Симонова Н.Ю. Специальные режимы налогообложения малого бизнеса: на примере Омской области. М., 2005.
28. Опря Є.А. Спеціальні режими прямого оподаткування у сільському господарстві : автореф. канд. юрид. наук. К. 2008. 23 с.
29. Сапожникова Е.Ю. Роль єдиного налога на вмененный доход в развитии малого предпринимательства (на примере Ростовской области) : дис. канд. юрид. наук. Ростов-на Дону, 2008. 33 с.
30. Сідляр В.В. Теретико-організаційні основи визначення спеціальних податкових режимів. *Актуальні проблеми економіки*. 2008. № 12. С. 161–167.
32. Смирникова Ю.Л. Сущность механизма правового регулирования налоговых отношений. *Налоговое право России*. М., 2003. С. 164–165.
33. Костанян Р.К. Правовое регулирование налоговых льгот в РФ: автореф. канд. юрид. наук. М., 2008. 22 с.
34. Латьшова Д.В. Сущность и классификация налоговых льгот. *Дайджест-финансы*. 2004. № 10. С. 16–24.

35. Жирова Г.В. Формирование специальных налоговых режимов в республике Казахстан : автореф. дис. канд. эконом. наук. Саратов, 2002. 22 с.
36. Зиновьев И.В. Специальные налоговые режимы: сущность и перспективы совершенствования: дис. канд. эконом. наук. М., 2004. 180 с.
37. Шахматев А.А. Категория «режим в правовом механизме налогообложения» Российское право: состояние, перспективы, комментарии. 2009. № 1. С. 63–78.
38. Иващенко Н.С. Понятие и виды налогового режима : автореф. канд. юрид. наук. М., 2007. 22 с.

УДК 342.124(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.23>

ЛУНІН Д.С.

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПОЛОЖЕННЯ  
ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ВИКОРИСТАННЯ  
ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ Е-СЕРВІСІВ**

**PECULIARITIES OF DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE  
AND LEGAL PROVISIONS OF ELECTRONIC GOVERNANCE IN UKRAINE  
IN THE CONTEXT OF NATIONAL E-SERVICES OPERATIO**

Актуальність статті полягає в тому, що упровадження в Україні електронного урядування регулюється комплексом адміністративно-правових положень – нормативно-правових і локально-правових актів у сфері розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування та інформатизації. Адміністративне законодавство виступає зовнішньою формою вираження адміністративно-правового контролю та займає вагомe місце в системі нормативно-правового регулювання електронного урядування. При цьому керівну роль (організуючу, координуючу та контролюючу) у відносинах, що виникають у процесі впровадження електронного урядування між основними його суб'єктами покладено на державу. Саме держава за допомогою нормативно-правових актів та інформаційно-правових норм в адміністративному законодавстві здійснює керівництво впровадженням електронного урядування та відносинами між державою і бізнесом, міжнародними і громадськими організаціями, громадянами. Своєрідним показником успішності реалізації прийнятих норм слугує діяльність державних е-сервісів і рівень якості їхнього функціонування. Метою статті є дослідження особливостей розвитку адміністративно-правових положень електронного урядування в Україні в контексті функціонування загальнодержавних е-сервісів і можливості їх удосконалення. Досліджено особливості розвитку адміністративно-правових положень електронного урядування в Україні в контексті функціонування загальнодержавних е-сервісів і можливості їх удосконалення. Запропоновано систему кроків, що можуть покращити діяльність е-сервісів. Виокремлено відповідні напрями вдосконалення положень електронного урядування в Україні. Зроблено висновок, про можливість виокремити наступні напрями для вдосконалення адміністративно-правових положень електронного урядування в Україні: необхідність законодавчих рішень щодо вирішення проблеми недостатньої узгодженості та централізованості системи е-урядування на різних рівнях (шляхом вирішення даної ситуації може бути чіткіше розмежування сфер на рівнях держави, області, міста, територіальної громади); поглиблення міжінституційного та міжгалузевого симбіозу в е-сервісах та інтегративність послуг електронного урядування (комунікації, бізнес, інформація, освіта тощо), іні-

© ЛУНІН Д.С. – здобувач (Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»)

ціювання створення міських регламентів, які б регулювали впровадження е-урядування на місцях; наближення українських сервісів е-урядування до європейських стандартів; збільшення доступності Інтернету та е-сервісів для громадян; підтримка і розвиток локальних ініціатив; інформаційна безпека; подальше розширення й удосконалення існуючої нормативно-правової бази щодо впровадження електронного урядування в Україні.

**Ключові слова:** адміністративно-правові положення, електронне урядування, е-сервіс, Єдиний державний портал адміністративних послуг, портал «Дія. Цифрова держава», модуль «E-Journal для освіти України», проєкт «Poltava Smart-city».

The article examines the peculiarities of its functioning of a criminal organization, the structure of the distribution of roles and functions, planning and stages of its criminal activity, a set of factors of its, so to speak, external and internal. It was found that the mechanism of criminal activity can be defined as a way of interaction of criminal organizations with the environment, the result of which is the criminal activity of criminal organizations, and includes features of its functioning, structure of roles and functions, planning and stages of its criminal activity its, so to speak, external and internal environment. Consider some elements of the mechanism of organized criminal organizations. Peculiarities of the functioning of an organized criminal group, in our opinion, should be considered through the prism of peculiar stages of the existence of an organized criminal group. Opinions expressed in the literature allow us to identify the following stages: 1) the emergence of a criminal group; 2) its development and transformation; 3) consolidation and establishment of a criminal group; 4) expansion and monopolization of spheres of criminal activity; 5) structuring of a criminal group; 6) its disintegration or subsequent transformation. It is emphasized that the basis of the organization of the group is criminal activity, which ensures the realization of the common intentions of its members. It is the activity, its orientation, nature, scale, scope of implementation determines the type of criminal group, the number of its members, the hierarchy of relations in it, its organizational structure. It is determined that each group has the ability to reproduce acts of criminal activity. This feature is an important indicator of sustainable trends and such a level of development of the group, which creates a real threat not of the usual commission of a single crime, but the implementation of long-term criminal activity. This is their ability and creates a social danger of the very existence of a criminal organization. Criminal intent in itself is a very important factor in the development of an organized criminal group, a certain organizing principle, an incentive to start joint criminal activity; however, this factor is often not enough to create such a criminal group and establish the criminal orientation of its operation.

**Key words:** administrative and legal provisions, e-government, e-service, Unified state portal of administrative services, portal "Action. Digital State", module "E-Journal for Education of Ukraine", project "Poltava Smart-city".

**Актуальність проблеми.** Упровадження в Україні електронного урядування регулюється комплексом адміністративно-правових положень – нормативно-правових і локально-правових актів у сфері розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування та інформатизації. Адміністративне законодавство виступає зовнішньою формою вираження адміністративно-правового контролю та займає вагомe місце в системі нормативно-правового регулювання електронного урядування. При цьому керівну роль (організуючу, координуючу та контролюючу) у відносинах, що виникають у процесі впровадження електронного урядування між основними його суб'єктами покладено на державу.

Саме держава за допомогою нормативно-правових актів та інформаційно-правових норм в адміністративному законодавстві здійснює керівництво впровадженням електронного урядування та відносинами між державою і бізнесом, міжнародними і громадськими організаціями, громадянами. Своєрідним показником успішності реалізації прийнятих норм слугує діяльність державних е-сервісів і рівень якості їхнього функціонування.

**Аналіз попередніх досліджень і публікацій.** Оскільки питання розвитку адміністративно-правових положень електронного урядування в Україні в контексті діяльності загальнодержавних е-сервісів, відсутність теоретичної бази буде компенсована дослідженнями науковців із загальних питань електронного урядування. Отже, науково-теоретичним підґрунтям окресленого питання стали праці таких дослідників: Є. Берсан [4], В. Ємельянов [4], О. Дніпров [1], С. Дзюба [2], І. Жилияєв [2], А. Позднякова [10], С. Полумієнко [2], М. Рошук [13], І. Рубан [2], А. Семенченко [2] та ін.

**Метою статті** є дослідження особливостей розвитку адміністративно-правових положень електронного урядування в Україні в контексті функціонування загальнодержавних е-сервісів і можливості їх удосконалення.

Важливим кроком Уряду до створення сервісної держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян є запуск низки загальнодержавних е-сервісів і проєктів.

Проаналізуємо їхнє функціонування та запропонуємо можливі шляхи їхнього вдосконалення.

1) Єдиний державний портал адміністративних послуг (<https://my.gov.ua>)

На вимогу Закону України «Про адміністративні послуги» [5].

Цілями Порталу є впорядкування та надання вичерпної інформації про адміністративні послуги та надання адміністративних й інших публічних послуг в електронному вигляді.

Функціональними елементами Порталу є:

– персональний кабінет (створюється для одержувачів послуг та використовується як механізм спілкування між заявником і надавачем послуг);

– ідентифікація (процедура розпізнавання особи);

– електронний цифровий підпис, який засвідчує автентичність документів.

Згодом доступними для користувачів планується зробити різні методи ідентифікації.

Подання документів (форми заяв та документи) здійснюється в електронному вигляді.

Отримання послуги відбуватиметься в персональному кабінеті шляхом надання результату послуги в електронному вигляді.

Зворотній зв'язок здійснюється через електронну пошту заявника [3].

2) Проєкт «Дія. Цифрова держава» (<https://diia.gov.ua/news>) – це наймасштабніший цифровий проєкт сучасної України, онлайн-портал державних послуг.

Складники «Цифрової держави»:

– Електронне урядування.

– Кібербезпека.

– Електронна демократія.

– Електронний бізнес.

– Електронний суд (повністю електронний документообіг: онлайн-подання процесуальних документів, обмін документами між судами, установами й учасниками судового процесу, розгляд окремих справ онлайн. Учасники процесу матимуть постійний доступ до всіх відкритих документів, а повідомлення й результати вони отримуватимуть в електронній формі).

– Електронна охорона здоров'я (кожен пацієнт матиме власну електронну медичну картку. Усі лікарі будуть під'єднані до відповідних медичних онлайн-платформ, а кожна лікарня матиме повністю цифрову інфраструктуру: Wi-Fi, електронний обмін медичними даними пацієнта між різними установами (телемедицина) та систему дистанційного моніторингу стану пацієнта).

– Електронна освіта (електронні журнали і документи, електронні тести й форми, замість підручників – навчальний контент на різних носіях, Wi-Fi у кожному класі).

– Електронна транспортна система (у громадському транспорті впроваджується електронний квиток, а в кожному місті створюються проєкти мобільного паркування й управління трафіком. Усі значні авто- й залізничні магістралі, вокзали й станції має бути забезпечено широко-смуговим мобільним інтернет-покриттям).

– Розумні міста (створюється електронна модель, що допомагає вирішувати нагальні проблеми кожного міста: інтегровані інформаційні системи розв'язують проблеми з транспортом, впроваджуються «зелені» технології, у кожного міста є доступний план забудови, розвитку промислового й природного капіталу. Це означає, що міста стануть продуманими та зручними й кожен містянин знатиме що й чому роблять у його місті).

– Цифрові навички (програма навчання загальних і професійних цифрових навичок, яка дає змогу всім громадянам опанувати базову цифрову грамотність, щоб вільно користуватися електронними інструментами керування державою, а надалі – навіть опанувати нові професії та мови).

– Повсюдний Інтернет (розроблення національного плану розвитку широкосмугового доступу до Інтернету. Особливу увагу приділено покриттю в сільській місцевості, щоб подолати цифровий розрив, створити нові робочі місця й зменшити міграцію сільських мешканців до міст) [11].

На даному етапі Проєкт «Дія. Цифрова держава» перебуває в активному розвитку і розширює функціональні можливості. Тим часом Міністерством цифрової трансформації запускається новий проєкт «Взаємодія» – доступний і зрозумілий для користувачів сервіс для комунікації з органами виконавчої влади, зокрема, для участі в обговоренні проєктів державних рішень. Платформа «Взаємодія» покликана об'єднати інструменти електронної демократії та стати ключовим компонентом відкритого урядування в Україні, цифровою платформою для реалізації нової Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства та Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд" в Україні" [6].

На онлайн-платформі стануть доступними такі сервіси, як:

– е-звернення та е-запити – подання звернень і запитів на інформацію онлайн, відстежування статусу їх розгляду та отримання відповіді в особистому кабінеті;

– е-консультації – можливість подавати пропозиції щодо різних питань державної політики, залишати коментарі до проєктів нормативно-правових актів, а також вносити пропозиції щодо їх змісту;

– е-петиції – можливість ініціювати або підтримати вже подану до Кабінету Міністрів України петицію, відстежувати статус її розгляду та гарантовано отримати відповідь;

– е-конкурси – участь у відборі проєктів інститутів громадянського суспільства, яким надаватимуть фінансову підтримку, а також відстеження їхньої реалізації;

– е-голосування – обрання складу громадської ради при органі виконавчої влади;

– е-експертиза – подання запитів на проведення громадської експертизи діяльності органу виконавчої влади та отримання доступу до її матеріалів;

– е-опитування – можливість брати участь в опитуваннях під час розроблення та ухвалення державних рішень;

– доступ до урядової інформації – актуальні контакти органів виконавчої влади, публічні звіти топ-чиновників [6].

12 січня Президент України підписав Закон №3014 «Про електронні комунікації», ухвалений Верховною Радою 16 грудня 2020 року. Закон регулює відносини на ринку (між державою, надавачами та користувачами послуг) та реформує застарілі регуляторні рамки у сфері електронних комунікацій відповідно до найновіших європейських норм.

Підписаний закон передбачає:

– зменшення кількості перевірок та регуляторного тиску на компанії у сфері електронних комунікацій;

– усі постачальники електронних комунікаційних мереж і послуг матимуть однакові права та доступ до інфраструктури, запроваджується механізм консультацій з учасниками ринку;

– забезпечення конкуренції на ринку електронних комунікацій, що сприятиме залученню інвестицій і покращенню якості послуг для всіх користувачів;

– користувачі матимуть можливість обирати окремі види послуг (не в складі пакету послуг) за технічної можливості;

– право на отримання вичерпної та чіткої інформації абонентом щодо опису умов договору відповідно до правил надання та отримання електронних комунікаційних послуг;

– зменшення спаму за рахунок обов'язкової попередньої згоди абонента на отримання інформації та обов'язкова можливість відмови абонента від розсилки;

– збільшення штрафу для постачальників електронних комунікацій у разі порушення прав користувачів [6].

Окрему увагу варто звернути на галузеві та регіональні проєкти, що працюють на розвиток системи е-урядування.

Зокрема, це модуль E-Journal для освіти України та проєкт Poltava Smart City/Місто у смартфоні для жителів Полтави.

1) Модуль E-Journal для освіти

Після успішного тестування модуля е-журналів та е-щоденників МОН розпочало активне поширення сервісу серед шкіл, що ще не мають їх у користуванні, на безкоштовній основі. Модуль E-Journal є частиною модернізованої державної системи АІКОМ (управління здійснює державна установа «Інститут освітньої аналітики») зі збору, зберігання та управління даними та створений у межах реалізації стратегії цифрової трансформації у сфері освіти.

Розроблений функціонал модуля E-Journal є компромісним з огляду на необхідність оперативного впровадження сучасних цифрових технологій в освітній процес у всіх школах країни. Сервіс декларується як перший крок до розширення функціональних можливостей системи АКОМ, яка згодом стане потужним інструментом для аналізу освітніх даних та ухвалення відповідних управлінських рішень [9].

З огляду на майбутній розвиток сервісу, для ефективнішого його функціонування, на нашу думку, його варто було б доповнити функціоналом, актуальним для регіональних споживачів:

- електронним записом до першого класу;
- засобами електронного адміністрування;
- можливостями електронного документообігу;
- базою даних учителів, яка б регулярно поповнювалась (така база буде корисною у контексті атестації вчителів, адже міститиме централізовано впорядковані дані за кожен рік).

За умов такого доповнення, функціональність даного сервісу значно підвищиться.

2) Проект Poltava Smart City / Місто у смартфоні (<https://smartcity.pl.ua>).

12 червня 2020 року на засіданні 34-ї сесії Полтавської міської ради 7-го скликання депутати затвердили Концепцію «Poltava smart city». Це інформаційна екосистема, яка об'єднує громаду, бізнес та владу; застосовує сучасні технології, підходи та рішення, задля побудови цифрової системи муніципального управління, розвитку розумної міської інфраструктури, використання сучасних систем управління даними та запровадження онлайн-сервісів.

У рамках системи Poltava Smart City було розроблено і протестовано додаток «E-Poltava», впровадження якого займається «Інститут аналітики та адвокації».

За задумом розробників, Poltava Smart City – це масштабна електронна система надання послуг, що має спростити комунікацію зі всіма службами міста (ЖКГ, освіта, медицина, економіка, соціальна сфера тощо), які працюватимуть не поодиночці, а в найтіснішому зв'язку між собою. Це система має об'єднати всі електронні сервіси міста.

Додаток містить такі розділи:

– мапа проблем міста – система, завдяки якій, просто надіславши фото проблеми, мешканці зможуть оперативно повідомляти про ями на дорогах, аварійні дерева, прорив мереж та інші питання, а влада – так само швидко їх вирішувати;

– онлайн-мапа руху транспорту, за якою в режимі реального часу можна відстежити потрібний автобус чи тролейбус;

– надання адміністративних послуг в електронному вигляді;

– онлайн-запис;

– система оперативного сповіщення громадян про небезпеку тощо.

На даному етапі не всі розділи функціонують у реальному режимі. У перспективі розробники планують додати рішення з петиціями, зв'язок із міською владою, запитання до влади, запис до лікаря онлайн, об'єднання в собі таких сервісів, як EasyWay, e-Health, iGov, ProZorro, електронний щоденник тощо [8].

Розглядаючи даний проект у контексті загальної цифровізації та упровадження е-урядування в Україні, варто відзначити, що він, будучи цілком суголосний концепції «Розумне місто» та відповідній всеукраїнській платформі електронного урядування та демократії, що активно впроваджується в українських містах [12], має як переваги, так і напрями, які, на наше переконання, потребують подальшого розвитку.

Так, однозначною перевагою даного сервісу є його дієвість – мобільний додаток Poltava Smart City вже пройшов тестування і вже зараз використовується мешканцями, його можна завантажити на App Store та Google Play. У той час низка міст, зареєстрованих на платформі «Розумне місто», зазначаються там лише формально, не користуючись можливостями даної платформи.

Щодо напрямів розвитку Poltava Smart City, то доопрацювання потребує низка напрямів:

1) Розширення функціоналу загальних сервісів (наприклад, на платформі «Розумне місто» пропонується широкий спектр мікросервісів: заявки ЖКГ, петиції, електронні послуги, публічні фінанси, відкритий бюджет, розумне ОСББ, реєстр ліків, електронні закупівлі, донорство крові, новини міста, опитування) та введення в дію вже задекларованих, але які поки що не працюють.

2) Введення електронної карти учня, завдяки якій місто могло б відслідковувати адресність коштів (наприклад, відвідування гуртків, секцій тощо).

3) Запуск веб-версії сервісу для користувачів (поки що вона доступна лише в мобільному додатку).



4) Узгодження сервісу з уже існуючими всеукраїнськими проєктами та регіональними ініціативами задля подолання суперечностей, пов'язаних із розрізненістю національної цифрової моделі.

Отже, на сьогоднішній день багато проєктів у сфері електронного урядування вже втілено у життя і ефективно використовуються. Окрім розглянутих проєктів, можна назвати також е-сервіси бібліотек, прототипи базових елементів (наприклад, електронне міністерство, електронний регіон, електронне місто, електронне село тощо), досвід яких варто поширювати на всю територію України. Але невирішеною проблемою залишається інтеграція цих елементів в єдину систему, яка в Україні поки що будується. Для організації міжвідомчої та міжрегіональної електронної взаємодії потрібні масштабні комплексні рішення, які підкріплюються відповідними ресурсами [4].

Саме розрізненість національної цифрової моделі через встановлення окремих центрів даних, ідентифікаційних систем, індивідуальних стратегій у містах є однією з найслабших сторін у процесі розбудови е-урядування в Україні. Поряд з підміною понять простої автоматизації процесів реальною смартифікацією міст, питаннями налагодження інформаційної безпеки та захисту приватної інформації ця причина називається дослідниками однією з перших [10].

Серед чинників, що перешкоджають швидкому та ефективному запровадженню технологій електронного урядування в системі державного управління та на регіональному рівні варто назвати:

- недостатність або відсутність державного системного контролю у сфері електронного урядування;
- фактичну відсутність централізованої структури державного управління процесами інформатизації державних органів;
- відсутність взаємодії у функціонуванні інформаційно-комунікаційних систем державних органів, відомчу відокремленість;
- неефективну державну політику щодо стандартизації, особливо у сфері відкритих стандартів для їх застосування в галузі державних послуг, кредитно-фінансовій сфері, економіці, електронній комерції, освіті тощо;
- невідповідність законодавства у сфері ІКТ та інформаційної безпеки системі законодавства Європейського Союзу [1].

Інформаційна безпека є важливим аспектом розвитку е-урядування, на якому варто наголосити окремо. Оскільки впровадження е-урядування передбачає реалізацію комплексного та індивідуального підходу до надання управлінських послуг користувачам з унеможливленням впливу людського фактору через контакт із державними службовцями, держава повинна забезпечити відповідне якісне та достатнє нормативно-правове регулювання, яке є одним із передумов створення та належної діяльності електронного уряду зокрема та е-урядування загалом і тим самим забезпечити безпеку інформації, що надається [13].

Інформаційна безпека що відображає баланс між інформаційною відкритістю та закритістю, між прагненнями максимально розширити доступ громадян до нетаємної публічної інформації й максимально захистити інформацію корпоративного і приватного змісту [4].

До ризиків інформаційної безпеки можна віднести:

- несанкціонований витік таємної, конфіденційної та іншої інформації з обмеженим доступом;
- обмеження свободи слова та доступу громадян до інформації;
- спотворення інформаційних ресурсів і програмного забезпечення;
- руйнування системи цінностей, духовного та фізичного здоров'я особи, суспільства, негативні зміни їх цільових настанов;
- обмеження можливостей органів державної влади приймати адекватні рішення;
- низький рівень інтегрованості країни у світовий інформаційний простір [4, с. 13].

Виходячи з цього, серед важливих напрямів інформаційної безпеки можемо виокремити:

- а) удосконалення та оптимізацію системи підготовки кадрів фахівців за спеціальністю «інформаційна безпека»;
- б) нормативне визначення порядку використання всесвітньої інформаційної мережі Інтернет органами державної влади, який ураховував би вимоги щодо захисту інформації;
- в) гарантування технічного захисту інформації в міністерствах і відомствах та насамперед в інформаційно-телекомунікаційних системах.

**Висновки.** Зазначимо, що на основі здійсненого аналізу розвитку адміністративно-правових положень електронного урядування в Україні в контексті діяльності загальнодержавних е-сервісів, можемо виокремити наступні напрями для вдосконалення:

– необхідність законодавчих рішень щодо вирішення проблеми недостатньої узгодженості та централізованості системи е-урядування на різних рівнях (шляхом вирішення даної ситуації може бути чіткіше розмежування сфер на рівнях держави, області, міста, територіальної громади);

– поглиблення міжінституційного та міжгалузевого симбіозу в е-сервісах та інтегративність послуг електронного урядування (комунікації, бізнес, інформація, освіта тощо), ініціювання створення міських регламентів, які б регулювали впровадження е-урядування на місцях;

– наближення українських сервісів е-урядування до європейських стандартів;

– збільшення доступності Інтернету та е-сервісів для громадян;

– підтримка і розвиток локальних ініціатив;

– інформаційна безпека;

– подальше розширення й удосконалення існуючої нормативно-правової бази щодо впровадження електронного урядування в Україні.

У подальшому перспективними можуть стати дослідження питання громадського контролю за ефективністю діяльності е-сервісів, структурування функцій у е-сервісах та порівняльно-правові дослідження даного питання.

### Список використаних джерел:

1. Дніпров О. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект : автореферат дис. д. ю. н. : 12.00.07. Львів, 2019. 40 с.
2. Електронне урядування. Опорний конспект лекцій / Дзюба С., Жилияєв І., Полумієнко С., Рубан І., Семенченко А. ; за ред. А. Семенченка. Київ : ОБСЄ, 2012. 266 с.
3. Єдиний державний портал адміністративних послуг. URL: <https://my.gov.ua/>
4. Ємельянов В., Берсан Є. Проблеми та перспективи розвитку електронного урядування в Україні. *Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія»]. Серія : Державне управління.* 2016. Т. 281, Вип. 269. С. 11–17. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu\\_2016\\_281\\_269\\_4](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Npchdu_2016_281_269_4).
5. Закон України «Про адміністративні послуги». *Відомості Верховної Ради (ВВР).* 2013, № 32. С.409. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text>.
6. Команда Мінцифри спільно з Секретаріатом Кабінету Міністрів та Фондом Східна Європа запускають національну платформу е-демократії Взаємодія. URL: <https://thedigital.gov.ua/news/u-2021-rotsi-mintsifra-zapuskae-natsionalnu-onlayn-platformu-elektronnoi-demokratii>
7. Концепція розвитку електронного урядування в Україні / Баранов О., Демкова М., Дзюба С., Єфанов А. та ін. ; за ред. А. Семенченка. Київ, 2009. 16 с.
8. Мобільний додаток Poltava Smart City можна завантажити на App Store та Google Play. URL: <https://poltava.to/news/57628>.
9. МОН розпочало підключення шкіл до безкоштовного сервісу електронних журналів та щоденників. URL: [https://mon.gov.ua/ua/news/mon-rozpochalo-pidklyuchennya-shkil-do-bezkoshtovnoho-servisu-elektronnih-zhurnaliv-ta-shodennikiv?fbclid=IwAR1FBY293qKibhOjYqYiQbDhkJtjNS5L6FM-pJGQoolqzaP012zOi9T\\_JrY](https://mon.gov.ua/ua/news/mon-rozpochalo-pidklyuchennya-shkil-do-bezkoshtovnoho-servisu-elektronnih-zhurnaliv-ta-shodennikiv?fbclid=IwAR1FBY293qKibhOjYqYiQbDhkJtjNS5L6FM-pJGQoolqzaP012zOi9T_JrY).
10. Позднякова А. Впровадження концепції розумних сталих міст в Україні: особливості та рекомендації. Проблеми системного підходу в економіці. 2019. № 2(70). С. 49–57.
11. Проект «Дія. Цифрова держава». URL: <https://diia.gov.ua>
12. РОЗУМНЕ МІСТО: всеукраїнська платформа електронного урядування та демократії. URL: <https://rozumnemisto.org>.
13. Рошук М. Розвиток електронного урядування в Україні: правовий аспект забезпечення безпеки інформації. Безпека інформації. *Ukrainian Scientific Journal of Information Security.* Том 24. 2018. № 1. С. 17–22.

НИКІТІН В.В.

## ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАПОБІГАННЯ ПОДВІЙНОГО ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ

### TO CHARACTERIZE THE LEGAL BASIS FOR THE PREVENTION OF DOUBLE TAXATION IN UKRAINE

Однією з передумов нормального функціонування системи оподаткування є стабільність податкового законодавства. Розширення міжнародної співпраці неминує породжує багатомірність оподаткування. У зв'язку із цим постає нагальна потреба детального вивчення сучасного стану правової регламентації подвійного оподаткування у світовому масштабі й накреслення напрямків розв'язання саме цієї проблеми в Україні. Іноземні інвестиції, операції іноземних компаній можуть серйозно постраждати, якщо існує ризик подвійного оподаткування доходу від таких інвестицій. Сприятливий бізнес-клімат створюється, в тому числі й завдяки міжнародним конвенціям та угодам про уникнення цього виду оподаткування, які залучають надходження в Україну іноземних інвестицій. Метою статті є надати характеристику правовим засадам запобігання подвійного оподаткування в Україні. У статті проаналізовано ряд національних та міжнародних нормативно-правових актів, положення яких закріплюють правові засади запобігання подвійного оподаткування в Україні. Аргументовано, що національне податкове законодавство закріплює пріоритет принципу резидентства, тобто доходи, які отримують резиденти України на території інших держав, враховуються при їх оподаткуванні на території нашої країни. Наголошено, що податкові норми містяться не тільки в законодавчих актах України, які містять лише основні норми і принципи, а й у постановках, декретах, наказах виконавчої влади (прем'єр-міністра, міністра фінансів, керівника податкового відомства). У цьому знаходить свій прояв такий правовий принцип, як право делегувати встановлені законодавчі повноваження органам виконавчої влади. З'ясовано, що національне податкове законодавство закріплює пріоритет принципу резидентства, тобто доходи, які отримують резиденти України на території інших держав, враховуються при їх оподаткуванні на території України. Зазначені положення є обов'язковими, за винятком випадків, коли між Україною й державою, в якій платник податків отримує доходи, укладено конвенцію (договір/угоду). Визначено, що переважна більшість конвенцій (договорів/угод), укладених між Україною та іншими державами, визначення резидентства платників податків покладає на національне законодавство.

**Ключові слова:** *правові засади, правове регулювання, запобігання, подвійне оподаткування.*

One of the prerequisites for the proper functioning of the tax system is the stability of tax legislation. The expansion of international cooperation inevitably creates a multidimensional taxation. In this regard, there is an urgent need for a detailed study of the current state of legal regulation of double taxation on a global scale and outline areas for solving this problem in Ukraine. Foreign investment, operations of foreign companies can be seriously affected if there is a risk of double taxation of income from such investments. A favorable business climate is created, including through international conventions and agreements on the avoidance of this type of taxation, which attract foreign

investment to Ukraine. The purpose of the article is to describe the legal framework for the prevention of double taxation in Ukraine. The article analyzes a number of national and international regulations, the provisions of which establish the legal basis for the prevention of double taxation in Ukraine. It is argued that the national tax legislation establishes the priority of the principle of residence, ie income received by residents of Ukraine in other countries, are taken into account in their taxation in our country. It is emphasized that tax norms are contained not only in legislative acts of Ukraine, which contain only basic norms and principles, but also in resolutions, decrees, orders of the executive power (Prime Minister, Minister of Finance, head of the tax office). This is manifested in such a legal principle as the right to delegate the established legislative powers to the executive branch. It was found that the national tax legislation establishes the priority of the principle of residence, ie income received by residents of Ukraine in other countries, are taken into account in their taxation in Ukraine. These provisions are mandatory, except when a convention (agreement) has been concluded between Ukraine and the state in which the taxpayer receives income. It is determined that the vast majority of conventions (treaties / agreements) concluded between Ukraine and other states, the determination of the residence of taxpayers relies on national law.

**Key words:** *legal bases, legal regulation, prevention, double taxation.*

**Постановка проблеми.** Однією з передумов нормального функціонування системи оподаткування є стабільність податкового законодавства. Розширення міжнародної співпраці неминуче породжує багатомірність оподаткування. У зв'язку із цим постає нагальна потреба детального вивчення сучасного стану правової регламентації подвійного оподаткування у світовому масштабі й накреслення напрямків розв'язання саме цієї проблеми в Україні. Іноземні інвестиції, операції іноземних компаній можуть серйозно постраждати, якщо існує ризик подвійного оподаткування доходу від таких інвестицій. Сприятливий бізнес-клімат створюється, в тому числі й завдяки міжнародним конвенціям та угодам про уникнення цього виду оподаткування, які залучають надходження в Україну іноземних інвестицій.

**Стан дослідження.** Варто відзначити, що окремі проблемні питання, присвячені способам уникнення подвійного оподаткування у своїх наукових працях розглядали: І.В. Педь, О.Я. Бозуленко, А.С. Захаров, С.Ф. Сутирін, А.І. Погорлицький, С.Г. Пепеляєва, Г. П. Толстоп'ятенко та багато інших. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені характеристиці правових засад запобігання подвійного оподаткування в Україні.

Саме тому **метою статті** є: надати характеристику правовим засадам запобігання подвійного оподаткування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Основним законодавчим актом України, що регулює податкові правовідносини, з 1 січня 2011 р. є Податковий кодекс України [1]. Цілком очевидно, що на сторінках цього дослідження варто звернути увагу на основні позитивні моменти у правовому регулюванні, зумовлені прийняттям такого акта.

По-перше, ПК України уніфікував більшість так званих загальноподаткових термінів, що, звичайно ж, дозволило ідентично їх застосовувати на практиці. Станом на сьогодні терміни, якими оперують у міжнародних договорах про уникнення подвійного оподаткування, системно відзеркалені й у ПК України. Стаття 14 цього Кодексу містить дефініції таких понять, як «резиденти» (п. 14.1.212), «нерезиденти» (п. 14.1.122), «постійне представництво» (п. 14.1.193), «дохід із джерелом походження з України» (14.1.54), «дохід із джерелом походження за межами України» (14.1.55) [1].

По-друге, Податковий кодекс України передбачив спеціальну норму, яка встановлює порядок усунення міжнародного подвійного оподаткування. Його ст. 13 установлює загальні підходи до оподаткування іноземних доходів юридичних і фізичних осіб. Відповідно до підпунктів 13.1 і 13.2 ст. 13 ПК України [1] доходи, отримані юридичною особою-резидентом України з джерел за її межами, враховуються в повному обсязі під час визначення його об'єкта та/або бази оподаткування. При цьому витрати, здійснені резидентом України у зв'язку з одержанням доходів із джерел походження за межами України, враховуються в порядку й розмірах, установлених Кодексом. Відповідно до п. 13.3 ст. 13 ПК України [1] доходи, отримані фізичною особою-резидентом із джерел походження за межами України, включаються до складу загального річного

оподаткованого доходу, крім тих, що не підлягають оподаткуванню в Україні згідно з положеннями цього Кодексу чи міжнародним договором, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України. Норми ст. 13 ПК України передбачають також метод уникнення податкових зобов'язань (п. 13.4) й умови його застосування (13.5).

По-третє, Податковий кодекс України систематизував податкове законодавство. Відповідно до міжнародних стандартів ПК України складається із загальної і спеціальної частин [2, с. 80–82]. До загальної належать норми, що закріплюють загальні принципи, правові форми й методи податкового регулювання та контролю, функції податкових органів, розмежування повноважень держави в цілому й окремих її органів, що від імені держави здійснюють податкову політику, та деякі інші повноваження. Зазначені норми становлять підвалини податкової системи й політики держави. Спеціальна частина податкового законодавства має підпорядкований характер щодо частини загальної і складається з інститутів, що регламентують правовий режим сплати окремих видів податків, які визначаються за спеціальними об'єктами оподаткування. Саме особлива частина ПК України передбачає правила оподаткування прибутку й доходу, які використовуються в системі усунення подвійного оподаткування: особливості оподаткування податком на прибуток нерезидентів (ст. 160); оподаткування доходів, отриманих фізичними особами-нерезидентами (п. 170.10 ст. 170); оподаткування іноземних доходів фізичних осіб-резидентів (п. 170.11 ст. 170) [1].

По-четверте, Податковий кодекс передбачив порядок застосування міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування (ст. 103) [1], який до прийняття ПК України було визначено на рівні підзаконного нормативно-правового акта [3].

Необхідно враховувати, що податкові норми містяться не тільки в законодавчих актах України, які містять лише основні норми і принципи, а й у постановках, декретах, ордонансах, наказах виконавчої влади (прем'єр-міністра, міністра фінансів, керівника податкового відомства). У цьому знаходить свій прояв такий правовий принцип, як право делегувати встановлені законодавчі повноваження органам виконавчої влади. При цьому всі ці акти виконавчої влади повинні доповнювати тексти законів і відповідати їм, бо інакше за заявою платників податків і відповідно до передбаченою в державі процедурою вони можуть бути визнані недійсними [4, с. 68–70].

Серед конвенцій (договорів/угод) про уникнення міжнародного оподаткування особливе місце належить договорам, у яких Україна виступає правонаступником СРСР відповідно до ст. 7 Закону «Про правонаступництво України» від 12 вересня 1991 р., № 543-ХІІ. У ньому Україна підтвердила свої зобов'язання щодо уникнення подвійного оподаткування, укладеним між СРСР та Іспанією, СРСР і Малайзією, СРСР і Японією. Незважаючи на те, що Україною було підтверджено зобов'язання в порядку правонаступництва Угодою між Урядом СРСР і Урядом республіки Кіпр «Про уникнення подвійного оподаткування доходів та майна» від 26 серпня 1983 р., зазначений документ втратив свою силу 1 січня 2014 р. у зв'язку з прийняттям Конвенції між Урядом України й Урядом республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання уникнення від оподаткування стосовно податків на доходи від 8 листопада 2014 р. [5], яка була ратифікована Законом України «Про ратифікацію Конвенції між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи та Протоколу до неї» від 4 липня 2013 р. за № 412-VII [6].

Порядок застосування положень будь-якого міжнародного договору України про уникнення подвійного оподаткування регулюється положеннями глави 10 ПКУ. Крім цього, 27 грудня 2012 р. ДПС України було опубліковано лист за № 12744/0/71-12/12-1017 «Про рекомендації щодо застосування конвенцій про уникнення подвійного оподаткування» (далі – Рекомендації) [7], у якому на підставі системного аналізу конвенцій (угод/договорів) про уникнення подвійного оподаткування, укладених Україною з іншими державами, визначено загальні принципи цих правових актів і надано рекомендації щодо їх застосування.

Для визначення системи уникнення ЗПО в Україні необхідно насамперед проаналізувати правила уникнення ЗПО, встановлені нормами національного й міжнародного законодавства.

У п. 13.1 ст. 13 ПКУ закріплюється, що доходи, отримані резидентом України (крім фізичних осіб) із джерел за межами України, враховуються під час визначення його об'єкта та/або бази оподаткування в повному обсязі. Відповідно до п. 13.3 ст. 13 ПКУ доходи, отримані фізичною особою-резидентом із джерел походження за межами України, включаються до складу загального річного оподаткованого доходу, крім доходів, які не підлягають оподаткуванню в Україні згідно з положеннями ПКУ чи міжнародного договору, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України. У пп. 170.11.1 п. 170.1 ст. 170 ПКУ зазначається: якщо джерело виплат будь-яких оподатковуваних доходів фізичної особи є іноземним, сума такого доходу включається

до загального річного оподаткованого доходу платника податку, який зобов'язаний подати річну податкову декларацію. Отже, при визначенні доходів платників податків (як фізичних, так і юридичних осіб), що підлягають оподаткуванню, враховуються доходи, отримані резидентом із джерел за межами України.

Як бачимо, національне податкове законодавство закріплює пріоритет принципу резидентства, тобто доходи, які отримують резиденти України на території інших держав, враховуються при їх оподаткуванні на території України. Зазначені положення є обов'язковими, за винятком випадків, коли між Україною й державою, в якій платник податків отримує доходи, укладено конвенцію (договір/угоду). Критичний аналіз міжнародних конвенцій (договорів/угод) України з іншими державами про уникнення подвійного оподаткування свідчить, що переважна більшість із них ґрунтується на Типовій конвенції ОЕСР. У цьому міжнародно-правовому акті також закріплюється принцип резидентства. Інакше кажучи, в переважній більшості міжнародні конвенції (угоди/договори), укладені між Україною й іншими державами закріплюють пріоритет принципу резидентства. Виняток становлять: Конвенція між Урядом Республіки Австрія й Урядом України про уникнення подвійного оподаткування та попередження податкових ухилень стосовно податків на доходи й на майно; Конвенція між Урядом України й Урядом Латвійської Республіки про уникнення подвійного оподаткування та попередження податкових ухилень стосовно податків на доходи й на майно; Конвенція між Урядом України й Урядом Республіки Фінляндія про уникнення подвійного оподаткування та попередження податкових ухилень стосовно податків на доходи й на майно та деякі інші. У них надається право країні – джерелу отримання доходу – утримувати податки з таких доходів, тобто пріоритет надається принципу територіальності. Отже, положення норм зазначених правочинів щодо уникнення ЗПО, укладених між Україною та іншими державами щодо визначення пріоритету між принципами резидентства й джерела доходу, закріплюють пріоритет як принципу резидентства, так принципу територіальності.

Згідно з національним законодавством України (пп. 14.1.213 п. 14.1 ст. 14 ПКУ) [1] резидентами є: юридичні особи та їх відокремлені особи, які утворені та провадять свою діяльність відповідно до законодавства України з місцезнаходженням як на її території, так і за її межами; дипломатичні представництва, консульські установи та інші офіційні представництва України за кордоном, які мають дипломатичні привілеї й імунітет; фізична особа–резидент – фізична особа, яка має місце проживання в Україні; якщо фізична особа має місце проживання також в іноземній державі, вона вважається резидентом, якщо така особа має місце постійного проживання в Україні; якщо особа має місце постійного проживання також в іноземній державі, вона вважається резидентом, якщо має більш тісні особисті чи економічні зв'язки (центр життєвих інтересів) в Україні; якщо державу, в якій фізична особа має центр життєвих інтересів, не можна визначити, або якщо фізична особа не має місця постійного проживання у жодній з держав, вона вважається резидентом, якщо перебуває в Україні не менше 183 днів (включаючи день приїзду й від'їзду) протягом періоду або періодів податкового року. Достатньою (але не виключною) умовою визначення місця знаходження центру життєвих інтересів фізичної особи є місце постійного проживання членів її сім'ї або її реєстрації як суб'єкта підприємницької діяльності; якщо неможливо визначити резидентський статус фізичної особи, використовуючи попередні положення цього підпункту, фізична особа вважається резидентом, якщо вона є громадянином України. Достатньою підставою для визначення особи резидентом є самостійне визначення нею основного місця проживання на території України в порядку, встановленому цим Кодексом, або її реєстрація як самозайнятої особи [1].

За пп. 14.1.122 п. 14.1 ст. 14 ПКУ нерезиденти – це: а) іноземні компанії, організації, утворені відповідно до законодавства інших держав, їх зареєстровані (акредитовані або легалізовані) відповідно до законодавства України філії, представництва та інші відокремлені підрозділи з місцезнаходженням на території України; б) дипломатичні представництва, консульські установи та інші офіційні представництва інших держав і міжнародних організацій в Україні; в) фізичні особи, які не є резидентами України [1].

Отже, для визначення резидентства фізичних осіб український законодавець застосовує такі критерії, як «місце проживання», «центр життєвих інтересів», «місце постійного перебування», «місце постійного проживання членів її сім'ї», «реєстрація фізичної особи як суб'єкта підприємницької діяльності», «громадянин України», «реєстрація як самозайнятої особи», а для визначення резидентства юридичних осіб – «місце утворення», «законодавство утворення», «місцезнаходження».

Критерії резидентства в міжнародних конвенціях, укладених між Україною та іншими державами, систематизовані в Рекомендаціях щодо застосування конвенцій про уникнення по-

двійного оподаткування<sup>1</sup>, у ст. 1 яких зазначається, що вираз «...резидентом однієї Договірної держави» означає особу, яка за законодавством цієї Держави підлягає оподаткуванню в ній на підставі місця проживання, постійного місця перебування, місця знаходження керівного органу, місця реєстрації або іншого аналогічного критерію. Якщо особа вважається резидентом обох Договірних держав або не належить до резидентів жодної з них, у конвенції (угоді/договорі) встановлюються відповідні правила, за якими визначається резидентський статус такої особи. Так, у випадку, якщо фізична особа одночасно вважається резидентом обох Договірних держав, її статус згідно з положеннями відповідної Конвенції визначається в такій послідовності:

а) особа вважається резидентом Договірної держави, де вона має постійне житло; якщо особа має постійне житло в обох державах, вона вважається резидентом тієї держави, де вона має більш тісні особисті й економічні зв'язки (центр життєвих інтересів);

б) у разі, коли держава, в якій особа має центр життєвих інтересів, не може бути визначена або коли особа не має постійного житла в жодній з держав, вона вважається резидентом тільки тієї держави, де вона звичайно проживає;

в) якщо особа зазвичай проживає в обох державах не проживає в жодній з них, вона вважається резидентом тільки тієї держави, громадянином якої вона є;

г) якщо особа є громадянином обох держав або не є громадянином жодної з них, компетентні органи Договірних держав вирішують це питання за взаємною згодою.

Таким чином, там, де виникає конфлікт між законодавствами 2-х держав, вважається, що резиденція – це місце, де фізична особа має житло і де воно повинно бути постійним. Якщо фізична особа має постійне житло в обох Договірних державах, перевага надається тій, з якою особисті й економічні зв'язки цієї особи є міцнішими. Під такими зв'язками розуміється центр життєвих інтересів особи. Якщо резиденція не може бути визначена за цим правилом, беруться до уваги такі додаткові критерії, як звичайне місце її проживання і громадянство. Якщо фізична особа має постійне житло в обох Договірних державах, необхідно розглянути відповідні факти, щоб бути впевненим, з якою з 2-х держав її особисті й економічні зв'язки міцніші. Розглядаються сімейні й соціальні зв'язки особи, її заняття, політична, культурна або інша діяльність, місце бізнесу, місце, з якого вона управляє своєю власністю та ін. Якщо особа, яка має житло в одній державі, набуває друге житло в іншій державі, зберігаючи перше, той факт, що вона зберігає його в середовищі, де вона постійно проживала, працювала, де знаходяться її сім'я і власність, може разом з іншими елементами демонструвати, що особа зберігає центр життєвих інтересів саме в першій державі. Якщо ж юридична особа є резидентом обох Договірних держав, вона вважається резидентом тієї держави, де розміщений її фактичний керівний орган [7].

**Висновок.** Отже, можемо констатувати, що переважна більшість конвенцій (договорів/ угод), укладених між Україною та іншими державами, визначення резидентства платників податків покладає на національне законодавство. Також у розглядуваних міжнародних конвенціях передбачається оподаткування такого виду активних доходів, як дохід від надання незалежних і залежних особистих послуг. За статтями 14 і 15 Рекомендацій дохід, одержуваний резидентом однієї Договірної держави від незалежних особистих послуг чи іншої діяльності незалежного характеру, платня, заробітна плата та інші подібні винагороди, отримувані резидентом Договірної держави у зв'язку з роботою за наймом, не повинні оподатковуватись у другій Державі. Отже, у досліджуваних правочинах, укладених між Україною та іншими країнами щодо уникнення ЗПО, для встановлення «національності» такого виду активних доходів, як дохід від надання незалежних і залежних особистих послуг, задіяно правило «здійснення діяльності».

Таким чином, як свідчать норми податкового законодавства, в Україні застосовуються такі правила уникнення ЗПО: а) надання пріоритету принципу «резидентства»; б) визначення «національності» платників податків залежно від правила «резидентства»; в) визначення «національності» активних доходів щодо правила «ділової установи» і «здійснення діяльності»; г) визначення «національності» пасивних доходів залежно від правила «джерела доходу»; д) застосування для уникнення ЗПО методу звичайного кредиту без обмежень.

#### Список використаних джерел:

1. Податковий кодекс України : [від 02.12.2010 р. № 2755-VI] : станом на 17 січ. 2020 р. : відповідає офіц. тексту. Харків : Право, 2020. 844 с.
2. Петрова Г. В. Общая теория налогового права. Москва : ФБК-Пресс, 2004. 224 с.
3. Порядок звільнення (зменшення) від оподаткування доходів із джерелом їх походження з України згідно з міжнародними договорами України про уникнення подвійного оподаткування :

затв. постановою Каб. Міністрів України від 06.05.2001 р. № 470. *Офіційний вісник України*. 2001. № 20. Ст. 862. Втрата чинності.

4. Демянчук Ю. Г. Організаційно-правові засади уникнення міжнародного подвійного оподаткування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Акад. праці і соц. відносин Федерації профспілок України. Київ, 2011. 213 с.

5. Конвенція між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання уникнення від оподаткування відносно податків на доходи : від 08.11.2012 р. *Офіційний вісник України*. 2013. № 78. Ст. 2920.

6. Про ратифікацію Конвенції між Урядом України і Урядом Республіки Кіпр про уникнення подвійного оподаткування та запобігання податковим ухиленням стосовно податків на доходи та Протоколу до неї : Закон України від 04.07.2013 р. № 412-VII. *Офіційний вісник України*. 2013. № 57. Ст. 2059.

7. Про рекомендації щодо застосування конвенцій про уникнення подвійного оподаткування : лист Держ. податк служби України від 27.12.2012 р. № 12744/0/71-12/12-1017. *ZakonOnline*. URL: [https://zakononline.com.ua/documents/show/217877\\_\\_217942](https://zakononline.com.ua/documents/show/217877__217942).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.25>

ПЕЛЕХ М.І.

### **ФАКТОРИ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ**

### **FACTORS THAT CONTRIBUTE TO THE EFFICIENCY OF VISITS TO THE ADMINISTRATIVE STOVE, WHICH CAN BE STAGNATED BY THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE**

Ефективність заходів адміністративного примусу, які застосовуються Національною поліцією залежить від низки об'єктивних та суб'єктивних факторів. Кожний фактор прямо чи опосередковано здійснює вплив на діяльність Національної поліції, а отже здійснює вплив і на ефективність заходів адміністративного примусу, що застосовуються вказаними підрозділами. Головним завданням, яке стоїть перед науковцями, що досліджують проблематику застосування заходів адміністративного примусу у діяльності Національної поліції, є пошук шляхів з підвищення ефективності застосування вказаних заходів адміністративного примусу для досягнення найбільшої їх дієвості та підтримання справедливого балансу між приватними та суспільними інтересами. Метою статті є визначення факторів, які впливають на ефективність заходів адміністративного примусу, що застосовуються Національною поліцією України та напрямів підвищення їх ефективності. Під час дослідження охарактеризовані фактори, які впливають та зумовлюють ефективність здійснення Національною поліцією заходів адміністративного примусу. Доведено, що напрямами підвищення ефективності заходів адміністративного примусу, які застосовуються Національною поліцією України є: підвищення якості правового регулювання та нормативно-правових актів у сфері здійснення Національною поліцією заходів адміністративного примусу; необхідність вдосконалення рівня професійної правосвідомості працівниками Національної поліції; підвищення рівня матеріально-технічного та фінансового забезпечення працівників Національної поліції; запровадження системи оцінювання застосування працівниками Національної поліції заходів адміністративного примусу. Визначено, що рівень



професійної правосвідомості працівників поліції є одним із важливих факторів, що впливають на ефективність заходів адміністративного примусу, які застосовуються Національною поліцією України, адже залежно від рівня професійних знань та навичок, а також внутрішнього переконання працівник поліції обирає той захід адміністративного примусу, який буде найбільш ефективним та необхідним у конкретній ситуації.

**Ключові слова:** ефективність, заходи адміністративного примусу, органи Національної поліції України.

The effectiveness of administrative coercive measures applied by the National Police depends on a number of objective and subjective factors. Each factor directly or indirectly affects the activities of the National Police, and therefore affects the effectiveness of administrative coercive measures applied by these units. The main task facing scholars studying the application of administrative coercive measures in the activities of the National Police is to find ways to increase the effectiveness of these administrative coercive measures to achieve their maximum effectiveness and maintain a fair balance between private and public interests. The purpose of the article is to determine the factors that affect the effectiveness of administrative coercion measures applied by the National Police of Ukraine and ways to increase their effectiveness. The study describes the factors that influence and determine the effectiveness of the National Police's enforcement measures. It is proved that the directions of increasing the efficiency of administrative coercive measures applied by the National Police of Ukraine are: improving the quality of legal regulation and normative legal acts in the sphere of implementation of administrative coercive measures by the National Police; the need to improve the level of professional legal awareness of the National Police; increasing the level of logistical and financial support of the National Police; introduction of a system for evaluating the use of administrative coercive measures by the National Police. It is determined that the level of professional legal awareness of police officers is one of the important factors influencing the effectiveness of administrative coercion measures applied by the National Police of Ukraine, because depending on the level of professional knowledge and skills, as well as internal convictions, the police officer chooses will be the most effective and necessary in a particular situation.

**Key words:** efficiency, measures of administrative coercion, bodies of the National Police of Ukraine.

**Вступ.** Ефективність заходів адміністративного примусу, які застосовуються Національною поліцією залежить від низки об'єктивних та суб'єктивних факторів. Кожний фактор прямо чи опосередковано здійснює вплив на діяльність Національної поліції, а отже здійснює вплив і на ефективність заходів адміністративного примусу, що застосовуються вказаними підрозділами. Головним завданням, яке стоїть перед науковцями, що досліджують проблематику застосування заходів адміністративного примусу у діяльності Національної поліції, є пошук шляхів з підвищення ефективності застосування вказаних заходів адміністративного примусу для досягнення найбільшої їх дієвості та підтримання справедливого балансу між приватними та суспільними інтересами.

Питаннями виявлення проблем застосування заходів адміністративного примусу займались такі вчені як: О. М. Бандурка, І. О. Галаган, В. В. Новиков, О. П. Шергін та інші. Проте, дослідження вказаного питання обумовлено постійною зміною законодавства.

**Метою статті** є визначення факторів, які впливають на ефективність заходів адміністративного примусу, що застосовуються Національною поліцією України та напрямів підвищення їх ефективності.

**Виклад основного матеріалу.** Реалізація заходів адміністративного примусу Національною поліцією безпосередньо пов'язана з обмеженням прав і свобод особи, до якої застосовуються вказані заходи. Вказане обмеження здійснюється з легітимною метою – превенція або припинення правопорушень. Тому, є цілком обгрунтованою позиція про те, що вказана діяльність Національної поліції повинна мати належний рівень нормативного закріплення, задля недопущення свавільного використання вказаних обмежень, а також з метою забезпечення досягнен-

ня справедливого балансу між приватними та публічними інтересами. Таким чином, діяльність Національної поліції у сфері реалізації повноважень із застосування заходів адміністративного примусу повинна бути чітко регламентована нормами чинного законодавства. Тому, є очевидним той факт, що якість правового регулювання (нормативно-правових актів) здійснює найбільший вплив на ефективність здійснення органами Національної поліції заходів адміністративного примусу, адже в даному випадку норма права (норма законодавства) виступає в ролі основи під час побудови механізму регулювання здійснення поліцейськими заходів адміністративного примусу. Тому, справедливим буде твердження, що підвищення якості правового регулювання та нормативно-правових актів у сфері здійснення поліцейськими заходів адміністративного примусу буде підвищувати і ефективність самих цих заходів.

Наступним фактором, який здійснює безпосередній вплив на ефективність застосування заходів адміністративного примусу є стан та особливості правосвідомості уповноважених на застосування заходів адміністративного примусу працівників Національної поліції, а також осіб, які піддаються заходам адміністративного примусу. Слід зауважити, що вказаний фактор базується на суб'єктивному сприйнятті і працівником поліції і особою, яка піддається застосуванню заходів адміністративного примусу необхідності застосування таких заходів, з однієї сторони та з іншої сторони необхідністю підкорення таким заходам та припинення протиправної поведінки. Разом з тим, для повноцінного розуміння впливу вказаного фактору на ефективність здійснення поліцейськими заходів адміністративного примусу слід більш детально розглянути таку категорію, як «професійна правосвідомість», адже саме від рівня розвитку вказаної категорії у працівника поліції буде напряду залежати кількість та рівень заходів адміністративного примусу, які ним будуть застосовані. Також, саме розвиток вказаної категорії попереджує випадки зловживання повноваженнями з боку працівників Національної поліції.

О.Ф. Крижанівський виділяє спеціалістів-керівників народного господарства, для діяльності яким потрібні досить глибокі правові знання. Їх професійно-правова практика пов'язана із правозастосуванням і сприянням іншим суб'єктам у реалізації наданих прав. Тому О.Ф. Крижанівський розглядає їхню правосвідомість як різновид професійної правосвідомості [1, с. 7]. Ю.М. Грошевий вважав прийнятним таке визначення професійної правосвідомості, але, щоправда, дещо однобічним, тому не цілком зрозуміло, як бути з посадовими особами, що здійснюють державне керівництво, які, на думку Ю.М. Грошевого, «виконують жорстко визначені правові завдання, що реалізують правові норми особливими методами у специфічних, властивих тільки цьому органу, формах» і мають професійну правосвідомість [2, с. 18-19].

Зауважимо, що для поняття професійної правосвідомості теоретично і практично важливо розглянути якісні рівні правосвідомості: науковий, фаховий, повсякденний. Формально науковий рівень правосвідомості учених-юристів не пов'язаний із щоденною юридичною практикою. Цей рівень є результатом специфічної наукової діяльності, яка має особливі методи дослідження юридичної практики з метою її пізнання і зміни. Оскільки фаховий рівень правосвідомості є результатом фахового дослідження й узагальнення юридичної практики, то науковий рівень правосвідомості є не що інше, як професійна правосвідомість, що пов'язана з практикою, але вищого рівня, якість методів усвідомлення юридичної дійсності і засобу впливу на неї. До таких висновків прийшов і Н.Я. Соколов, що розглядає практичну і науково-теоретичну правосвідомість як рівні професійної правосвідомості [3, с. 102]. Концепція професійної правосвідомості є основою для розуміння і визначення поняття професійної правосвідомості працівників поліції. Кожна юридична професія має свою якісну визначеність, що зумовлює специфіку інших юридичних спеціальностей. Це стосується і специфіки професії працівників поліції. Основним і вирішальним критерієм або чинником для формування і розвитку професійної правосвідомості працівників поліції є суспільний поділ праці, стан професіоналізму поліції в соціальній структурі суспільства, їх роль у суспільному поділі праці, правовій практиці. На цій основі працівників поліції зараховують до носіїв специфічної професійної правової свідомості.

На даний час, працівника поліції перестали розглядати, як працівника-виконавця, що просто виконує поставлену перед ним задачу. На даний час, працівник поліції, являється уповноваженою особою органу державної влади, що наділений певним спектром повноважень, в тому числі і повноваженнями у сфері застосування заходів адміністративного примусу. Рішення про застосування таких заходів, за своєю суттю є владно-управлінським рішенням, а тому особа (працівник поліції), яка уповноважена на його прийняття повинна мати належний рівень правосвідомості, задля забезпечення належного рівня застосування таких заходів у певних (необхідних) ситуаціях [4, с. 71].

Вважаємо, що таке розуміння значення поліцейського, як представника органу державної влади, який уповноважений приймати управлінські рішення, є цілком виправданим, адже особа, яка приймає рішення про застосування обмеження прав і свобод громадян, в тому числі і під час застосування заходів адміністративного примусу, з метою протидії і запобігання правопорушенням, повинна мати високий рівень професійної правосвідомості, задля уникнення зловживань своїми повноваженнями. Очевидно, що працівники поліції є носіями професійної правосвідомості, насамперед тому, що їхня діяльність найбільш тісно пов'язана з практикою забезпечення регулювального впливу права на суспільні відносини, характеризується вищими формами соціально-правової активності, застосуванням права, правовим вихованням, правотворчістю. Водночас діяльність працівників поліції у сфері юридичної практики зумовлює наявність спеціальної юридичної освіти, що є основною ознакою й умовою формування і функціонування професійної правосвідомості. Очевидним є те, що працівники поліції з уваги на історично сформовану практику в системі суспільного поділу праці виконують тільки їм властиву специфічну роль у боротьбі зі злочинністю, що, зрештою, свідчить і про специфіку професійної правосвідомості [5, с. 23-24]

Таким чином, професійна правосвідомість працівників поліції відіграє важливу роль у застосуванні останніми заходів адміністративного примусу, адже формується внаслідок спеціальної освітньої підготовки і практичної діяльності та характеризується єдністю соціальних завдань, форм і методів професійної діяльності. Внаслідок наявності специфічної правосвідомості працівників поліції їх компетенція поліції лежить у сфері гарантування особистої безпеки громадян, захисту їхніх прав свобод законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення, охорони і забезпечення суспільного порядку.

Тому, справедливим буде твердження, що рівень професійної правосвідомості працівників поліції є одним із важливих факторів, що впливають на ефективність заходів адміністративного примусу, які застосовуються Національною поліцією України, адже залежно від рівня професійних знань та навичок, а також внутрішнього переконання працівник поліції обирає той захід адміністративного примусу, який буде найбільш ефективним та необхідним у конкретній ситуації.

Черговим фактором, який безпосередньо впливає на ефективність здійснення заходів адміністративного примусу є стан та особливості технічного забезпечення органів Національної поліції, яким надано право застосування заходів адміністративного примусу у сфері застосування заходів адміністративного примусу. Вплив вказаного фактору на ефективність здійснення заходів адміністративного примусу також є дуже значним, адже без належного матеріального та технічного забезпечення органи Національної поліції не в змозі забезпечити швидке та оперативне проведення заходів адміністративного примусу, що тягне за собою зниження ефективності вказаних заходів.

А.Г. Гончар зазначає, що лише 53% особового складу органів поліції забезпечені засобами індивідуального захисту та активної оборони. Майже 60% спецустанов поліції потребують проведення планових, поточних та капітальних ремонтів, реконструкцій. Їх стан, за оцінкою Європейського комітету проти тортур, не витримає жодної критики. Не краща ситуація з обладнанням кімнат для затриманих. Тільки 28% з них відповідає встановленим вимогам. Нестача спеціальної техніки не дозволяє швидко отримати необхідну інформацію щодо осіб, що скоїли злочини, і підозрюваних в їх скоєнні, знайти свідків тощо. Низька мобільність служб пов'язана з недостатком автотранспорту, запасних частин та паливно-мастильних матеріалів до нього. Не дозволяє органам поліції діяти ефективно відсутність необхідної кількості спецзасобів та зброї, брак засобів зв'язку, оргтехніки тощо [6, с. 107].

Із вказаного можна зробити висновок, що матеріально-технічне забезпечення працівників поліції є значним чинником, що забезпечує ефективність здійснення останніми заходів адміністративного примусу, з метою протидії правопорушенням, адже саме завдяки матеріально-технічним засобам отримується швидкий результат застосування таких заходів. Тобто, при повному новітньому матеріально-технічному оснащенні поліцейських, останніми може досягатися мета застосування заходів адміністративного примусу, з найменшим обмеженням прав і свобод осіб, до яких було застосовано такі заходи.

В рамках об'єктивного підходу параметри хорошої ефективності визначаються наперед за допомогою однозначного вибору критеріїв ефективності і правил, за якими діяльність поліцейських має бути винагороджено або покарано. Ці правила фіксуються у певному документі і зобов'язують поліцію. Досягнення певних цілей ефективності може тягти за собою преміювання поліцейських. Що стосується суб'єктивного підходу оцінки ефективності, то ефективність оцінюватиметься за результатами певного періоду. Органи влади, в цьому випадку, формують систему оцінки експертами та контролюють об'єктивність такої оцінки.

Як один із таких прикладів, можна навести діяльність Британської Коронної інспекції поліцейських сил (British HM Inspectorate of Constabulary), яка проводить перевірку діяльності поліцейських підрозділів, за результатами яких готує тематичні та періодичні (щорічні) звіти щодо оцінки діяльності поліцейських підрозділів з рекомендаціями [7]. Ці звіти і рекомендації доступні громадськості. Одним із інструментів такої оцінки є «PEEL оцінювання» (police effectiveness, efficiency, legitimacy – поліцейська ефективність, продуктивність, легітимність).

Ефективність оцінюється щодо того, як поліція виконує свої обов'язки, зокрема, скорочення злочинності, захист вразливих категорій осіб, боротьба з антигромадською поведінкою, ліквідація надзвичайних подій та інші сервісні виклики. Продуктивність оцінюється по відношенню до того, якими коштами досягається результат. Легітимність оцінюється по відношенню до того наскільки етично і в рамках закону працює поліцейський підрозділ [8]. Ця методика може застосовуватися для обох підходів. Головна відмінність, як зазначалося вище, чи визнання ефективності діяльності поліції відбувається на правилах, встановлених наперед, чи на основі рішення за результатами діяльності.

Зусилля поліції, спрямовані лише на запобігання ексцесів, таких як корупція, не є гарантією кращої загальної ефективності поліції. В цьому відношенні набагато кращим є розробка певних стимулюючих засобів, спрямованих на підвищення якості роботи поліції. До таких можна віднести і критерії оцінювання ефективності поліцейської діяльності як інструмент покращення роботи поліції. Метою поліцейської діяльності є зниження рівня злочинності та охорона громадського порядку, що здійснюється ефективно, продуктивно, справедливо, поважаючи людську гідність. Продуктивність поліцейської діяльності передбачає розподіл необхідних ресурсів в необхідному місці в необхідний час, саме там, де вони найбільш потрібні. Ефективність пов'язана з виявленням та запровадженням найкращих практик поліцейської діяльності. Ефективність поліцейської діяльності безпосередньо залежить від отримання певної винагороди (моральної чи матеріальної) за хороше виконання своїх повноважень, а так само від оцінки діяльності поліцейських як з боку колег та керівництва, так і, значною мірою, з боку громадськості та ЗМІ. Однак, не менш важливим є надання відповідному підрозділу повноважень формулювати місцеві пріоритети своєї діяльності та самостійно обирати способи їхнього досягнення. Таке визначення пріоритетів може бути наслідком громадського опитування чи фокус-груп та супроводжуватися узгодженням з місцевими органами влади. Такі пріоритети можуть доповнювати пріоритети, визначені на рівні МВС, разом із тим, слід мати на увазі, що таких централізованих пріоритетів має бути дуже небагато, оскільки вони, як правило, слабо враховують місцеві реалії [9].

Тому, вважаємо, що з метою підвищення ефективності заходів адміністративного примусу, які застосовуються Національною поліцією доцільно було б запровадити систему оцінювання застосування поліцейськими заходів адміністративного примусу.

Таким чином, дослідивши основні чинники, які впливають на ефективність заходів адміністративного примусу, які застосовуються Національною поліцією України, вважаємо за необхідне виділити конкретні шляхи підвищення такої ефективності застосування заходів адміністративного примусу.

Першим напрямком підвищення ефективності заходів адміністративного примусу, які застосовуються Національною поліцією України буде вдосконалення правового регулювання таких заходів. Такого вдосконалення в першу чергу, можна досягнути за рахунок прийняття єдиного підзаконного нормативно-правового акту, який би встановлював підстави та визначав порядок застосування працівниками поліції заходів адміністративного примусу - «Порядок застосування заходів адміністративного примусу уповноваженими органами Національної поліції». Вказані дії не тільки б сприяли нормуванню діяльності працівників поліції, у сфері застосування заходів адміністративного примусу, виключаючи надмірну дискрецію поліцейських із вказаного питання, а й сприяли б зменшенню випадків невинуватого обмеження чи порушення прав громадян, внаслідок застосування заходів адміністративного примусу.

Другим напрямком підвищення ефективності заходів адміністративного примусу, які застосовуються Національною поліцією України пропонуємо виділяти підвищення рівня правосвідомості поліцейських, що вчиняють вказані заходи адміністративного примусу. Вказана обставина набуває значення, з урахуванням того, що саме від рівня правосвідомості поліцейського, його внутрішнього переконання, а також розуміння принципів верховенства права та законності залежить рівень обмежень, що ним застосовуються щодо конкретної особи. Таке, підвищення професійної правосвідомості може провадитись за рахунок встановлення обов'язкових тренінгів, лекцій, семінарів, круглих столів для працівників поліції з метою важливості дотримання прав і свобод людини і громадянина.

Третім напрямком підвищення ефективності заходів адміністративного примусу, які застосовуються Національною поліцією України, є підвищення рівня матеріально-технічного та фінансового забезпечення працівників поліції, адже маючи достатні можливості, працівники поліції можуть досягнути цілі – запобігти правопорушенню, застосовуючи відносно правопорушників заходи адміністративного примусу, що мають менший рівень обмежень прав і свобод особи.

Четвертим напрямком підвищення ефективності заходів адміністративного примусу, які застосовуються Національною поліцією України є необхідність запровадження системи оцінювання застосування поліцейськими заходів адміністративного примусу, виконання якої покласти на структурний підрозділ Національної поліції України. При цьому, така система оцінювання повинна в себе включати збір звітів працівників поліції про застосування заходів адміністративного примусу, збір скарг громадян на неправомірне застосування заходів адміністративного примусу та аналіз судових рішень за звітний період (один рік). На підставі зібраної та проаналізованої інформації, в подальшому, повинні формуватися щорічні звіти та рекомендації, щодо покращення застосування заходів адміністративного примусу та додержання прав громадян при їх застосуванні та висвітлювати такі звіти громадськості.

**Висновок.** Напрямами підвищення ефективності заходів адміністративного примусу, які застосовуються Національною поліцією України є:

- підвищення якості правового регулювання та нормативно-правових актів у сфері здійснення Національною поліцією заходів адміністративного примусу;
- необхідність вдосконалення рівня професійної правосвідомості працівниками Національної поліції;
- підвищення рівня матеріально-технічного та фінансового забезпечення працівників Національної поліції;
- запровадження системи оцінювання застосування працівниками Національної поліції заходів адміністративного примусу.

#### **Список використаних джерел:**

1. Крижанівський О.Ф. Формування професійної правосвідомості спеціалістів народного господарства: автореф. дис. ... канд. юр. наук. 12.00.01. Київ. 1987. 16 с.
2. Грошевий Ю.М. Професійна правосвідомість судді та соціалістичне правосуддя: монографія. Київ. 1986. 184 с.
3. Соколов Н.Я. Професійна свідомість юристів: монографія. Москва: Наука. 1988. 224 с.
4. Ануфрієва Є.А. Соціально роль та активність особистості: навч. пос. Москва: Видавництво Москва. 1971. 152 с.
5. Михайліна Т.В. Роль інтегративного потенціалу правосвідомості у реформуванні правової системи: монографія. Вінниця: 2018. 312 с.
6. Гончар А.Г. Види фінансування і матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України. Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. № 3. 2017. С. 104-108.
7. Safe to share? Liberty and Southall Black Sisters' super-complaint on policing and immigration status. URL: <https://www.justiceinspectors.gov.uk/hmicfrs/publications/> (дата звернення 10.12.2020).
8. PEEL 2014. Methodology. URL: <http://www.justiceinspectors.gov.uk/hmic/wp-content/uploads/2014-peel-methodology.pdf> (дата звернення 02.01.2021)
9. Система оцінки ефективності роботи національної поліції. URL: <http://khpg.org/index.php?id=1455530110> (дата звернення 02.01.2021).

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.26>

ПЕТРОВ С.С.

**ГОЛОВНИЙ СЕРВІСНИЙ ЦЕНТР МВС УКРАЇНИ  
ЯК ОРГАН ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ:  
АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ**

**THE MAIN SERVICE CENTER OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS  
OF UKRAINE AS A BODY OF STATE EXECUTIVE POWER:  
ADMINISTRATIVE AND LEGAL ANALYSIS**

Метою статті є аналіз стану правового регулювання функцій Головного сервісного центру МВС, визначити ефективність механізму правового регулювання діяльності з надання сервісних послуг, виявити недоліки чинного законодавства та внести пропозиції з його удосконалення. У статті проведено дослідження адміністративно-правової характеристики адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС як органу державної влади з визначеною компетенцією та повноваженнями. В умовах активізації публічно-приватного партнерства постає питання щодо можливості та доцільності передання частини повноважень окремих державних органів шляхом делегування їх суб'єктам приватного права, що, тим не менше, не виключає їх участі в адміністративно-правових відносинах як суб'єктів саме адміністративного права. Визначивши характер повноважень та завдань органу державної влади стає зрозумілим обґрунтованість доцільність покладання таких функцій на суб'єктів приватного права. В статті також визначено перспективні напрямки удосконалення системи сервісних послуг та робиться висновок щодо необхідності узгодження повноважень з завданнями, які покладаються на Головний сервісний центр МВС як орган державної влади. З'ясовано, що Головний сервісний центр МВС, який було створено на підставі Положення про Головний сервісний центр МВС і визнаний цим положенням як юридична особа публічного права, яка є міжрегіональним територіальним органом з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ, має всі риси такого суб'єкта, до того ж, має риси установи, оскільки має на меті найбільш повну реалізацію публічно-правових інтересів. Визначено, що правосуб'єктність Головного сервісного центру МВС детермінує його адміністративно-правовий статус як органа державної виконавчої влади, який наділений повноваженнями, здійснюваними у відповідності до його компетенції. Вона детермінує загальну компетенцію, завдання, функції та повноваження, визначені необхідністю забезпечення належної реалізації функцій держави в певній визначеній сфері суспільних відносин.

**Ключові слова:** *Головний сервісний центр МВС, адміністративна правосуб'єктність, компетенція, завдання, функції, повноваження, орган державної влади, правоохоронні органи, правоохоронна діяльність, публічно-сервісна діяльність, управління, публічне адміністрування.*

The purpose of the article is to analyze the state of legal regulation of the functions of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs, to determine the effectiveness of the mechanism of legal regulation of service activities, identify shortcomings of current legislation and make suggestions for its improvement. The article examines the administrative and legal characteristics of the administrative and legal status of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs as a public authority with certain competencies and powers. Given the intensification of public-private partnership, the question arises as to the possibility and feasibility of transferring some powers of

individual state bodies by delegating them to subjects of private law, which, however, does not preclude their participation in administrative relations as subjects of administrative law. Having determined the nature of the powers and tasks of a public authority, it becomes clear that the expediency of assigning such functions to private law entities is justified. The article also identifies promising areas for improving the service system and concludes on the need to harmonize powers with the tasks assigned to the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs as a public authority. It was found that the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs, which was established on the basis of the Regulation on the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs and recognized by this provision as a legal entity under public law, which is an interregional territorial service body of the Ministry of Internal Affairs, has all project, in addition, has the features of the institution, as it aims to the fullest realization of public law interests. It is determined that the legal personality of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs determines its administrative and legal status as a body of state executive power, which is endowed with powers exercised in accordance with its competence. It determines the general competence, tasks, functions and powers determined by the need to ensure the proper implementation of the functions of the state in a particular area of public relations.

**Key words:** *Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs, administrative legal personality, competence, tasks, functions, powers, public authority, law enforcement agencies, law enforcement activities, public service activities, management, public administration.*

**Постановка проблеми.** Положенням про Головний сервісний центр МВС, затвердженим Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 р. № 1393 [1] визначено як юридичну особу публічного права, який є міжрегіональним територіальним органом з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ України. Та попри його реєстрацію в ЄДРПОУ як органу державної влади, виникає низка питань: чи дійсно він таким є? Якою є його компетенція, завдання, функції та повноваження? Адже ЦК України чи не єдиним критерієм віднесення юридичної особи до юридичних осіб публічного права створення розпорядчим рішенням органу державної влади. Але ж достеменно відомо, що такими розпорядженнями створюються і органи державної влади, і підприємства, що мають на меті ведення господарської діяльності, і установи, які виконують публічно важливі завдання, але не є органами державної влади (лікарні, дитячі садочки та ін.). Приміром, ст. 1 Закону України «Про національну поліцію» визначено правовий статус Національної поліції шляхом визначення її як центрального органу виконавчої влади, який служить суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку.

Натомість, Положенням про Головний сервісний центр МВС ГСЦ МВС визначено як юридичну особу публічного права, який є міжрегіональним територіальним органом з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ України. Саме підпорядкування та підзвітність начальника Головного сервісного центру МВС ще не визначає його адміністративно-правовий статус як статус органу державної влади, зокрема, системи правоохоронних органів та у якості визначення структурним суб'єктом МВС. В умовах розвитку публічно-приватного партнерства окремі повноваження органів державної виконавчої влади можуть делегуватися і суб'єктам приватного права, що в принципі можливо, оскільки йдеться не про суто управлінську та владно-розпорядчу діяльність Головного сервісного центру МВС, скільки як про суб'єкта надання сервісних послуг МВС, що не виключає і «від імені МВС». До того ж, попри відсутність посилання в Положенні про Головний сервісний центр МВС на поширення на нього дії Законів України «Про державну службу», «Про адміністративні послуги», «Про центральні органи виконавчої влади» та ін., сам текст Положення пронизаний ідеєю державної служби, оскільки в ньому йдеться про підзвітність та про покладання дисциплінарних стягнень начальником Головного сервісного центру МВС, хоча характер таких стягнень і не визначено, що ускладнює визначення і цього питання, адже дисциплінарні стягнення використовуються як засіб впливу на працівника і в трудовому праві. Вирішення цих питань на основі визначення адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС як державного органу чи ні потребує проведення ґрунтовного наукового дослідження.

**Стан дослідження.** Суб'єкти адміністративного права та адміністративно-правових відносин, їх місце в структурі органів державної виконавчої влади, ознаки, адміністративно-правовий статус, та ін. були предметом багатьох науковців, зокрема: В.Б. Авер'янова, Т.О. Коломоєць, Т.О. Мацелик, А.Т. Комзюк, В.К. Колпакова, М.О. Баймуратова, Р.С. Мельник, С.В. Осауленко, М.В. Джафарової, С.В. Ківалова, О.А. Банчук О.В. Кузьменко, В.В. Коваленка та ін.

Окремі аспекти, які стосуються функцій органів внутрішніх справ у сфері надання сервісних послуг було розглянуто в працях О.Г. Циганова «Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України» (2018 р.), Рибінської А.П. «Адміністративно-правове забезпечення діяльності з надання сервісних послуг МВС України» (2019), Мозгового О.О. «Адміністративно-правові засади діяльності сервісних центрів МВС України» (2019), проте, питання визначення Головного сервісного центру як суб'єкта адміністративних правовідносин, адміністративного права на предмет достатності підстав, в тому числі формальних, виходячи зі змісту Положення про Головний сервісний центр МВС для визнання його органом державної влади не досліджувалося.

**Мета статті.** Проаналізувати стан правового регулювання функцій Головного сервісного центру МВС, визначити ефективність механізму правового регулювання діяльності з надання сервісних послуг, виявити недоліки чинного законодавства та внести пропозиції з його удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** Керімов Д.А. широко підходив до аналізу правової природи суб'єкта адміністративного права через його розуміння у контексті соціальних зв'язків та явищ [2, с.171]. З цього Т.О. Мацелик було зроблено висновок, що правова сутність суб'єктів адміністративного права повинна одночасно визначати їх соціальне «походження» та правову природу. Погодимось з її твердженням, що правова природа суб'єкта адміністративного права слід визначати на підставі таких основоположних ознак та характеристик. За її визначенням взагалі питання про суб'єкта адміністративного права є одним із найскладніших, оскільки поєднує безліч категорій та правових зв'язків, а від правильності визначення ролі суб'єкта в адміністративно-правових відносинах та їх адміністративно-правового статусу взагалі залежить визначення предмету і методу правового регулювання, визначення адресатів правових норм, обсяг їх прав і обов'язків, меж дії правових норм галузі та її принципів. Їй належить також визначення органу державної влади як колективного суб'єкта адміністративного права, яким є організаційно визначена, відокремлена група людей, об'єднаних єдністю волі, як волі однієї особи, яка є юридичною особою публічного права, легалізовану у встановленому порядку, яка має відповідну назву та наділена адміністративною правосуб'єктністю [3, с. 185].

Безперечно, що той критерій, який визначає одного такого суб'єкта (орган державної виконавчої влади) з-поміж інших суб'єктів владних повноважень, є мета створення такого органу (юридичну особу публічного права зі спеціальним статусом), сфера діяльності та адміністративно-правовий статус. Звичайно, як юридична особа публічного права, він є відносно самостійним, унікальним, специфічним. За визначенням Т.О. Мацелик, правова сутність такого суб'єкта включає два елементи: загально-правовий та спеціально-правовий [3, с. 185]. Загально-правова сутність колективного суб'єкта полягає в тому, що він визнається особою в праві, хоча такою не є. Його правове існування є визнаним на підставі фікції, як допуску його «персоніфікованої правосуб'єктності» [4, с.89]. Визначаємо, що Головний сервісний центр МВС, який було створено на підставі Положення про Головний сервісний центр МВС і визнаний цим положенням як юридична особа публічного права, яка є міжрегіональним територіальним органом з надання сервісних послуг Міністерства внутрішніх справ, має всі риси такого суб'єкта, до того ж, має риси установи, оскільки має на меті найбільш повну реалізацію публічно-правових інтересів. Звичайно, визначення Головного сервісного центру як установи є умовним, зробленим з метою акценту на його роль і спрямованість на виконання однієї з функцій держави впорядкування суспільних відносин в окремій сфері – сфері експлуатації автомобільного транспорту, який в силу визначення у якості джерела підвищеної небезпеки зумовлює забезпечення контролю та управління ризиками через контрольованість підготовки та надання спеціальної правосуб'єктності особам, які здійснюють управління автомобільним транспортом, здійснюють перевезення небезпечних вантажів, контролю відповідності конструкцій транспортних засобів технічним вимогам, ведення реєстру власників таких засобів та ін.

Звичайно, за поділом державних організацій як суб'єктів адміністративного права на: 1) органи держави, що володіють владними повноваженнями та виконують функції управління; 2) установи, орієнтовані на здійснення соціально-культурної діяльності і забезпечені державним фінансуванням; 3) державні підприємства, які займаються господарською діяльністю і мають



головною метою одержання прибутку в виробничій сфері що займаються господарською діяльністю [5, с. 72], Головний сервісний центр не є установою, адже в Положенні про Головний сервісний центр він чітко визначений органом державної влади, що усуває всі дискусії щодо його організаційно-правової форми. Вона визначена розпорядчим актом державного органу – Наказом Міністерства внутрішніх справ України.

Солідаризуємося з Т.О. Мацелик, що органи виконавчої влади є фундаментом системи органів (суб'єктів) публічної адміністрації. Дійсно, саме на органи державної виконавчої влади покладається реалізації функцій публічної влади в публічних інтересах. Тож визначення адміністративно-правового статусу такого органу є визначальним етапом у вирішенні питань забезпечення ефективного публічного адміністрування в певній сфері суспільних відносин, що має на меті забезпечення їх впорядкованості на основі принципу законності. Цей статус ґрунтується саме на правовому статусі юридичної особи публічного права, як утворення-організації-фікції, яке існує в силу домовленості визначення його окремим суб'єктом відносин з властивою йому правосуб'єктністю. Звичайно, така конструкція була розроблена саме доктриною науки цивільного права, але як універсальна конструкція допустима і наразі є використовуваною в усіх галузях, включаючи галузь адміністративного права. Тому, через сприйняття конструкції юридичної особи публічного права, є можливим визначення його адміністративно-правовий статус, правова природа, особливості утворення, структура органу, його права та обов'язки, визначені державою компетенція, завдання та функції, повноваження та, що важливо, відповідальність. Вони є зрозумілими і доступними для сприйняття змісту через форму [3, с. 189].

О.Ф. Скакун дала визначення «державним органам» як структурно відокремлених колективів державних службовців (чи одного службовця), які відповідно до займаної посади наділені юридично визначеною державно владною компетенцією та необхідними засобами для виконання управлінських функцій і завдань держави. Вона також звернула увагу на уживаність термінів «державний орган» і «орган державної влади», які вона визнала тотожними та взаємозамінними, проте, з різними акцентами: на структурну організацію держави чи сутність влади [6, с. 90]

В.Б. Авер'янов та Н.В. Александрова визначили орган державної виконавчої влади як самостійний елемент державного апарату, віднесений Конституцією і законами України до системи органів виконавчої влади, наділений чітко визначеним обсягом повноважень виконавчої влади відповідно до покладених на нього завдань та функцій і має в своїй структурі підрозділи та посади, на яких перебувають державні службовці [7, с. 150]. За іншим визначенням такий орган є структурною ланкою апарату держави, за яким нормативно закріплені владні повноваження, здатність приймати нормативні (загальнообов'язкові) рішення та акти індивідуальної дії, забезпечуючи їх виконання, у тому числі засобами державного примусу. Для кожного органу характерним є порядок створення та особливі повноваження [8, с. 160].

З.Р. Кісіль було визначено характерні риси органу виконавчої влади: 1) підзаконність діяльності органів виконавчої влади: впровадження положень, визначених в законах в реальне життя; 2) наділеність компетенцією, яка визначається вищестоячими органами державної виконавчої влади, а останніх – законом (як реалізації законотворчої та установчої функцій Верховної Ради України). Орган в межах наданої компетенції представляє інтереси держави (в межах наданих державою повноважень). Компетенція визначається обсягом прав та обов'язків, наданих для виконання покладених на відповідний орган завдань і функцій. Одночасно компетенція визначає міру юридичної відповідальності такого органу перед державою. Вона визначає межі самостійності органу як юридичної особи публічного права, які визначені державою на основі нормативно-правових актів. Реалізація компетенції є обов'язком та правом такого органу одночасно. Неможливість відмови органу та його посадових та службових осіб від виконання таких обов'язків; 3) можливість керування (управління), наділеність для цього державно-владними повноваженнями щодо інших суб'єктів адміністративного права; 4) виконання завдань та функцій держави; 5) поєднання виконавчих і розпорядчих функцій [9, с. 151].

Актами, які визначають статус, функціональне призначення та адміністративні процедури Головного сервісного центру МВС є : Конституція України, Закони України: «Про автомобільний транспорт», «Про адміністративні послуги», «Про державну службу», «Про дорожній рух», «Про доступ до публічної інформації», «Про звернення громадян», Про деякі питання ввезення на митну територію України та проведення першої державної реєстрації транспортних засобів, «Про центральні органи виконавчої влади», «Про перевезення небезпечних вантажів», : Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади», Постанови Кабінету Міністрів України: Про затвердження Положення

про Міністерство внутрішніх справ України : від 28 жовтня 2015 р. № 878; Про затвердження Порядку державної реєстрації (перереєстрації), зняття з обліку автомобілів, автобусів, а також самохідних машин, сконструйованих на шасі автомобілів, мотоциклів усіх типів, марок і моделей, причепів, напівпричепів, мотоколясок, інших прирівняних до них транспортних засобів та мопедів: від 07 вересня 1998 року № 1388; Про Правила дорожнього руху : від 10 жовтня 2001 № 1306; Про єдині вимоги до конструкції та технічного стану колісних транспортних засобів, що експлуатуються : від 22 грудня 2010 року № 1166; Про затвердження Порядку переобладнання транспортних засобів : від 21 липня 2010 року № 607; Про затвердження зразків бланків і технічних описів бланків національного та міжнародного посвідчень водія, свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу, тимчасового реєстраційного талона транспортного засобу та зразка розпізнавального автомобільного знака України та внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України: від 16 вересня 2020 р. № 844; Деякі питання надання інформації про зареєстровані транспортні засоби та їх власників : від 25 березня 2016 р. № 260; Про затвердження Порядку підготовки і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів: від 20 травня 2009 р. № 487; Порядок проведення обов'язкового технічного контролю та обсяги перевірки технічного стану транспортних засобів : від 30 січня 2012 р. № 137; Про затвердження Порядку формування загальнодержавної бази даних про результати обов'язкового технічного контролю транспортних засобів, доступу до неї та встановлення розміру плати за надання таких послуг : від 31 травня 2012 р. № 512; Про реалізацію експериментального проекту щодо застосування електронного посвідчення водія та електронного свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу : від 23 жовтень 2019 р. № 956 [10]; Про затвердження Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації: від 19 червня 2019 р. № 546 [11]; Питання Єдиного державного веб-порталу електронних послуг та Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 грудня 2019 р. № 1137; Деякі питання територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : від 12 лютого 2020 р. № 79[12]; Про організацію доступу до відомостей персонально-довідкового обліку єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС від 29.11.2016 № 1256[13]; Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів : Наказ МВС від 04.08.2018 № 656 [14]; Про затвердження Порядку електронної інформаційної взаємодії Міністерства цифрової трансформації України та Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС від 19 грудня 2019 року № 26/1057 [15]; Про затвердження Положення про Головний сервісний центр МВС» (у редакції наказу Міністерства внутрішніх справ України: Наказ МВС від 07 листопада 2015 року № 1393 від 24 квітня 2020 року № 354); Про затвердження Порядку ведення реєстру суб'єктів проведення обов'язкового технічного контролю: Наказ МВС від 28.08.2019 № 736; Про затвердження Порядку проведення моніторингу інформації про результати обов'язкового технічного контролю, що передається суб'єктами здійснення обов'язкового технічного контролю до загальнодержавної бази даних», зареєстрований в Міністерстві юстиції України 10 січня 2020 р. за № 31/34314 : Наказ МВС від 06.11.2019 р. № 928; Про затвердження екзаменаційних білетів для складання іспиту із теоретичної підготовки водіїв транспортних засобів : Наказ Головного сервісного центру МВС від 16.06.2017 р. № 2; Про внесення змін у додаток до наказу Головного сервісного центру МВС від 03 червня 2016 року № 65: Наказ Головного сервісного центру МВС від 30.08.2017 № 233; Про затвердження тестових питань до екзаменаційних білетів для складання іспиту з теоретичної підготовки та отримання права на керування транспортними засобами : Наказ Головного сервісного центру МВС від 26.07.2019 № 2; Положення про відділ з питань запобігання корупції Головного сервісного центру МВС: Наказ Головного сервісного центру МВС від 27.04.2020 р. № 44 [16].

О.Г. Циганов визначив, що сучасним «трендом» є: розробка і реалізація національних програм формування інформаційного суспільства, де пріоритетним визначено становлення електронних урядів, вдосконалення інформаційно-комунікаційних технологій та встановлення довіри до них суспільства [11, с. 328].

А.П. Рибінська та О.О. Мозговий є однодумцями щодо такого напрямку реформування та удосконалення системи сервісних послуг, яка б базувалася на сучасних цивілізаційних підходах. О.О. Мозговий визначив стратегічні напрямки удосконалення системи сервісних послуг, а ми визначаємо, що їх досягнення має віднайти прояв в функціях та повноваженнях Головного сервісного центру МВС: вироблення ефективної системи оцінки персоналу з врахуванням показників в роботі, які визначаються самим суб'єктом звернення шляхом виставлення відповідної оцінки за отриману послугу; запровадження моніторингу якості надання публічних послуг за допомогою

як інформаційно-аналітичного забезпечення, використання технічних засобів для фіксації процесу надання публічної послуги посадовою особою сервісного центру МВС України [17, с. 186].

А.П. Рибінська та О.Г. Циганов визначили перспективи удосконалення системи контролю якості надання сервісних послуг сервісними центрами МВС: 1) запровадження в діяльності органів публічної влади системи управління якістю, створеної відповідно до міжнародних стандартів серії ISO 9000, орієнтованої на забезпечення якості «служіння» публічного сектору приватному; 2) інтегрованість офісу, в якому б у відкритій формі могли надаватися всі сервісні послуги; 3) визначеність, доступність, логічність та простота вирішення процедури надання сервісних послуг та оперативність їх надання, що усуває можливості проявів корупції [18, с. 60; 19, с. 342].

В 2015 році Кабінетом Міністрів України було внесено до Верховної Ради України проект Закону України «Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України» [20]. Вважаємо, що його перевагою є закріплення чіткого переліку сервісних послуг, надання яких входить до компетенції органів з надання сервісних послуг МВС. Відтак, серед повноважень Головного сервісного центру мали б бути повноваження не лише виконання функції адміністратора Єдиного державного реєстру МВС, Єдиного державного реєстру транспортних засобів, реєстру адміністративних правопорушень у сфері безпеки дорожнього руху, а й адміністратора надання сервісних послуг операторами таких реєстрів з надання сервісних послуг працівниками Головного сервісного центру МВС та його територіальними відділеннями (територіальними сервісними центрами МВС) з закріпленням такого переліку сервісних послуг. Запропоновано закріпити ці повноваження в проекті закону «Про сервісну службу МВС та надання сервісних послуг» (запропоновано автором), а до того запропоновано доповнити Положення про Головний сервісний центр МВС, доповнивши п. 1 Розділу III пунктом 66 наступного змісту: «66) виконує функції адміністратора надання сервісних послуг операторами надання сервісних послуг Головного сервісного центру МВС та територіальних сервісних центрів МВС».

Відповідно, пп. 23 п. 1 Розділу III Положення про Головний сервісний центр МВС викласти в наступній редакції: «23) надає адміністративні та інші послуги:

- видача посвідчення водія транспортного засобу, в т.ч. міжнародного;
- відновлення втраченого посвідчення водія транспортного засобу;
- допуск до іспиту на отримання посвідчення водія транспортного засобу;
- реєстрація, перереєстрація колісних транспортних засобів усіх категорій, мототранспорту, причепів, мопедів з видачею свідоцтва про реєстрацію або його дублікату, зняття з обліку транспортного засобу;
- реєстрація, перереєстрація переобладнаних і перероблених колісних транспортних засобів усіх категорій, мототранспорту, причепів, мопедів з видачею свідоцтва про реєстрацію або його дублікату, зняття з обліку транспортного засобу;
- видача однієї пари номерних знаків з комбінацією латинських літер і цифр, визначеною Кабінетом Міністрів України, чи індивідуальних (іменних) номерних знаків на колісних транспортні засоби усіх категорій, мототранспорт, причепа, мопеди, спеціалізовані самохідні машини, а також відновлення втрачених або пошкоджених номерних знаків;
- видача однієї пари номерних знаків на колісні транспортні засоби усіх категорій, мототранспорт, причепа, мопеди, спеціалізовані самохідні машини, в т.ч. для керівників дипломатичних представництв, послів, членів дипломатичного персоналу дипломатичних представництв, штатних консульських посадових осіб консульських установ чи адміністративно-технічного та допоміжного персоналу дипломатичних представництв, а також відновлення втрачених або пошкоджених номерних знаків;
- визначення дозволеної максимальної маси (допустимої ваги) або (і) маси транспортного засобу без вантажу за наявності обставин, визначених Міністерством внутрішніх справ України;
- проведення спеціалістом центру надання сервісних послуг перевірки транспортного засобу з (без) складення відповідного акта;
- нанесення VIN-коду на транспортний засіб;
- видача довідки про правове становище транспортного засобу;
- видача довідки про відсутність (наявність) судимості або обмежень, передбачених кримінально-процесуальним законодавством України;
- видача довідки про оголошення в розшук безвісно відсутньої особи;
- видача довідки про інформацію, що зберігається в базі даних Міністерства внутрішніх справ України, у порядку, визначеному законодавством України;
- посвідчення апостилом або легалізація документа, виготовленого (виданого) центром надання сервісних послуг, у порядку, установленому законодавством України;

- переклад на іноземну мову документа, складеного українською мовою, що підлягає легалізації або посвідченню апостилем;

- виготовлення на підставі вимоги заінтересованої особи центром надання сервісних послуг копії документа, виданого іншою уповноваженою особою, збереження оригіналу якого в матеріалах діловодства передбачено законодавством України, і завірення її з оригіналом;

- видача завіреної копії документа, що зберігається в архіві центру надання сервісних послуг».

**Висновки.** Визначено, що правосуб'єктність Головного сервісного центру МВС детермінує його адміністративно-правовий статус як органа державної виконавчої влади, який наділений повноваженнями, здійснюваними у відповідності до його компетенції. Вона детермінує загальну компетенцію, завдання, функції та повноваження, визначені необхідністю забезпечення належної реалізації функцій держави в певній визначеній сфері суспільних відносин.

Визначено, що такою сферою (яка і визначає сферу повноважень, коло питань) є сфера публічного адміністрування відносин з забезпечення безпеки дорожнього руху та експлуатації транспортних засобів як державного контролю та управління ризиками шляхом контрольованості підготовки та надання спеціальної правосуб'єктності особам, які здійснюють управління автомобільним транспортом, здійснюють перевезення небезпечних вантажів, контролю відповідності конструкцій транспортних засобів технічним вимогам, ведення реєстру власників таких засобів та ін., тобто діяльності, пов'язаної з експлуатацією транспортних засобів, наділені небезпечними властивостями та здатністю при виході з-під контролю людини завдавати шкоди, що знайшло визначення в теорії права як «джерело підвищеної небезпеки».

Водночас, автор звертає увагу, що наразі існує необхідність удосконалення питань адміністративно-правового статусу в частині повноважень, детермінованих сучасними викликами інформаційного суспільства та вимогами побудови правової соціальної та демократичної держави.

#### Список використаних джерел:

1. Про затвердження Положення про Головний сервісний центр МВС» (у редакції наказу Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС від 07 листопада 2015 року № 1393 від 24 квітня 2020 року № 354). URL: [https://hsc.gov.ua/wpcontent/uploads/2021/02/polojenia\\_GSC\\_MVS.pdf?fbclid=IwAR-3JPJYb9m\\_ZHUReQZ7oiIS0VDitEnfqU8rxzKdwujVYiS4pdRTKBrKuH0c](https://hsc.gov.ua/wpcontent/uploads/2021/02/polojenia_GSC_MVS.pdf?fbclid=IwAR-3JPJYb9m_ZHUReQZ7oiIS0VDitEnfqU8rxzKdwujVYiS4pdRTKBrKuH0c)

2. Керимов Д.А. Философские основания политико-правовых исследований. Москва : Мысль, 1986. 332 с.

3. Мацелик Т.О. Суб'єкти адміністративного права: поняття та система : монографія. Ірпінь: Видавництво Національного університету державної податкової служби України, 2013. 342 с.

4. Адміністративне право України в сучасних умовах (виклики початку XXI століття) : монографія / [В. В. Галуцько, В. І. Олефір, М.П. Пихтін та ін.] ; за заг. ред. В. В. Галуцька. Херсон : ВАТ «Херсонська міська друкарня», 2010. 378 с.

5. Стремouxов А.А. Юридический статус специального субъекта права (теоретико-правовой аспект): дисс. ...канд. юр. наук : 12.00.01. Санкт-Петербургский университет МВД России. СПб., 2002. 245 с.

6. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Київ : Правова єдність, 2009. 520 с.

7. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права: навч. посіб. / В. Б. Авер'янов, Н. В. Александрова, О.А. Банчук; за заг. ред. Р.О. Куйбіди, В.І. Шишкіна. Київ : Старий світ, 2006. 576 с.

8. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

9. Кісіль З.Р. Адміністративне право: навч. посіб. / З.Р. Кісіль, Р.В. Кісіль. Київ : Алерта; ЦУЛ, 2011. 696 с.

10. Про реалізацію експериментального проекту щодо застосування електронного посвідчення водія та електронного свідоцтва про реєстрацію транспортного засобу : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 жовтень 2019 р. № 956. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/956-2019-%D0%BF#Text>.

11. Про затвердження Положення про інтегровану систему електронної ідентифікації : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 червня 2019 р. № 546. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/546-2019-%D0%BF#Text>.

12. Деякі питання територіальних органів Міністерства внутрішніх справ : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2020 р. № 79. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/79-2020-%D0%BF#Text>.

13. Про організацію доступу до відомостей персонально-довідкового обліку єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України : Наказ МВС від 29.11.2016 № 1256. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0022-17>.

14. Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів : Наказ МВС від 04.08.2018 № 656. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1041-18>.

15. Про затвердження Порядку електронної інформаційної взаємодії Міністерства цифрової трансформації України та Міністерства внутрішніх справ України» : Наказ МВС від 19 грудня 2019 року № 26/1057. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0069-20>.

16. Положення про відділ з питань запобігання корупції Головного сервісного центру МВС : Наказ Головного сервісного центру МВС від 27.04.2020 р. № 44. URL: [https://hsc.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/2-Polozhennya-pro-viddil\\_compressed.pdf](https://hsc.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/2-Polozhennya-pro-viddil_compressed.pdf).

17. Мозговий О.О. Адміністративно-правові засади діяльності сервісних центрів МВС України: дис. ... к.ю.н.: 12.00.07. Київ, 2019. 222 с.

18. Рибінська А.П. Адміністративно-правове забезпечення діяльності з надання сервісних послуг МВС України: дис. к.ю.н., 12.00.07. Київ, 2019. 199 с.

19. Циганов О.Г. Підходи щодо з'ясування сутності поліцейських послуг: вітчизняні реалії та зарубіжна практика. *Вісник ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка*. 2019. Вип. 1 (85). С. 186-193.

20. Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України: проект Закону України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=54676](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=54676).

УДК 347:73

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.27>

ПРИВАРСЬКИЙ Ю.Ю.

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРІСТЬ У КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

### LEGAL PRINCIPLES OF ADMINISTRATION OF VALUE ADDED TAX IN MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION

Актуальність статті полягає в тому, що адміністрування податку на додану вартість – це інститут податкового права, який покликаний у кінцевому рахунку забезпечити ефективне надходження коштів від сплати вказаного податку до бюджетної системи нашої держави. Відтак, адміністрування податку на додану вартість покликане на забезпечення реалізації успішної податкової політики держави. В цьому контексті для вітчизняної податкової системи вкрай важливим є запозичення позитивного досвіду регламентації вказаного податку у країнах-членах ЄС. Вирішення вищевикладених питань є актуальним і дасть змогу хоча б частково стабілізувати складне становище податкової системи України. Зазначене й обумовлює актуальність дослідження. У статті аналізуються питання правових засад адміністрування податку на додану вартість у країнах-членах Європейського Союзу. Автором досліджено положення основних директив Європейського Союзу у сфері оподаткування цим податком, проаналізовано особливості встановлення ставок у окремих країнах, а також визначено досліджено питання електронного адміністрування ПДВ в країнах-членах Європейського Союзу. У статті встановлено, що механізм законодавчого закріплення ПДВ у розвинених країнах Європейського Союзу являє ілюстрацію оптимального поєднання фіскальної і стимулюючої функції податків. Незважаючи на значний розмір коштів, що поступають до бюджету через важелі ПДВ, він залишається одним з істотних стимулів, що провають вироб-

---

© ПРИВАРСЬКИЙ Ю.Ю. – здобувач кафедри державно-правових дисциплін (Національний університет «Острозька академія»)

ничу активність. Незважаючи на істотний рівень гармонізації правил ПДВ в державах-членах Європейського Союзу, все ж на національному рівні уряди мають значні операційні та адміністративні можливості, використання яких призводить до ситуацій, в яких компанії, які функціонують на внутрішньому ринку, зіштовхуються з комплексними і не завжди узгодженими правилами щодо ПДВ в окремих державах-членах Європейського Союзу. В Європейському Союзі прийнято такі схеми адміністрування ПДВ, які дають змогу здійснювати точне нарахування і відшкодування цього податку на товари й послуги експортного призначення. Зроблено висновок, що ПДВ як непрямий податок є надзвичайно складним податком і з огляду обрахунку, і з огляду адміністрування, і з огляду сплати та відшкодування.

**Ключові слова:** податок на додану вартість, адміністрування ПДВ.

The relevance of the article is that the administration of value added tax is an institution of tax law, which is ultimately designed to ensure the effective flow of funds from the payment of this tax to the budget system of our state. Therefore, the administration of value added tax is designed to ensure the implementation of a successful tax policy of the state. In this context, it is extremely important for the domestic tax system to learn from the positive experience of regulating this tax in EU member states. The solution of the above issues is relevant and will allow at least partially stabilize the difficult situation of the tax system of Ukraine. This determines the relevance of the study. The article analyzes the legal framework for the administration of value added tax in the member states of the European Union. The author examines the provisions of the main directives of the European Union in the field of taxation of this tax, analyzes the peculiarities of setting rates in individual countries, as well as identifies the issue of electronic VAT administration in European Union member states. The article establishes that the mechanism of legislative consolidation of VAT in developed EU countries is an illustration of the optimal combination of fiscal and incentive functions of taxes. Despite the significant amount of funds coming to the budget through VAT levers, it remains one of the significant incentives that provoke production activity. Despite the significant level of harmonization of VAT rules in the European Union Member States, governments still have significant operational and administrative capacity at national level, the use of which leads to situations in which companies operating in the internal market face complex and not always harmonized rule, on VAT in individual European Union Member States. The European Union has adopted such VAT administration schemes that allow for the accurate calculation and reimbursement of this tax on goods and services for export purposes. It is concluded that VAT as an indirect tax is an extremely complex tax both in terms of calculation, and in terms of administration, and in terms of payment and reimbursement.

**Key words:** value added tax, VAT administration.

**Постановка проблеми.** Стратегічною метою нашої держави визначена активна участь у європейських інтеграційних процесах і в майбутньому – членство у Європейському Союзі. Приклад країн, які вступили в ЄС, свідчить про необхідність гармонізації національних законодавчих систем та забезпечення функціонування договірно-правової бази відносно з ЄС. Як свідчить досвід європейських країн, важливу роль в процесі інтеграції відіграє гармонізація податку на додану вартість. Проте часті зміни податкового законодавства і проблема адміністрування податків постають перед українськими підприємцями мало не щодня.

Саме адміністрування податку на додану вартість – це той інститут податкового права, який покликаний у кінцевому рахунку забезпечити ефективне надходження коштів від сплати вказаного податку до бюджетної системи нашої держави. Відтак, адміністрування податку на додану вартість покликане на забезпечення реалізації успішної податкової політики держави. В цьому контексті для вітчизняної податкової системи вкрай важливим є запозичення позитивного досвіду регламентації вказаного податку у країнах-членах ЄС. Вирішення вищевикладених питань є актуальним і дасть змогу хоча б частково стабілізувати складне становище податкової системи України. Зазначене й обумовлює актуальність дослідження.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питанням порівняльно-правового аналізу особливостей адміністрування податку на додану вартість в Україні та країнах-членах ЄС при-

свячували свої роботи широке коло науковців, серед яких: Е. С. Братушка, С. С. Васильчук, С. В. Візіренко, О. В. Войтків, С. С. Гринкевич, В. І. Довгалоук, М. В. Карасева, Б. Карпінський, А. Г. Коваленко, М. П. Кучерявенко, І. О. Луніна, В. М. Мельник, О. М. Паньків, Л. Ю. Сисоєва, Г. О. Сухих, О. Ю. Тімарцев, О. М. Чередниченко, Ю. Федчишина, С. О. Шевченко та ін. Однак, особливості вказаного інституту податкового права в контексті порівняльної характеристики податкової системи України та держав-учасниць Європейського Союзу потребують подальших наукових досліджень.

**Метою статті** є дослідження правових засад адміністрування податку на додану вартість у країнах-членах ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** Податок на додану вартість займає одне з ключових місць у податкових системах більшості країн Європейського Союзу, який було введено в 1967 р., при цьому за рахунок цього податку передбачалось фінансувати загальний бюджет ЄС. Як відомо, ПДВ уперше з'явився у Франції в 1954 році як альтернатива податку з обороту і справляється практично в усіх країнах Західної Європи. Тому в подальшому введення його стало головною вимогою для всіх країн, які мали бажання стати членами в ЄС. Кожна країна сама встановлює ставки оподаткування, які коливаються в межах від 15 % (у Люксембурзі) до 25% (у Швеції та Данії).

У державах, які входять до Європейського Союзу, стандартну ставку встановлюють на рівні не менш, ніж 15%, проте також існують пільгові ставки ПДВ, які не повинні бути нижче 5%. Варто відзначити, що є ряд країн-членів, у яких існують винятки (ПДВ застосовують до окремих, специфічних груп товарів і послуг). Для деяких видів товарів і послуг також діє спеціальна знижена ставка ПДВ – 12%. Деякі країни ЄС контролюють спеціальні території, де ПДВ не справляють. Ставки ПДВ, які перевищують 20%, застосовують у Бельгії, Чехії, Іспанії, Латвії, Литві, Нідерландах (21%), Італії, Словенії (22%), Греції, Ірландії, Польщі, Португалії (23%), Румунії, Фінляндії (24%), Хорватії, Швеції (25%). Найвищу ставку – 27% – застосовують в Угорщині [1, с. 110]. Більшість зазначених країн змушені були підняти ставки ПДВ після кризи 2008 р., що обумовлено вимогами ЄС дотримуватися граничного рівня бюджетного дефіциту, а саме ПДВ є одним з тих податків, який здатний забезпечити надходження до бюджету навіть у період економічної депресії. Більш детально ставки ПДВ у державах-учасницях Європейського Союзу дослідимо у наступному розділі магістерського дослідження.

Європейський досвід свідчить про користь застосування диференційованих ставок ПДВ для окремих груп товарів. Запровадження таких ставок може мати як постійний характер (для окремих груп товарів, особливо соціального значення), так і тимчасовий (запроваджуються на певний період часу для окремих груп товарів як виключення). Механізм диференційованого справляння ПДВ забезпечує ефективну реалізацію не тільки фіскального, але і регуляторного потенціалу ПДВ, що є необхідним для України.

Ухилення від сплати ПДВ в ЄС суттєво пов'язано із численними пільгами зі сплати ПДВ, що нещодавно зросло через надання пільг окремих галузям (як-то ІТ сектор, літакобудування тощо). За даними Європейської комісії оцінені втрати від зловживань при сплаті ПДВ – а саме «карусельні зловживання» («carousel fraud») – становлять близько 10% від чистих надходжень від ПДВ в окремих країнах ЄС. Разом з тим, потрібно зауважити, що цей вид зловживань в ЄС передусім є пов'язаний із торгівлею між країнами ЄС через відсутність кордонів, і тому є особливим випадком. Разом з тим, ЄС не піднімає питання щодо заміни ПДВ іншим податком, оскільки ПДВ визнано ефективним способом забезпечувати бюджетні доходи. Так, Європейська комісія розпочала консультації із питання ПДВ з метою віднайти «можливі шляхи із збільшення узгодженості правил оподаткування ПДВ із існуванням єдиного ринку та посилення його спроможності як методу підвищення доходів із одночасним зниженням витрат на дотримання правил оподаткування». Нещодавні ініціативи стосуються поліпшення адміністрування ПДВ та упорядкування регулювання ПДВ в країнах-членах ЄС з метою забезпечити вищу ефективність цього податку і нижчі зловживання. В цілому, очікується, що результатом зміненої системи оподаткування податком на додану вартість стане запровадження чітких і простих правил з ПДВ [2, с. 219]. В цьому аспекті набуває дедалі більшого значення суттєвий автоматичний та швидкий обмін інформацією між податковими органами ЄС.

Незважаючи на негативні характеристики ПДВ та вищевикладене, країни-члени ЄС все ще активно застосовують даний непрямий податок. Європейський Союз створив ряд директив, що стосуються непрямого оподаткування (податку на додану вартість та акцизних зборів). Серед них: Директива Ради ЄС № 2006/112/ЄС від 28.11.2006 р. щодо спільної системи ПДВ; Директива Ради ЄС № 92/83/ЄЕС від 19.10.1992 р. щодо гармонізації структур акцизних зборів на спирт

та алкогольні напої; Директива Ради ЄС № 2011/64/ЄС від 21.06.2011 р. про структуру та ставки акцизного збору на тютюнові вироби; Директива Ради ЄС № 2003/96/ЄС від 27.10.2003 р. про реструктуризацію системи Співтовариства щодо оподаткування енергопродуктів та електроенергії.

У програмі уніфікації в межах ЄС проблеми ПДВ займають одне з цільних місць. Крім того, наявність законодавчого введення ПДВ в країні є обов'язковою умовою членства в цій організації, і не випадково. У ретроспективі, деякі провідні країни ЄС, наприклад, та ж Франція, до початку формування Загального ринку, відрізнялися широким використанням непрямих податків. І найбільш привабливим варіантом, що підходить для поступового зближення принципів оподаткування країн ЄС – а це розглядається як один із важливих завдань з початку інтеграційних процесів в Західній Європі – передбачався шлях формування єдиних основ непрямих оподаткування; стосовно податків на споживання найважливіша роль відводилась уніфікації використання ПДВ. За весь період західноєвропейської інтеграції уніфікація непрямих оподаткування і особливо ПДВ просунулась досить далеко. У більшості країн ЄС ПДВ відіграє сьогодні роль єдиного податку на споживання; хоча в деяких країнах поки що збереглося його використання паралельно з податком на продаж (наприклад, Німеччині).

Процес узгодження податків з обороту в рамках ЄС, на основі ПДВ, який було запроваджено директивами 1967 року, вийшов на новий етап після прийняття Шостої Директиви (77/3888/ЄЕС) від 16 травня 1977 р. [3, с. 7], яка визначила основні елементи механізму адміністрування податку на додану вартість у країнах Європейського союзу. Вказана директива визначила для членів ЄС коло платників ПДВ, об'єкт та базу оподаткування, єдину систему нарахування ПДВ, порядок виникнення податкових зобов'язань, ставки податку та пільги по сплаті ПДВ.

Відповідно до статті 21 Шостої Директиви платниками ПДВ є особи, які здійснюють діяльність, що підлягає оподаткуванню, за винятком надання деяких послуг (рекламних, консультативних, юридичних, бухгалтерських, банківських, фінансових тощо), які надаються особами з інших держав-членів ЄС; особи, які отримують вказані послуги, якщо вони знаходяться в іншій державі-члені ЄС, ніж та особа, яка надає ці послуги; будь-яка особа, яка вказує податок на додану вартість у рахунку-фактурі; імпортери товарів.

Відповідно до ст. 2 Шостої Директиви, об'єктом оподаткування є здійснення платником податку поставок товарів та послуг в межах території країни, а також здійснення імпорту товарів. Поставкою товарів згідно зі ст. 5 Шостої Директиви вважається передача права розпорядження матеріальними активами, які можуть включати частку в нерухомому майні, права на використання майна (оренда), акції або інші капіталовкладення, які надають їх власникам право власності та розпорядження нерухомим майном чи його часткою [4, с. 148]. Наданням послуг, що підлягає оподаткуванню ПДВ, вважаються будь-які поставки, які неможна віднести до поставок товарів.

Перш за все, слід зазначити, що запровадження ПДВ в Україні було обумовлене переходом до ринкової економіки та прагненням нашої держави до інтеграції з країнами ЄС, однією з умов набуття членства в якому є наявність даного податку в податковій системі країни. На сьогодні ПДВ є основним непрямим податком у державах-членах ЄС. Крім того, фінансові надходження від ПДВ становлять одне з основних джерел формування бюджету ЄС, ПДВ є достатньо ефективним не лише з точки зору значущості для системи державних фінансів, а також з огляду на існуючі тенденції зростання масштабів глобалізації, міжнародної торгівлі, поглиблення економічної інтеграції різних країн.

Насамперед переваги ПДВ поряд з іншими типами податку з обороту є очевидними зі зростанням транскордонної торгівлі у Західній Європі. Так як в транскордонній торгівлі податок на споживання передбачає оподаткування імпорту, тоді як за експорту податок, сплачений експортером постачальникам, повинен відшкодуватися.

Однак це є практично неможливо за більшості систем непрямих оподаткування, оскільки вимагає точного визначення податкової складової вартості, що підлягає відшкодуванню, що дуже ускладнюється у зв'язку з ефектом каскаду.

Досліджуючи проблемні аспекти адміністрування податку на додану вартість в державах-учасниках ЄС, найперше, необхідно звернути увагу на електронну звітність, оскільки з метою спрощення механізму подання електронної звітності відповідно до ст. 213, 250, 263 Директиви Ради ЄС 2006/112/ЄС від 28 листопада 2006 р. [5, с. 53] за результатами дослідження економістів в державах-членах ЄС було встановлено, що автоматизація подання звітності може мати значний вплив на рівень адміністративних витрат.

Наприклад у Великобританії податок на додану вартість, що його було запроваджено в 1973 році, справляється з усіх товарів та послуг. В 2016 р. стандартна ставка ПДВ складає 20%,



ставку 5% встановлено на деякі харчові продукти і дитячі товари, ставку 0% – на дитячі харчі та одяг [6, с. 76–77].

Найбільш перспективним тут є досвід Бельгії, оскільки він є одним з кращих прикладів того, як можна знизити рівень адміністративних витрат у процесі подання і обробки податкових декларацій та перевірки правильності їх заповнення. Ключовими у зазначеному контексті є такі характеристики адміністрування ПДВ в Бельгії:

1) відсутня обов'язкова попередня реєстрація для подання податкових декларацій з ПДВ та надання додаткової інформації про внутрішньо європейські операції;

2) відсутня необхідність у спеціальному програмному забезпеченні. Платнику ПДВ необхідно мати лише доступ до Інтернет-мережі та стандартний браузер, який дозволить працювати на сайті Міністерства фінансів. Коли платник вперше заходить на сайт, він може в автоматичному режимі завантажити необхідне програмне забезпечення;

3) з метою забезпечення конфіденційності поданих через Інтернет декларацій відповідна інформація шифрується за допомогою засобів електронного підпису. Тому платники ПДВ мають отримати відповідні сертифікати від органу сертифікації або отримати електронний ID картридер;

4) істотною перевагою бельгійської системи є те, що необхідні дані для податкових органів щодо зобов'язань з ПДВ можуть бути або внесені вручну у необхідних формах, або завантажені в якості окремого файлу з облікового програмного забезпечення;

5) безпосередньо перед початком заповнення (надсилання) податкової декларації та подання іншої інформації за встановленою формою система здійснює певні спеціальні види перевірок, що забезпечує можливість подання лише тих декларацій та інших документів, як не мають аномалій;

6) у випадку правильного подання належної інформації система електронного підтвердження надсилає відповідне повідомлення платнику ПДВ [6, с. 33 – 34].

Механізм законодавчого закріплення ПДВ у розвинених країнах ЄС являє ілюстрацією оптимального поєднання фіскальної і стимулюючої функції податків. Незважаючи на значний розмір коштів, що поступають до бюджету через важелі ПДВ, він залишається одним з істотних стимулів, що провокують виробничу активність [7, с. 17].

Незважаючи на істотний рівень гармонізації правил ПДВ в державах-членах ЄС, все ж на національному рівні уряди мають значні операційні та адміністративні можливості, використання яких призводить до ситуацій, в яких компанії, які функціонують на внутрішньому ринку, зіштовхуються з комплексними і не завжди узгодженими правилами щодо ПДВ в окремих державах-членах ЄС.

Така ситуація, в свою чергу, негативно відображається на розвитку транскордонної торгівлі та обсягах прямих інвестицій у внутрішньому ринку відповідного інтеграційного об'єднання. Крім того, глобальна фінансова криза гостро поставила питання про необхідність перегляду загальноєвропейської системи ПДВ з метою підвищення її узгодженості з внутрішнім ринком та зростання фіскального потенціалу через вдосконалення ефективності і міцності, а також зменшення витрат на її утримання. ПДВ відіграє суттєву роль тому, що завдяки цьому податку реалізується основна мета інтеграції країн – забезпечення вільного переміщення товарів, послуг, праці й капіталу. В ЄС прийнято такі схеми адміністрування ПДВ, які дають змогу здійснювати точне нарахування і відшкодування цього податку на товари й послуги експортного призначення. Адаптація форм та механізму оподаткування до вимог життя відбувається частково методом проб і помилок, а частково – на основі наукового обґрунтування напрямків удосконалення податкової системи для забезпечення, насамперед, необхідних надходжень до бюджету. Податок на додану вартість і податок на прибуток займають провідне місце у бюджеті, (становлять разом у середньому понад 40% надходжень).

**Висновки.** Процес адміністрування податку на додану вартість є проблемним не лише в Україні, а також й в ЄС. Зокрема, ми зазначали про значний податковий розрив ПДВ в ЄС. Тому проблеми з адмініструванням ПДВ в ЄС є аналогічними проблемам, з якими стикаються держава і платники в Україні. Хоча основна відмінність може полягати лише в масштабах явища, а його економічна природа однакова: основна проблема, на якій зосереджено на теперішній час увага експертів щодо вдосконалення системи адміністрування ПДВ в ЄС, полягає як в оптимізації сфери дії ставок ПДВ, так і в тому, що поступово при оподаткуванні послуг, які є базою ПДВ, будуть запроваджуватися нові підходи і принципи оподаткування.

Досвід ЄС має стати прикладом для удосконалення на рівень законодавства тому, що саме тут проявляються найбільш наочно як всі переваги, так й недоліки ПДВ. Незважаючи на існу-

ючі недоліки, пов'язані саме з характерними властивостями ЄС (структура ринків, надзвичайно висока мобільність факторів виробництва, необхідність гармонізації податкових систем різних країн), питання про скасування ПДВ не піднімається. Разом з тим, ПДВ як непрямий податок є надзвичайно складним податком і з огляду обрахунку, і з огляду адміністрування, і з огляду сплати та відшкодування.

#### Список використаних джерел:

1. Мариненко Н. Ю., Івашко Г.-А. Особливості сплати ПДВ у країнах європейського союзу. *Соціально-економічні аспекти розвитку економіки* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції студентів і молодих учених. 27-28 квітня 2017 року. Т. : ТНТУ, 2017. С. 109–111.
2. Слюсаренко В. Є., Філіп К. О. Особливості оподаткування податком на додану вартість та його економічна доцільність. *Науковий вісник Ужгородського університету. Сер.: Економіка*. 2014. Вип. 1. С. 218–222.
3. Кастан'ед Б. Загальні принципи податкової системи в Європі. Узагальнений огляд: препр. ПЕРІ-АС. К.: 2010. 13 с.
4. Греца С. М. Використання досвіду країн ЄС для вдосконалення адміністрування податку на додану вартість в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2014. С. 147–149.
5. Драгальчук Т. С., Прокопенко І. А. Європейські тенденції розвитку адміністрування ПДВ. *Міжнародний науковий журнал «Інтернаука»*. 2017. № 1(2). С. 51–55.
6. Податкові системи зарубіжних країн / [Андрущенко Л. В., Варналій З. С., Прокопенко І. А., Тучак Т. В.] // Навчальний посібник НУДПС України. 2012. № 1. 127 с.
7. Дем'яненко М. Я. Проблеми адаптації податкової системи до умов агропромислового виробництва. *Економіка АПК*. 2008. № 2. С. 17–25 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.28>

ПРИПУТЕНЬ Д.С.

### ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОБІГОМ ЦИВІЛЬНОЇ ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ В УКРАЇНІ

#### STATE CONTROL TO TRAFFIC OF CIVIL FIRE WEAPONS IN UKRAINE

Зараз на розгляді у комітеті Верховної Ради України перебуває проєкт Закону України «Про обіг цивільної вогнепальної зброї та бойових припасів до неї». Наукова стаття присвячена актуальній для України темі державного контролю за обігом цивільної вогнепальної зброї. Такий державний контроль необхідний задля безпеки всіх громадян України, оскільки збільшення кількості осіб, які будуть власниками цивільної вогнепальної зброї, збільшує ризик неправомірного її застосування. З іншого боку прийняття законодавчого акту забезпечить можливість реалізації державними органами заходів, спрямованих на дотримання норм права власниками цивільної вогнепальної зброї.

У роботі державний контроль розглядається як одна із функцій державного управління, сутність якої полягає у перевірці діяльності підконтрольних суб'єктів на відповідність законодавчим нормам. Враховуючи це та зміст понять «цивільна вогнепальна зброя» та «обіг зброї», визначений проєктом, нами сформульовано власне визначення «державний контроль за обігом цивільної вогнепальної зброї».

---

© ПРИПУТЕНЬ Д.С. – доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри загально-правових дисциплін (Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ)

У статті наголошено, що суб'єктом такого контролю є органи (посадові особи) Національної поліції України. Тому автором запропоновано внести зміни до Закону України «Про Національну поліцію» та до відомчих нормативно-правових актів, визначивши контрольні повноваження поліцейських. Також запропоновано прийняти окремий наказ Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про здійснення державного контролю за обігом цивільної вогнепальної зброї».

Визначено, що державний контроль за обігом цивільної вогнепальної зброї відбувається у формі перевірок.

З'ясовано, що за порушення правил обігу цивільної вогнепальної зброї винна особа несе кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність.

З'ясовано, що законопроектом на особу, яка застосувала зброю, у випадку заподіяння тілесних ушкоджень покладено обов'язок здійснити виклик екстреної медичної допомоги, вжити заходів до охорони місця події та негайно повідомити органам Національної поліції про випадок застосування зброї. Автор робить висновок, що, законодавець не передбачає відповідальності цієї особи за невиконання такого обов'язку.

Тому автором запропоновано доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення новою статтею 190-1 «Неповідомлення про випадок застосування зброї».

**Ключові слова:** *контроль, обіг зброї, цивільна вогнепальна зброя, поліція, адміністративна відповідальність.*

A committee of the Verkhovna Rada of Ukraine investigates the project of Law of Ukraine "About traffic of civil fire weapons and ammunition" now The scientific article is devoted to a topical issue. It is state control to traffic of civil fire weapons. This state control is necessary for the safety of all citizens of Ukraine, because magnification of owners of civil fire weapons increases the risk of misuse. On the other hand, the adoption of the legislative act will ensure the possibility for state bodies to implement measures aimed at compliance with the rule of law by owners of civil fire weapons.

In this article, state control is considered as one of the functions of public administration. The essence of this function is to check the activities of controlled subjects for compliance with the law. Given this and the meaning of the terms "civil fire weapons" and "traffic of weapons", defined by the project, we have formulated our own definition of "state control to the traffic of civil fire weapons".

The author underscores that the subject of such control is the bodies (officials) of the National Police of Ukraine. So, the author proposes to project of the Law of Ukraine "On the National Police" and departmental regulations, defining the control powers of police officers. It is also proposed to approve a separate order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine "About approval of the Regulations on state control to the traffic of civil fire weapons".

It is determined that the state control to traffic of civil fire weapons carried out in the form of inspections.

It was found that the guilty person attracted to criminal, administrative, disciplinary or civil liability for violating the rules of traffic of civil fire weapons.

It was found that the person who used weapons and inflicted bodily harm must to call an ambulance and to National Police. And then this person must to guard the scene. The author concludes that the legislator does not establish liability for failure to do this duty.

So, the author proposed to supplement the Code of Ukraine on Administrative Offenses with a new Article 190-1 "Notification of a case of use of weapons."

**Key words:** *control, traffic of weapons, civil fire weapon, police, administrative liability.*

**Актуальність теми.** Актуальність обраної тематики дослідження обґрунтована законодавчими новелами у сфері обігу цивільної вогнепальної зброї, а саме – розробкою, опрацюванням та у подальшому прийняттям з метою запровадження у суспільне життя України проекту Закону

України «Про обіг цивільної вогнепальної зброї та бойових припасів до неї» [1]. Поки триває обговорення даного проєкту маємо можливість висловити власну позицію щодо удосконалення окремих його положень, зокрема щодо удосконалення такої важливої процедури, як здійснення державного контролю за обігом цивільної вогнепальної зброї в Україні.

Актуальність обраного напрямку дослідження доводять і статистичні дані. Так, Офіс Генерального Прокурора України офіційно повідомляє, що у січні-червні 2020 року порушено 3519 кримінальних проваджень за статтею 263 Кримінального кодексу України (носія, зберігання, придбання чи збут вогнепальної зброї (крім гладкоствольної мисливської), бойових припасів, вибухових речовин/пристроїв без передбаченого законом дозволу [2]). Крім того, 331 кримінальне правопорушення було кваліфіковано як теракт, а у 296 випадках самостійне кримінальне правопорушення супроводжувалось ще й використанням зброї та боєприпасів [3]. Тобто кількість зазначених правопорушень за шість місяців поточного року підтверджує необхідність залучення додаткових сил та засобів для вирішення проблеми незаконного обігу цивільної вогнепальної зброї в Україні.

**Постановка проблеми.** Дана наукова стаття присвячена саме державному контролю за обігом цивільної вогнепальної зброї, хоча її легалізація також видається достатньо дискусійним питанням. Зазначений нами вид державного контролю необхідний задля безпеки всіх громадян України, оскільки збільшення кількості осіб, які будуть власниками цивільної вогнепальної зброї, збільшує ризик неправомірного її застосування. З іншого боку прийняття законодавчого акту забезпечить можливість реалізації державними органами заходів, спрямованих на дотримання норм права власниками цивільної вогнепальної зброї.

Також слід наголосити, що одним із задекларованих кроків Стратегії розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року є саме удосконалення законодавчого механізму регулювання і контролю за обігом і використанням зброї та вибухонебезпечних речовин [4]. І саме на органи Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції покладається обов'язок здійснення державного контролю за обігом вказаного виду зброї відповідно до аналізованого нами проєкту [1].

**Аналіз публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** Питання застосування зброї в Україні завжди були предметом досліджень багатьох вчених-адміністративістів. Зокрема, питання застосування поліцейськими вогнепальної зброї вивчали такі вітчизняні науковці, як П.П. Андрушко, О. М. Бандурка, Ю.В. Баулін, В.П. Віденко, М. І. Єропкін, М.Е. Єфімов, А.Т. Комзюк, А.В. Корінець, Н.Т. Куц, В.Д. Поливанюк, Л.Л. Попов, А.О. Терещук, І.С. Тишкевич, М.П. Федоров, О.С. Фролов, Л.Г. Чистоклетов та інші.

Окремі питання застосування вогнепальної зброї досліджувалися і зарубіжними вченими (Б. Перроу та Б. Фаррелл, (B. Perrou & B. Farrell), Е. Дж. Пініцотто (A. J. Pinizzotto), І. М. Уразалін, М. Ш. Шайдуллин та іншими).

Крім того, теоретичні засади сутності та змісту державного контролю, а також його відмінності від нагляду в контексті державного управління вивчали такі науковці, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.М. Бахрах, В.М. Гарашук, І.П. Голосніченко, Є.В. Додін, С.В. Ківалов, Р.А. Калужний, Л.В. Коваль, В.В. Копейчиков, Л.Т. Кривенко, Є.Б. Кубко, В.Ф. Опришко, Ю.С. Шемшученко, Х.П. Ярмак та інші.

З урахуванням того, що тема статті висвітлює положення законопроекту 2020 року, то подібного наукового доробку в українській науці не було.

**Мета написання даної наукової статті** – з'ясувати особливості здійснення державного контролю за обігом цивільної вогнепальної зброї в Україні та надати пропозиції щодо його удосконалення.

**Виклад основного матеріалу.** З метою встановлення сутності державного контролю за обігом цивільної вогнепальної зброї пропонуємо з'ясувати зміст означеного нами поняття.

Звертаючись до тлумачних словників української мови, можна побачити закономірність вираження змісту поняття «контроль» через перевірку, облік діяльності кого-небудь, чого-небудь, нагляд за кимось, чимось [5]. Тобто контроль виражається у формі таких дій, як перевірка, а також відбувається ототожнення таких понять, як «контроль» та «нагляд». Проте наукові погляди не такі однозначні у даному питанні, а дискусії з приводу тотожності та змінності контролю та нагляду відбуваються і дотепер.

Не вступавши у детальну наукову дискусію з приводу теоретичного змісту таких понять, як «контроль», «державний контроль», висловлено власне ставлення до даного явища у контексті досліджуваного питання. Наша позиція у даній науковій роботі полягає у тому, що контроль явля-

ється невід'ємною частиною державного управління, тому нами державний контроль розглядається як одна із функцій державного управління. Сутність державного контролю в такому випадку полягає в аналізі діяльності підконтрольних суб'єктів на відповідність законодавчим нормам.

Державним контроль вважається тому, що здійснюється державними органами. У нашому випадку суб'єктами державного контролю є уповноважені органи (посадові особи) Національної поліції України. Позиція щодо визначення суб'єктів державного контролю за обігом цивільної вогнепальної зброї конкретно висловлена у статті 44 проєкту Закону України «Про обіг цивільної вогнепальної зброї та бойових припасів до неї» [1].

Крім того, у статті 1 проєкту [1] чітко визначені такі поняття, як «обіг зброї» та «цивільна вогнепальна зброя», що надає конкретне уявлення про обсяг контрольних повноважень поліцейських у даному питанні.

Узагальнюючи викладене, під державним контролем за обігом цивільної вогнепальної зброї пропонуємо розуміти діяльність уповноважених на те органів (посадових осіб) Національної поліції України щодо перевірки дотримання норм законодавства України фізичними та юридичними особами під час виробництва, продажу, обміну, дарування, передачі, придбання, колекціонування, експонування, спадкування, обліку, зберігання, носіння, транспортування, транзиту, застосування, вилучення, утилізації вогнепальної зброї та бойових припасів, які не заборонені законом для цивільного обігу, які можуть перебувати у власності фізичних осіб та юридичних осіб у порядку, визначеному законом. Дане визначення і пропонуємо закріпити на законодавчому рівні, доповнивши ним статтю 1 проєкту Закону України «Про обіг цивільної вогнепальної зброї та бойових припасів до неї».

З викладеного вище вбачається, що в структурі Національної поліції України має бути спеціально уповноважений орган (посадова особа), який здійснює такий вид контролю. На наш погляд, цілком очевидним є те, що такими посадовцями мають бути поліцейські дозвільної системи, оскільки цивільна вогнепальна зброя цілком логічно має стати об'єктом дозвільної системи. Саме тому відповідний обсяг додаткових повноважень слід покласти на таких осіб, закріпивши їх зміст на загальнодержавному та відомчому рівнях.

Аналіз проєктів Законів України «Про обіг цивільної вогнепальної зброї та бойових припасів до неї» (реєстр. № 4335) [1] та «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України для реалізації положень Закону України «Про обіг цивільної вогнепальної зброї та бойових припасів до неї» (реєстр. № 4336) [6] дозволяє зробити висновок про відсутність внесення змін до Закону України «Про Національну поліцію» у зв'язку із прийняттям вказаних проєктів.

Та ми все ж пропонуємо відобразити згадані вище акценти щодо повноважень поліцейських на законодавчому рівні і внести зміни до пункту 21 статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» [7], виклавши його у такій редакції: «здійснює контроль за дотриманням фізичними та юридичними особами спеціальних правил та порядку зберігання і використання цивільної вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, спеціальних засобів індивідуального захисту та активної оборони, вибухових речовин і матеріалів...» (далі по тексті). Також у пункті 22 цієї статті [7] пропонуємо перед словом «вогнепальної» додати слово «цивільної».

Крім того, на нашу думку, потребує редагування стаття 46 Закону України «Про Національну поліцію» [7]. Враховуючи збільшення кількості осіб, яким буде надано право володіння та застосування цивільної вогнепальної зброї в Україні, вважаємо, що можна спрогнозувати збільшення кількості правопорушень, пов'язаних із її неправомірним застосуванням. Вирішувати конфліктні ситуації на місця події, а також припиняти та документувати такі правопорушення будуть поліцейські, повноваження яких залишаються незмінними у випадку прийняття поточної редакції законопроєктів. З метою забезпечення особистої безпеки поліцейських та безпеки громадян України пропонуємо розширити повноваження поліцейських у частині застосування ними вогнепальної зброї до правопорушників, які тримають в руках зброю. Зміст та редакція таких змін потребують додаткового вивчення та наукового опрацювання, а можливо і громадського обговорення.

Прийняття законопроєктів також спонукає до визначення повноважень поліцейських і на відомчому рівні. На наш погляд, відповідні зміни мають відбутися в діючих нормативно-правових актах Міністерства внутрішніх справ України та Національної поліції України у сфері дозвільної системи. Також вважаємо доречним прийняття окремого наказу Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про здійснення державного контролю за обігом цивільної вогнепальної зброї», який би чітко визначав суб'єктів, об'єктів такого контролю, строки, порядок контрольних дій, документування результатів контрольних перевірок, бланки до-

кументації тощо. Запропонований нами нормативно-правовий акт був би керівною інструкцією для поліцейських в частині проведення контрольних перевірок власників цивільної вогнепальної зброї, а також в частині подальших дій поліцейських за результатами таких перевірок.

Враховуючи викладене, можна сказати, що державний контроль за обігом цивільної вогнепальної зброї здійснюється у формі перевірки (дотримання умов зберігання цивільної вогнепальної зброї та бойових припасів до неї, ведення обліку цивільної вогнепальної зброї, транспортування цивільної вогнепальної зброї, тощо). Водночас державним контролем вважається і оформлення результатів таких перевірок, наприклад, припис про усунення виявлених порушень; припинення дії Посвідчення власника зброї; притягнення до відповідальності за порушення правил обігу цивільної вогнепальної зброї.

Що стосується відповідальності за порушення правил обігу цивільної вогнепальної зброї, то відповідно до законопроекту № 4335 [1] винна особа несе кримінальну, адміністративну, дисциплінарну та цивільно-правову відповідальність. Зупинимося на деяких аспектах адміністративної відповідальності, які, на наш погляд, потребують удосконалення.

Проведений нами аналіз законопроектів дозволяє зробити висновок, що, зобов'язуючи особу, яка застосувала зброю, здійснити виклик екстреної медичної допомоги, вжити заходів до охорони місця події та негайно повідомити органам Національної поліції про випадок застосування зброї у випадку заподіяння тілесних ушкоджень [1], законодавець не передбачає відповідальності цієї особи за невиконання такого обов'язку.

Саме тому вбачаємо за доцільне запропонувати доповнити Кодекс України про адміністративні правопорушення [8] новою статтею 190-1 «Неповідомлення про випадок застосування зброї».

Диспозицію частини першої даної статті пропонуємо викласти у такій редакції: «Неповідомлення екстреної медичної допомоги про випадок застосування зброї власником цивільної вогнепальної зброї у випадку заподіяння тілесних ушкоджень».

Диспозицію частини другої – у такій редакції: «Неповідомлення органам Національної поліції України про випадок застосування зброї власником цивільної вогнепальної зброї у випадку заподіяння тілесних ушкоджень».

Диспозицію частини третьої – у такій редакції: «Ті самі дії, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за порушення, передбачене частиною першою або другою цієї статті».

З викладеного стає зрозумілим, що об'єктом запропонованого складу адміністративного проступку виступають суспільні відносини у сфері обігу цивільної вогнепальної зброї. Об'єктивна сторона в свою чергу полягає у бездіяльності, а саме – неповідомленні екстреної медичної допомоги або Національної поліції України про випадок застосування зброї. Важливим акцентом є те, що у дані служби слід повідомляти лише у випадку завдання тілесних ушкоджень людині.

Суб'єктом даного адміністративного правопорушення пропонуємо визнати власника цивільної вогнепальної зброї. Суб'єктивна сторона у даному випадку проявляється у формі, як прямого, так непрямого умислу.

Повноваження щодо складання протоколу за вказане адміністративне правопорушення пропонуємо покласти на уповноважених осіб Національної поліції України, відповідним чином відредагувавши статтю 255 Кодексу України про адміністративне правопорушення [8]. Повноваження щодо вирішення справи по суті пропонуємо покласти на суди загальної юрисдикції, про що слід зазначити у статті 221 Кодексу України про адміністративні правопорушення [8].

Запропоновані нами зміни до законодавства мають бути запроваджені відредагованим проектом Закону України «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України для реалізації положень Закону України «Про обіг цивільної вогнепальної зброї та бойових припасів до неї» № 4336 [6] у разі його прийняття.

**Висновок.** Підводячи підсумок вище сказаному, вважаємо за необхідне наголосити на тому, що запропоновані для обговорення законопроекти № 4335 та 4336 потребують додаткового опрацювання, зокрема і в частині реалізації контрольних повноважень поліцейськими у сфері обігу цивільної вогнепальної зброї. Такі повноваження слід додатково продублювати, як у Законі України «Про Національну поліцію», так і у відомчих нормативно-правових актах. Чітке визначення процедури здійснення поліцейськими державного контролю за обігом цивільної вогнепальної зброї пропонуємо закріпити в окремому наказі МВС України для успішної реалізації поліцейськими контрольних повноважень в означеній сфері.

**Список використаних джерел:**

1. Про обіг цивільної вогнепальної зброї та бойових припасів до неї: проєкт Закону України № 4335 від 06.11.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70363](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70363).
2. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>.
3. Злочини зі зброєю у I півріччі 2020: українці продовжують вирішувати побутові конфлікти зі зброєю та зберігати вдома гранати. URL: <https://censs.org/%D0%97%D0%BB%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%B8-%D0%B7%D1%96-%D0%B7%D0%B1%D1%80%D0%BE%D1%94%D1%8E-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%82%D1%8F%D0%B3%D0%BE%D0%BC-%D1%81%D1%96%D1%87%D0%BD%D1%8F-%D1%87%D0%B5%D1%80%D0%B2>.
4. Стратегія розвитку системи Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року. URL: [https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya\\_2020.htm](https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm).
5. Словник української мови: в 11 томах. Том 4, 1973. Стор. 271. URL: <http://sum.in.ua/s/kontrolj>.
6. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України для реалізації положень Закону України «Про обіг цивільної вогнепальної зброї та бойових припасів до неї»: проєкт Закону України № 4336 від 06.11.2020. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=70364](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70364).
7. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. Урядовий кур'єр від 12.08.2015. № 146.
8. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 року № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/show/80731-10a.gov.ua/laws>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.29>

ТАТАРОВА Т.О.

**ПРИНЦИПИ ФІСКАЛЬНОГО КОНТРОЛЮ:  
ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ**

**PRINCIPLES OF FISCAL CONTROL:  
CONCEPT, CONTENT AND CLASSIFICATION**

Актуальність статті полягає в тому, що аналіз діяльності фіскальних органів спрямованих свідчить про їх спрямованість на надання громадянам та бізнесу якісних послуг. Це у свою чергу вимагає дослідження принципів фіскального контролю, оскільки реалізації останніх буде сприяти відновленню макроекономічної стабільності, забезпечить стійке зростання економіки, створить сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему. В статті з метою дослідження принципів фіскального контролю приділено увагу з'ясуванню правової природи юридичного явища «принцип» за допомогою довідкових джерел, а також існуючих надбань загальної теорії права. Доведено, що під принципами фіскального контролю доцільно розуміти об'єктивні, нормативно закріплені, усталі засади, ідеї, на яких базується діяльність контролюючих органів під час здійснення фіскального контролю з метою реалізації фіскальної політики як інструменту забезпечення соціально-економічного розвитку України. Класифікація принципів фіскального контролю в діяльності контролюючих органів дозволила більш глибоко з'ясувати сутність базових засад організації здійснення фіскальної політики та визначити можливість її обґрунтованого корегування з урахуванням положень

теорії права та публічного адміністрування. Принципи фіскального контролю розглянуто через поєднання тріади засад: а) загальносистемні принципи, б) загальноуправлінські (притаманні діяльності контролюючих органів щодо здійснення фіскального контролю); в) специфічні принципи (визначають засади діяльності контролюючих органів щодо здійснення фіскального контролю), що сукупності утворюють систему керівних ідей, засад здійснення фіскального контролю. Доведено, що принципи фіскального контролю мають вагомим суспільним та юридичним значенням, оскільки в останніх закріплюються базові складові на яких формується та реалізується державна політика в цій сфері, а також містяться правові вектори на які треба спиратись у випадку коли з об'єктивних умов не були врегульовані публічно-правові відносини здійснення фіскального контролю.

**Ключові слова:** *принципи, принципи права, фіскальний контроль, податковий контроль, контролюючий орган.*

The relevance of the article is that the analysis of the activities of the fiscal authorities shows their focus on providing citizens and businesses with quality services. This, in turn, requires a study of the principles of fiscal control, as the implementation of the latter will help restore macroeconomic stability, ensure sustainable economic growth, create favorable conditions for doing business and a transparent tax system. In order to study the principles of fiscal control, the article focuses on clarifying the legal nature of the legal phenomenon "principle" with the help of reference sources, as well as the existing achievements of the general theory of law. It is proved that the principles of fiscal control should be understood as objective, normative, established principles, ideas on which the activity of controlling bodies is based during fiscal control in order to implement fiscal policy as a tool to ensure socio-economic development of Ukraine. The classification of the principles of fiscal control in the activities of controlling bodies allowed to clarify the essence of the basic principles of the organization of fiscal policy and to determine the possibility of its reasonable adjustment taking into account the provisions of legal theory and public administration. The principles of fiscal control are considered through a combination of a triad of principles: a) system-wide principles; b) general management (inherent in the activities of regulatory authorities to implement fiscal control); c) specific principles (determine the principles of control bodies for the implementation of fiscal control), which together form a system of guiding ideas, the principles of fiscal control. It is proved that the principles of fiscal control have significant social and legal significance, as the latter enshrine the basic components on which the state policy is formed and implemented in this area, as well as contain legal vectors on which to rely in case of objective conditions have not been settled. public-law relations of fiscal control.

**Key words:** *principles, principles of law, fiscal control, tax control, controlling body.*

**Постановка проблеми.** Головними напрямками побудови податкової системи спрямовано на перехід від наглядово-каральної функції фіскальних органів до обслуговуючої, що допомагає у нарахуванні та проведенні сплати податків, а не має на меті наповнення бюджету за рахунок фінансових санкцій та переплат; зменшення кількості податків, їх розміру та спрощення порядку розрахунку і сплати; впровадження електронних сервісів для платників податків; зменшення податкового навантаження на заробітну плату з метою її детінізації; удосконалення законодавства України, спрямованого на посилення боротьби зі схемами ухиляння від сплати податків як юридичними, так і фізичними особами, зокрема удосконалення адміністрування податку на додану вартість, формування системи податкового контролю залежно від ступеня ризику в діяльності платників податків, забезпечення відкритості доступу до інформації про сплату податків, удосконалення законодавства з питань трансфертного ціноутворення, впровадження контролю за видатками фізичних осіб [1].

Все вищезазначене свідчить про вдосконалення діяльності фіскальних органів спрямованих на надання громадянам та бізнесу якісних послуг. Це у свою чергу вимагає дослідження принципів фіскального контролю, оскільки реалізації останніх буде сприяти відновленню макроекономічної стабільності, забезпечить стійке зростання економіки, створить сприятливі умови для ведення господарської діяльності та прозору податкову систему.



**Стан дослідження проблеми.** Питанням, пов'язаним із реалізацією контролюючими органами фіскального контролю та принципів його здійснення, приділялась увага в роботах таких вчених, як: С. А. Ананьєва, В. А. Андрущенко, В. Т. Білоуса, О. Д. Василика, Л. В. Воронової, М. І. Вишемирський, Р. О. Гаврилюка, Д. О. Гетманцева, О. М. Десятника, О. В. Джафарової, Л. М. Касьяненко, І. М. Коновалової, В. О. Курило, М. П. Кучерявенка, О. А. Лукашева, І. С. Мироненко, А. А. Нечай, А. М. Новицького, П. С. Пацурківського, М. О. Перепелиці, Т. О. Проценка, Л. А. Савченко, М. І. Соф'їн, О. О. Шишов, С. О. Шатрави, О. Ю. Щербакова, В. О. Яговкіної тощо.

**Мета і завдання дослідження.** Мета наукової статті полягає у тому, щоб на підставі узагальнення наукових праць, аналізу чинного національного законодавства та практики його застосування встановити сутність принципів фіскального контролю. Для досягнення означеної мети необхідно вирішити такі основні завдання: 1) визначити понятійний апарат даного наукового дослідження; 2) встановити сутність поняття «принципи фіскального контролю»; 3) здійснити класифікацію принципів фіскального контролю та розкрити їх зміст.

**Наукова новизна дослідження.** Наукова новизна наукової статті полягає у тому, що вперше на основі наукових праць та норм чинного законодавства визначено сутність та зміст фіскального контролю, а також розкрито їх зміст.

**Виклад основного матеріалу.** З метою дослідження принципів фіскального контролю приділимо увагу з'ясуванню правової природи юридичного явища «принцип» за допомогою довідкових джерел, а також існуючих надбань загальної теорії права, адже «в юридичній літературі – і у сучасній вітчизняній, і в тій, яку успадкували від радянської правничої науки, існує безліч різних дефініцій принципів» [2, с. 16]; до того ж, через їх мінливість, філософську сутність, абстрактність абсолютна більшість аспектів розуміння принципів права вимагає дослідження та доопрацювання [3, с. 42].

Важливе значення щодо розуміння терміну «принципи» є безпосереднє звернення до наукових праць теоретиків права, які в своїх наукових доробках вивчали питання принципів права, але в кінцевому результаті вони одноставні у розумінні цього терміну, що це «основні ідеї або початкові положення, які характеризують зміст права, закономірності його розвитку, сутність і призначення як особливого соціального регулятора».

Варто навести позицію В.В. Копейчікова, який під принципами права розуміє основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значимістю, вищою імперативністю [4, с. 95]. І.Е. Данильова доводить, що принципи права – це об'єктивно обґрунтований напрямок діяльності держави, суспільства, окремої людини, ідейний орієнтир, якому має відповідати не тільки поведінка, але й правило, що його визначає, тобто норми, які складають правове регулювання суспільних відносин [5, с. 23]. Н.Р. Нижник та О.А. Машков формують одночасно декілька визначень поняття «принципи права»: це і «основні правила», і «керівні ідеї», і «об'єктивні закономірності», що визначають зміст, організаційну структуру та життєдіяльність компонентів державного управління [6, с. 50-51]. У будь-якому випадку дефініція «принципи права» використовується за конкретних умов, коли мова йде про основне правило або вимогу, що належать до сфери правознавства і розглядається у прив'язці або до права загалом, або до певного виду діяльності. Застосування різноманітних трактувань досліджуваному терміну свідчить про багатовекторність й багатоаспектність призначення принципів, якого вони набувають в тій або іншій сфері або під час здійснюваної діяльності. У конкретних випадках дефініція «принципи» може або інтерпретуватись, або уточнювати означуване залежно від того, якою є спектр її використання і функціональна спрямованість [7, с. 101].

Призначення правових принципів взагалі важко переоцінити. У будь-якому разі їх функція полягає у забезпеченні ідеологічної єдності правотворчості, правореалізації та правопорядку у цілому. Вони пронизують всю правову систему, орієнтуючи її розвиток на найбільш цінні ідеали [8, с. 36]. Кожний принцип – це ідея, тобто спонтанна думка як продукт реального людського мислення, що віддзеркалює найбільш суттєве розуміння про право, правовий світогляд. Ідеї-принципи, як загальносоціальне явище, вказують на те, яким повинно бути право. Вочевидь, так само, тобто в результаті еволюційного розвитку суспільства складаються певні уявлення, ідеї про юридичний процес, його мету і завдання, роль та місце в житті суспільства. Такі погляди у подальшому складають підґрунтя для формулювання відправних положень, які з часом можуть прийняти «оболонку» юридичних принципів [7, с. 101].

В умовах, коли законодавча влада наочно демонструє готовність формування правових принципів на загальногалузевих, галузевих та інституційних рівнях, загальнотеоретичні розробки категорії «принцип» набувають особливої цінності і значимості. Ця обставина привертає ува-

гу фахівців теорії права і дозволяє стверджувати, що ті принципи, які не сформульовані у законодавстві, можуть визнаватися лише як правові ідеї, які належать сфері правосвідомості. Правові принципи виконують функцію орієнтирів правотворчої і правозастосовчої діяльності за умови їх формулювання в законодавчих актах [9, с. 193].

І. В. Ясько здійснивши аналіз принципів податкового адміністрування констатує, що принципи оподаткування утворюють основу податкового законодавства, виконують функцію орієнтирів правотворчої і правозастосовної діяльності, показують вирішальний вплив на формування масової і професійної правосвідомості, стають надійним показником досягнутого у державі рівня урегульованості і порядку у суспільних відносинах, оскільки суть принципів побудови системи оподаткування повинна складатися в узгодженні двох основних вимог: задоволення фіскальних потреб держави й врахування інтересів платників податків [10, с. 170].

Зазначимо, що у відповідності до ст. 1 «Лімської декларації керівних принципів контролю», прийнятої IX Конгресом Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) у 1977 році, «контроль – не самоціль, а невід’ємна частина системи регулювання, метою якої є викриття відхилень від прийнятих стандартів та порушень принципів, законності, ефективності та економії витрачання матеріальних ресурсів на якомога ранній стадії з тим, щоб мати можливість прийняти корегуючі заходи, а в окремих випадках, притягнути винних до відповідальності, отримати компенсацію за спричинені збитки або здійснити заходи з попередження або скорочення таких порушень у майбутньому» [11, с. 6].

З приводу вказаного, А. А. Козіна звертає увагу, що контрольній діяльності притаманні загальні принципи, які прямо закріплені в нормативно-правових актах, так і ті, що впливають з найважливіших властивостей податкової сфери. До них вчений відносить: 1) здійснення контрольної діяльності виключно в межах і в порядку, встановлених законом або іншим нормативно-правовим актом; 2) принцип систематичності, регулярності щодо його проведення. Вони вносять порядок і дисципліну в роботу як об’єкта оподаткування, так і контролюючого органу; 3) об’єктивність і справедливість при здійсненні контрольної діяльності; 4) дієвість фіскального контролю, що полягає в реальних наслідках виявлення порушення чинного податкового законодавства, прийнятих норм і правил. Як звертає увагу А.А. Козіна призначення фіскального контролю полягає у створенні передумов для здійснення належної управлінської діяльності у сфері оподаткування, виходячи з інтересів людини та суспільства, попередження неправомірних вчинків посадових осіб об’єктів оподаткування; 5) здійснення контрольної діяльності на основі рівності всіх перед законом; дотримання прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб (об’єктів оподаткування) у процесі здійснення контрольної діяльності; 6) здійснення контролю за участю зацікавлених фізичних і юридичних осіб; 7) верховенство судової влади при здійсненні контрольної діяльності за сферою оподаткування (найбільш суттєві заходи примусу застосовуються судом, ним же вирішуються спори між об’єктом і суб’єктом контролю); 8) гласне здійснення контролю (крім випадків, що вимагають збереження таємниці). Принцип гласності в діяльності контролюючих органів посідає важливе місце за своїм впливом і результативністю, оскільки передбачає широке висвітлення напрямків діяльності цих органів державного управління щодо виведення країни з кризи, відповідність існуючої правової бази відносинам, що складаються у сфері управління, створення державних програм і їх виконання, дії органів управління різних рівнів та службових осіб спрямовано на ефективність управління. Гласний контроль за станом справ у сфері оподаткування, інформація про цей стан, виявлення наявних порушень, некомпетентності змушують уряд, органи виконавчої влади шукати вихід з окресленої проблеми та вживати радикальних заходів [12, с. 55-57].

Слушною є позиція П.М. Чистякова, який звертає увагу, що принципи контрольної діяльності визначають шляхи вдосконалення чинного законодавства, постають в якості спрямовуючих, керівних ідей для законодавця, є з’єднувальною ланкою між основними законодавчими напрямками розвитку та функціонування суспільства та відповідною правовою базою, адаптує останню до найважливіших інтересів та потреб людини та суспільства, оскільки характер контролю з боку держави визначається характером як суспільних відносин, так і завданнями, які стоять перед нею [13, с. 101].

Слід зробити проміжний висновок, що на сьогоднішній день принципи фіскального контролю, які регламентують діяльність контролюючих органів недостатньо інституціалізовані. Тому подальший хід дослідження буде спрямовано на визначення розуміння принципів фіскального контролю, їх особливостей та класифікації. Ми будемо виходити із положення того, що методологічну базу фіскального контролю охоплюють принципи його здійснення – аксіоматичні поняття, на яких будується і функціонує система податкового контролю.

Так, М. І. Мельник та І. В. Лещух під принципами податкового контролю розуміють загальні, так і специфічні вимоги до відносин у сфері податкового контролю, а також вихідні керівні засади його здійснення, що виражають сутність податкового контролю та впливають з ідей гармонізації інтересів платників податків і податкових органів, визначають загальну спрямованість та найістотніші риси податкового контролю [14, с. 57].

А. П. Миколаєць під принципами податкового контролю вважає як загальні, так і специфічні вимоги до відносин у сфері податкового контролю, а також вихідні керівні засади його здійснення, що виражають сутність податкового контролю та впливають з ідей гармонізації інтересів платників податків і податкових органів, визначають загальну спрямованість та найістотніші риси податкового контролю [15].

С. В. Василенко наголошує на тому, що податковий контроль повинен базуватися як на принципах оподаткування загалом, так і на тих, які приводять механізм податкового контролю в дію. Ці принципи закріплені в податковому законодавстві, але проблема полягає в тому, що норми про принципи не мають системності, відсутній визначений перелік таких принципів, що призводить до дискусійних ситуацій у практиці застосування заходів податкового контролю. До того ж, нечітка регламентація принципів, невизначеність правових норм сприяють відхиленню від принципів, що в сукупності впливає на ефективність податкового контролю та податкової системи загалом [16, с. 47].

Враховуючи правові позиції вчених щодо розуміння принципів податкового контролю, які відіграють важливу роль щодо надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків, зборів, платежів тощо, постає необхідним надати власне розуміння фіскального контролю.

Узагальнюючи вищевикладене, під принципами фіскального контролю доцільно розуміти об'єктивні, нормативно закріплені, усталі засади, ідеї, на яких базується діяльність контролюючих органів під час здійснення фіскального контролю з метою реалізації фіскальної політики як інструменту забезпечення соціально-економічного розвитку України.

В дійсності, на сьогоднішній день аналіз норм Податкового кодексу України засвідчує відсутність нормативного закріплення принципів здійснення фіскального контролю.

М. І. Мельник та І. В. Лещух також звертають увагу, що суттєвою прогалиною у вітчизняному податковому законодавстві є відсутність закріплення принципи податкового контролю, необхідність регламентування яких обумовлюється їх імперативним і загальнозначущим характером; визначальною роллю у функціонуванні всієї податкової системи; найважливішим критерієм законності дій усіх учасників контрольно-перевірочного процесу; підвищенням рівня податкової культури в суспільстві [14, с. 53].

Класифікація принципів фіскального контролю в діяльності контролюючих органів дозволить більш глибоко з'ясувати сутність базових засад організації здійснення фіскальної політики та визначити можливість її обґрунтованого корегування з урахуванням положень теорії права та публічного адміністрування.

Зрозуміло, що будь-який класифікаційний розподіл має досить суб'єктивний характер, оскільки кожен з авторів намагається запропонувати і обґрунтувати власний погляд на класифікацію залежно від суб'єктивного розуміння того чи іншого явища. Разом із тим, множинність існуючих класифікацій дозволяє розглянути досліджуване явище з різних боків і більш ретельніше. Наведений аналіз широкого спектру думок свідчить про те, що принципи права є базовою категорією, вихідним началом, керівною ідеєю формування та функціонування держави, побудови її внутрішніх і зовнішніх зв'язків, де людина та її права є найвищою соціальною цінністю.

До принципів податкового контролю І. Литвинчук і Н. Бурківська відносять: чітке законодавче визначення повноважень, меж та способу здійснення податкового контролю; встановлення прозорого правового статусу учасників контрольної діяльності; достатній рівень урегульованості процедурно-процесуальної регламентації контрольної діяльності; встановлення різних адміністративних процедур податкового контролю відповідно до його напрямів; здійснення податкового контролю відповідно до чітко визначених цілей, завдань, форм і строків контролю [17].

С.В. Василенко виокремлює три групи принципів податкового контролю. Виділення такої групи принципів податкового контролю, як загальноправові (законності, юридичної рівності, дотримання прав людини і громадянина, гласності, відповідальності, захисту прав), насамперед, зумовлене тим, що вони є міжгалузевими і повинні бути притаманні будь-якому правовому механізму, в тому числі й механізму здійснення податкового контролю. В іншу групу принципів виділяє принципи контролю (незалежності, планомірності, регулярності (систематичності), об'єктивності і достовірності, документального оформлення результатів контролю, взаємодії та обміну інфор-

мацією з іншими правоохоронними органами), які безпосередньо пронизують роботу податкових органів, уповноважених на здійснення контрольних функцій. Третя група включає в себе принципи загальності, єдності, територіальності, обмеження сфери податкового контролю виключно питаннями виконання обов'язків осіб, передбачених податковим законодавством, презумпції сумлінності платників податків та інших зобов'язаних осіб, дотримання податкової таємниці, відшкодування шкоди, завданої внаслідок неправомірних дій при проведенні податкового контролю, «закритого переліку» у виборі форм податкового контролю для податкових органів [16, с. 40-41].

А. П. Миколаєць принципи організації податкового контролю поділяє на загальні і специфічні. До першої групи відносять загальні принципи контрольної діяльності: безплатність здійснення, правомочність, професіоналізм, визначеність предмета контролю, координація і взаємодія органів контролю, повнота, превентивність. До специфічних принципів організації податкового контролю належать: дотримання процесуальної форми, презумпція невинності платника податків, презумпція правоти платника податків, дотримання податкової таємниці, забезпечення оптимального поєднання фіскальної та регулюючої спрямованості податкового контролю (принцип недопущення завдання шкоди платнику податків) [15].

На підставі викладеного, принципи фіскального контролю слід розглядати через поєднання тріади засад: а) загальносистемні принципи, б) загальноуправлінські (притаманні діяльності контролюючих органів щодо здійснення фіскального контролю); в) специфічні принципи (визначають засади діяльності контролюючих органів щодо здійснення фіскального контролю), що сукупності утворюють систему керівних ідей, засад здійснення фіскального контролю.

Загальносистемні принципи фіскального контролю буде досліджено шляхом виокремлення останніх на підставі аналізу положень Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [18], оскільки норми чинного законодавства спрямовані на вдосконалення правових норм, що регламентують діяльність контролюючих органів, зокрема в частині уніфікації підстав та процедур проведення контрольних заходів у суб'єктів господарювання, обмеження кількості контрольних заходів, що проводяться контролюючими органами, створення умов для нормальної роботи суб'єктів господарювання, особливо в умовах скрутної економічної ситуації в країні, стимулювання розвитку підприємництва [19].

У зв'язку з цим, до загальносистемних принципів фіскального контролю слід віднести наступні:

- 1) пріоритетності безпеки у питаннях життя і здоров'я людини, функціонування і розвитку суспільства, середовища проживання і життєдіяльності перед будь-якими іншими інтересами і цілями у сфері господарської діяльності;
- 2) підконтрольності і підзвітності контролюючого органу відповідним органам державної влади;
- 3) рівності прав і законних інтересів усіх суб'єктів господарювання;
- 4) гарантування прав та законних інтересів кожного суб'єкта господарювання;
- 5) об'єктивності та неупередженості здійснення державного нагляду (контролю), неприпустимості проведення перевірок суб'єктів господарювання за анонімними та іншими безпідставними заявами, а також невідворотності відповідальності осіб за подання таких заяв;
- 6) здійснення фіскального контролю лише за наявності підстав та в порядку, визначених законом;
- 7) відкритості, прозорості, плановості й системності фіскального контролю;
- 8) неприпустимості дублювання повноважень контролюючих органів та неприпустимості здійснення заходів фіскального контролю різними органами державного нагляду (контролю) з одного й того самого питання;
- 9) невторчання контролюючого органу у діяльність суб'єкта господарювання, якщо вона здійснюється в межах закону;
- 10) відповідальності контролюючого органу та його посадових осіб за шкоду, заподіяну суб'єкту господарювання внаслідок порушення вимог законодавства, порушення прав та законних інтересів суб'єкта господарювання;
- 11) дотримання умов міжнародних договорів України;
- 12) незалежності контролюючих органів від політичних партій та будь-яких інших об'єднань громадян;
- 13) наявності одного контролюючого органу у складі центрального органу виконавчої влади;
- 14) презумпції правомірності діяльності суб'єкта господарювання у разі, якщо норма закону чи іншого нормативно-правового акта, виданого на підставі закону, або якщо норми різних законів чи різних нормативно-правових актів допускають неоднозначне (множинне) трактування прав та обов'язків суб'єкта господарювання та/або повноважень органу державного нагляду (контролю);
- 15) орієнтованості державного нагляду (контролю) на запобігання правопорушенням у сфері господарської діяльності;
- 16) недопущення встановлення планових показників чи будь-якого іншого планування щодо притягнення суб'єктів господарювання до відповідальності та застосування до них санкцій;
- 17) здійснення фіскального контролю на основі принципу оцінки ризиків та доцільності [18].

Другу групу принципів фіскального контролю нами названо загальноуправлінські, які притаманні даному виду контролю як функції управління. У свою чергу, до загальноуправлінських принципів фіскального контролю доречно віднести: 1) Плановірність – проявляється в нормалізації умов роботи контролюючих органів в процесі здійснення контрольних повноважень, координації дій контролюючих органів, що дозволяє надати узагальнення про фактичне виконання поставлених завдань і приймати відповідні управлінські рішення [14, с. 53]; 2) Незалежність. Зміст цього принципу спрямовано на те, що посадова особа контролюючого органу повинна об'єктивно та неупереджено виконувати посадові обов'язки та не мати моральної або матеріальної (корупційної) зацікавленості в результатах фіскального контролю [14, с. 53]; 3) Ефективність фіскального контролю – це раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей фіскального контролю; 4) Науковість – становить основну здійснення фіскального контролю, оскільки базується на науко-обґрунтованих, практично-значущих методах та прийомах здійснення останнього [16, с. 85]; 5) Системність – сутність принципу зводиться до того, що маючи завдання не лише виявлення порушень фінансової чи податкової дисципліни, їх попередження, а і сприяння належному законному функціонуванню об'єкта, метою діяльності органів фіскального контролю буде постійне отримання точних відомостей про фінансову діяльність підконтрольних об'єктів [20, с. 88]; 6) Об'єктивність та достовірність; 7) Економічність та доцільність; 8) Гнучкість.

Останню групу принципів фіскального контролю нами названо специфічні принципи, які визначають інституційні засади діяльності контролюючих органів щодо здійснення фіскального контролю та виокремлюють особливості системи досліджуемого контролю: 1) Принцип законності – посадові особи контролюючих органів під час здійснення фіскального контролю зобов'язані своїми діями дотримуватись та відстоювати Конституцію України, закони та нормативно-правові акти України; 2) Принцип пріоритету прав, свобод і законних інтересів людини і громадянина; 3) Принцип компетентності, ефективності та відповідальності. Під час здійснення фіскального контролю посадові особи контролюючого органу зобов'язані: сумлінно виконувати свої службові обов'язки; компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконувати рішення органів державної влади, розпорядження і вказівки своїх керівників; відмовлятися від виконання доручень, що суперечать чинному законодавству України або становлять загрозу правам, що охороняються законодавством, свободам чи інтересам окремих громадян, юридичних осіб, держави або суспільним інтересам, інформувати про це свого керівника, а в разі наполягання на його виконанні – повідомити вищу за посадою особу; приймати рішення лише у межах своїх повноважень; негайно інформувати свого керівника про недостатність ресурсів, навичок чи компетенції для виконання дорученої роботи; при виявленні помилок у своїй роботі, у роботі своїх підлеглих або колег негайно вживати заходів щодо їх виправлення; не допускати зловживань та неефективного використання державної власності; відповідати за рішення, ухвалені колегіально [21; 22]; 4) Принцип справедливості та неупередженості; 5) Принцип толерантності та лояльності; 6) Принцип публічності та відкритості; 7) Принцип політичної нейтральності; 8) Принцип конфіденційності.

**Висновки.** Значення та роль принципів фіскального контролю полягає в інноваційній концепції останньої, яка була покладена в основу до цього часу діючої моделі фіскальної функції держави та відповідної інституції – Державної фіскальної служби України. Однак, перезавантаження економічного блоку та податкової політики вимагають перегляду численних теоретичних концепцій і законодавчих конструкцій, які визначають правові засади організації та здійснення фіскального контролю як запоруки її ефективності, у чому значне місце відводиться саме принципам, як стержневим ідеям та правилам.

Підсумовуючи вищенаведене, слід наголосити, що принципи фіскального контролю мають вагомий суспільний та юридичний значення, оскільки в останніх закріплюються базові складові на яких формується та реалізується державна політика в цій сфері, а також містяться правові вектори на які треба спиратись у випадку коли з об'єктивних умов не були врегульовані публічно-правові відносини здійснення фіскального контролю.

#### Список використаних джерел:

1. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 № 5/2015 URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/5/2015>.
2. Колодій А. М. Принципи права України: монографія. Київ: Юрінком Інтер, 1998. 208 с.
3. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація та реалізація. *Альманах права*. 2012. Вип. 3. С. 42-46.

4. Теорія держави і права: навч. посіб. / За ред. проф. В.В. Копейчикова. К., 1995. 189 с.
5. Данильєва І.Е. Принципи організації та функціонування державної служби в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Луганськ, 2005. 196 с.
6. Нижник Н.Р., Машков О. А. Системний підхід в організації державного управління. Київ : УАДУ, 1998. 160 с.
7. Джафарова М.В. Адміністративне процесуальне право України: питання теорії : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2018. 554 с.
8. Вопленко Н.Н. Сущность, принципы и функции права: учебное пособие. Волгоград : Изд-во Волгоградского университета, 1998. 142 с.
9. Загальна теорія держави і права: підручник / за ред. М.В.Цвіка, В.Д.Ткаченка, О.В.Петришина. Харків: Право, 2002. 432 с.
10. Ясько І.В. Теоретико-правові засади податкового адміністрування в Україні: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2018. 196 с.
11. Лімська декларація керівних принципів контролю : Міжнародний документ від 01.01.1977 URL : [https://zakon.rada.gov.ua/go/604\\_001](https://zakon.rada.gov.ua/go/604_001).
12. Козіна А. А. Забезпечення податковою міліцією законності у сфері оподаткування: організаційно-правові аспекти повноважень та статусу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2005. 210 с.
13. Чистяков П.М. Контроль органів державної податкової служби України за підприємницькою діяльністю, яка підлягає ліцензуванню: теорія та практика реалізації : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2004. 198 с.
14. Мельник М.І., Лещух І.В. Податковий контроль в Україні: проблеми та пріоритети підвищення ефективності : моногр. Львів : Інститут регіон. дослід. ім. М.І. Долишнього НАН України, 2015. 330 с.
15. Миколаєць А. П. Податковий контроль: теоретичні засади і практика застосування в умовах реформування економіки України. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. № 12. 2016. URL : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1073>.
16. Василенко С. В. Правове регулювання податкового контролю в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2019. 235 с.
17. Литвинчук І. В., Бурківська Н. М. Податковий контроль: напрями удосконалення. *Вісник ЖДТУ*. 2009. № 2. URL : <http://www.ztu.edu.ua/ua/science/publishing/visnik/>.
18. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V URL : <https://zakon.rada.gov.ua/go/877-16>.
19. Про внесення змін до статті 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (щодо узгодження діяльності контролюючих органів при проведенні контрольних заходів) : пояснювальна записка до проекту Закону України. URL : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=34193&pf35401=133585>.
20. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2002. 557 с.
21. Про затвердження Правил етичної поведінки в органах Державної фіскальної служби : наказ ДФС України від 03.04.2019 № 257. URL : <http://sfs.gov.ua/diyalnist/zakonodavstvo-pro-diyalnis/nakazi-pro-diyalnist/73330.html>.
22. Про затвердження Правил поведінки посадових осіб Міністерства доходів і зборів України та його територіальних органів : наказ Міндоходів України від 15.08.2013 № 357. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0357810-13#Text>.

**ПРОЦЕДУРИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ  
ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ**

**PROCEDURES FOR STAFFING THE ACTIVITIES  
OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION**

Стаття присвячена встановленню комплексного адміністративно-правового змісту процедур кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань. Ці процедури запропоновано розуміти в якості регламентованих чинним адміністративним законодавством України порядків послідовного здійснення управлінських дій та заходів компетентними суб'єктами кадрового забезпечення діяльності ДБР, спрямованих на упорядкування діяльності цього правоохоронного органу шляхом формування, максимізації, використання й корегування його кадрового потенціалу у межах форм кадрового забезпечення діяльності ДБР. Досліджувані процедури кадрового забезпечення діяльності ДБР автор поділяє на три групи процедур: процедури, пов'язані із формуванням кадрового потенціалу (наприклад, процедура організації та проведення конкурсу на зайняття посади та призначення на посаду в Бюро); процедури, пов'язані із максимізацією та використанням кадрового потенціалу (процедура проведення стажування працівників, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю; процедури підготовки, перепідготовка та підвищення кваліфікації; процедура позитивного стимулювання кадрів); процедури, пов'язані із корегувальними та припинювальними діями кадрового забезпечення ДБР (процедура проведення службового розслідування стосовно працівників Бюро; процедура проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа; процедура притягнення до юридичної відповідальності службовців ДБР; процедура припинення контракту в Бюро і т. д.). Зроблено висновки, що на сьогоднішній день передбачені порядки здійснення кадрового забезпечення діяльності ДБР, реалізація яких становить собою комплекс упорядкованих управлінських дій, що викликають до «життя» відповідний адміністративно-правовий механізм кадрового забезпечення. Результатом цього є те, що управлінські дії суб'єктів кадрового забезпечення є: 1) передбачуваними (в силу їх підзаконного характеру, а також наявності нормативних актів, що містять переліки підстав і функцій їх здійснення, етапи реалізації завдань і досягнення відповідної мети); 2) контрольованими (з огляду на критерії належного здійснення управлінських завдань у сфері кадрового забезпечення, що логічним чином впливають з кадрових процедур, кадрова робота є у достатній мірі контрольованою, як владними, так і невладними суб'єктами, котрі можуть контролювати відповідне явище).

**Ключові слова:** адміністративна реформа, Державне бюро розслідувань, кадрове забезпечення, кадрові процедури, переважання ДБР.

The article focuses on the establishment of a comprehensive administrative and legal content of procedures for staffing the State Bureau of Investigation the activities. It is proposed to understand these procedures as orders for the sequential implementation of managerial actions and activities by competent subjects of staffing the SBI activities, regulated by the current administrative legislation of Ukraine, aimed at streamlining the activities of this law enforcement body by forming, maximizing, applying and adjusting its human resources within the framework of the forms of staffing the SBI activities. The author divides the investigated procedures for staffing the SBI activities into three groups as follows: procedures related to the formation of human resources capacity (for

example, the procedure for organizing and holding a competition for a position and appointment to a position in the Bureau) procedures related to maximizing and using human resources capacity (procedure for conducting internships for employees who do not have practical experience in their specialty, training procedures, retraining and advanced training; procedure for positive incentives for personnel); procedures related to corrective and suppressive actions of the SBI staffing (procedure for conducting an official investigation against employees of the Bureau; procedure for conducting psychophysiological research using a polygraph; procedure for bringing the SBI employees to legal responsibility; procedure for terminating a contract in the Bureau, etc.). It is concluded that to date, the procedures for staffing the SBI, the implementation of which is a set of streamlined management actions that bring to life the appropriate administrative and legal mechanism of staffing. The result is that the managerial actions of the subjects of staffing are: 1) predictable (due to their bylaws, as well as the presence of regulations containing lists of grounds and functions of their implementation, stages of implementation of tasks and achieving the goal); 2) controlled (given the criteria for proper implementation of management tasks in the field of staffing, which logically follow from personnel procedures, personnel work is sufficiently controlled by both governmental and non-governmental entities that can control the phenomenon).

**Key words:** *administrative reform, reboot of the State Bureau of Investigation, staffing, staffing procedures, the State Bureau of Investigation.*

**Постановка проблеми.** Динамічний вияв адміністративно-правового механізму (через адміністративне провадження) ґрунтується на його статичному прояві (процедурі), тобто, на моделі динамічного вияву цього механізму. З огляду на це, ефективність функціонування адміністративно-правового механізму кадрового забезпечення діяльності Державного бюро розслідувань (далі – ДБР) безпосереднім чином залежить не лише від того, наскільки раціонально, вчасно та добросовісно здійснюється кадрова робота суб'єктів кадрового забезпечення, але й від того, чи є: 1) кадрова робота підзаконною (ця специфічна риса відповідної діяльності обумовлена публічно-правовою площиною, в якій вона здійснюється, а також дією принципу законності); 2) у практичній дійсності наявним: а) нормативно-правовий дефіцит процедур кадрового забезпечення (не можна вести мову про ефективну, підзаконну діяльність суб'єкта кадрового забезпечення тоді, коли цей суб'єкт не матиме нормативної основи для здійснення тих чи інших забезпечувальних дій у межах форм кадрового забезпечення); б) достатній рівень нормативної якості процедур кадрового забезпечення (наявність необхідної складової правового механізму не означає, що вона є достатньою для створення умов належного функціонування відповідного правового механізму). Таким чином, вимоги до статичних елементів адміністративно-правового механізму кадрового забезпечення діяльності Бюро щонайперше є вимогою до створення нормативної процедурної бази результативного функціонування такого правового механізму.

Однак, попри надзвичайну соціально-правову та організаційно-управлінську важливість такої статичної складової правового механізму кадрового забезпечення діяльності ДБР, як процедури кадрового забезпечення діяльності Бюро («кадрові процедури в ДБР»), слід зауважити, що по сьогодні це питання ще не було предметом комплексного дослідження.

**Аналіз наукової літератури та невирішені раніше питання.** На сьогоднішній день наявними є наукові дослідження та розвідки особливостей кадрових процедур органів публічної служби, здійсненні вітчизняними ученими, серед яких: В. Ю. Грітчина [1], О. П. Єфремова [2], В. Ю. Кікінчук [3], П. О. Комірчий [4, с. 286–229], О. І. Пархоменко-Кучевіл [5], Н. Г. Плахотнюк [6], С. А. Подоляка [7], А. В. Шаповалов [8] та інші науковці. Приймаючи до уваги напруження цих учених нами буде з'ясовано сутнісний зміст процедур кадрового забезпечення діяльності ДБР.

Отже, **метою** цієї наукової розвідки є встановлення комплексного адміністративно-правового змісту процедур кадрового забезпечення діяльності ДБР. Ця мета досягатиметься шляхом виконання наступних завдань: 1) проаналізувати наукові підходи до розуміння поняття «кадрові процедури», з огляду на переваги та недоліки яких сформулювати визначення поняття «процедури кадрового забезпечення діяльності Бюро»; 2) окреслити загальну структуру основних кадрових процедур, що здійснюються в ДБР та впливають на діяльність цього правоохоронного органу; 3) у висновках узагальнити отримані результати дослідження.



**Виклад основного матеріалу дослідження.** Вирішуючи поставлені завдання спершу зазначимо, що на сьогоднішній день наявний незначний обсяг авторських визначень поняття «кадрові процедури», хоча усі вони у загальному вигляді впливають із універсальної природи феномена «процедура» та особливостей кадрового забезпечення у сфері правоохорони.

Наприклад, український юрист-адміністративіст П. О. Комірчий, розглядаючи особливості кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони, вважає, що «процедури кадрового забезпечення публічної служби в правоохоронній сфері України – це встановлені адміністративним законодавством України публічно-правові порядки, котрими впорядковується діяльність публічної служби у відповідній сфері й формується високоефективний та кваліфікований кадровий склад цієї публічної служби, а також забезпечуються права, свободи та законні інтереси суб'єктів кадрового забезпечення шляхом здійснення компетентним суб'єктом комплексу дій та заходів, прийняття та виконання управлінських рішень у межах передбачених форм кадрового забезпечення публічної служби у сфері правоохорони» [4, с. 292–293]. Окреслений підхід науковця, хоча й дозволяє зрозуміти адміністративно-правову природу відповідного феномена, проте, не в достатній мірі, адже П. О. Комірчим у цьому випадку використовується не широке розуміння сутності самого кадрового забезпечення.

Вітчизняною ученою В. Ю. Грітчиною, котра досліджувала особливості адміністративно-правового забезпечення кадрових процедур в Нацполіції України, запропоновано розуміти відповідні кадрові процедури в якості «установленої відповідно до норм адміністративного законодавства впорядкованої послідовності дій щодо добору, навчання, підготовки, розстановки кадрів, проходження служби, атестації, мотивації, просування та переміщення по службі, вивільнення, які є елементами управління кадрами і у своїй сукупності становлять процес кадрового забезпечення Національної поліції України, що здійснюється з метою комплектації поліції висококваліфікованими професіоналами для ефективного виконання покладених на неї функцій і завдань» [1, с. 54–55]. Критично аналізуючи підхід ученої до розуміння відповідних процедур, можемо дійти висновку, що В. Ю. Грітчиною: 1) застосовується широкий підхід до розуміння кадрового забезпечення, а тому у достатній мірі окреслюється сутнісний зміст процедур, як «впорядкованої послідовності дій», спрямованих на досягнення певної організаційно-кадрової мети; 2) не в достатній мірі окреслюється адміністративно-правова особливість відповідного явища (перевага дається трудно-правовим особливостям), як феномену, що є особливим публічно-правовим порядком, у відповідності до якого діє суб'єкт адміністративного права, реалізуючи свої управлінські повноваження. Вказаний аспект у достатній мірі розкритим саме П. О. Комірчим. У цьому сенсі погодимось із В. М. Тетерею в тому, що адміністративною процедурою кадрового забезпечення є «встановлений законодавчими нормами порядок діяльності органів кадрового забезпечення з метою формування високоефективного та кваліфікованого кадрового складу» [9, с. 17].

Поряд із тим, слід констатувати, що В. Ю. Грітчіна усуває недоліки запропонованого нею визначення поняття «кадрові процедури» уточненням їх сутності. Зокрема, учена зауважує, що кадрові процедури являють собою «базові складові організації процесу й безпосереднього здійснення управління кадрами, від якості, чіткості та однозначності яких прямо залежать результативність діяльності Національної поліції України й, відповідно, ступень задоволення потреб і запитів громадян» [1, с. 55]. Певна річ, у цьому випадку ученою припускається, що відповідні «складові організації процесу» є досконалими й саме тому уможливають достатній рівень задоволення громадян результативністю діяльності правоохоронного органу. Разом із тим, слід зауважити, що у практичній дійсності, через недосконалість нормування діяльності суб'єктів публічної адміністрації, знижується рівень задоволення громадян діяльністю відповідних органів публічної служби.

З огляду на викладене можемо дійти висновку, що «процедури кадрового забезпечення діяльності ДБР» – це підзаконні (регламентовані чинним адміністративним законодавством) порядки послідовного здійснення управлінських дій та заходів (прийняття управлінських рішень) компетентними суб'єктами кадрового забезпечення діяльності Бюро, спрямовані на упорядкування діяльності цього правоохоронного органу шляхом формування, максимізації, використання та корегування його кадрового потенціалу у межах форм кадрового забезпечення діяльності ДБР. Основними з таких форм кадрового забезпечення є: 1) форми формування кадрового потенціалу ДБР (організаційно-штатна робота прогностичного характеру; навчально-підготовча робота в Інституті підготовки кадрів ДБР; робота з добору, відбору кадрів ДБР; робота з призначення на вакантні посади в Бюро і т. д.); 2) форми максимізації та використання кадрового потенціалу ДБР (організація роботи зі здійснення стажування працівників; робота з позитивного дисциплі-

нування персоналу Бюро; підвищення кваліфікації, професіоналізму службовців та перепідготовка кадрів і т. д.); 3) форми корегувальних і припинювальних дій кадрового забезпечення ДБР (контролююча робота з виконання службовцями службових обов'язків та вдосконалення умов виконання ними таких обов'язків; робота з організації та здійснення службового розслідування; робота з притягнення до матеріальної чи до дисциплінарної відповідальності та створення умов «покаранності» порушника і т. д.).

Підходи учених до розуміння сутності кадрових процедур, а також сформульоване нами визначення процедур кадрового забезпечення діяльності ДБР та наведений перелік форм досліджуваного кадрового забезпечення дозволяє дійти думки, що основними процедурами кадрового забезпечення діяльності Бюро є групи кадрових процедур, що безпосереднім чином позначаються на діяльності відповідного правоохоронного органу. Тобто, слід зробити наступне застереження: у процесі кадрового забезпечення в ДБР здійснюється низка кадрових процедур, які у тій чи іншій мірі позначаються на функціонуванні Бюро. Наприклад, до таких процедур можемо віднести процедуру складення Присяги на вірність Українському народові осіб рядового і начальницького складу, що врегульовується ст. 14-1 Закону України «Про Державне бюро розслідувань» та відповідним Порядком, затвердженим наказом ДБР від 01 липня 2019 року № 144. Потреба створення цієї процедури обумовлена необхідністю церемоніального фіксування факту взяття особою на себе відповідальності за службову діяльність, котрою об'єктивується діяльність ДБР. Однак, важливість впливу результатів здійснення цієї кадрової процедури на характеристику діяльності ДБР, як такого, не є очевидною, на відміну, від процедур призначення на посаду (формується кадровий потенціал організації, який дозволяє їй функціонувати у практичній дійсності), притягнення до дисциплінарної відповідальності порушників службової дисципліни (забезпечення правопорядку в Бюро, що є умовою для належного функціонування суб'єкта публічної адміністрації) і т. д. Іншими словами, у контексті питання, що нами досліджується, необхідно розмежовувати кадрові процедури в ДБР (вони охоплюють усі процедури кадрового забезпечення в цьому органі) та процедури кадрового забезпечення діяльності ДБР (ті кадрові процедури, що безпосереднім чином позначаються на діяльності Бюро).

Отже, основними процедурами кадрового забезпечення діяльності ДБР є такі групи кадрових процедур:

1. Процедури кадрового забезпечення діяльності Бюро, пов'язані із формуванням кадрового потенціалу ДБР, що є кадровими процедурами, котрі здійснюються у межах нормативних форм формування кадрового потенціалу цього правоохоронного органу. Основною у цьому контексті є процедура організації та проведення конкурсу на зайняття посади та призначення на посаду в Бюро, що комплексним чином об'єктивується у наступних виявах: 1) процедура організації та проведення конкурсу на зайняття посади в Бюро Директора ДБР; 2) процедура призначення Директора ДБР; 3) процедура проведення конкурсу на зайняття посад працівників Бюро (крім Директора ДБР).

З викладеного випливає, що розглядані вияви процедури організації та проведення конкурсу на зайняття посади та призначення на посаду в Бюро передбачають ретельний відбір службовців цього правоохоронного органу. Цей відбір спрямований на наповнення державного органу високопрофесійними службовцями (фактично є базовою гарантією належної діяльності ДБР), що враховує правило, закріплене у ч. 2 ст. 14 Закону України «Про Державне бюро розслідувань».

2. Процедури кадрового забезпечення діяльності ДБР, пов'язані із максимізацією та використанням кадрового потенціалу ДБР, що є кадровими процедурами, котрі безпосереднім чином спрямовані на збільшення сформованого кадрового потенціалу та його раціональне використання. Нормативною основою вияву відповідних процедур є положення Закону України «Про Державне бюро розслідувань», Положення про проходження служби особами рядового та начальницького складу, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 05 серпня 2020 року № 743, а також спеціальних нормативних актів (спеціальних порядків), що регламентують особливості змісту конкретних процедур цієї групи кадрових процедур. У цьому сенсі слід мати на увазі, що важливе місце у реалізації відповідних норм має нещодавно створена (на основі наказу ДБР від 12 липня 2019 року № 157-р-2019) робоча група для проведення заходів з аналізу та оптимізації робочих процесів і процедур у ДБР.

До розглянутих кадрових процедур слід віднести наступні порядки здійснення кадрової роботи: 1) процедура проведення стажування працівників, які не мають досвіду практичної роботи за спеціальністю; 2) процедури підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації; 3) процедура позитивного стимулювання службовців ДБР.

3. Процедури кадрового забезпечення діяльності ДБР, пов'язані із корегувальними та припинювальними діями кадрового забезпечення Бюро, що є кадровими процедурами, котрі спрямовані на вдосконалення виконання реалізації забезпечувальних заходів, встановлення недоліків здійснення кадрової роботи, виправлення цих недоліків, усунення інших перешкод, що обумовлені кадровим забезпеченням діяльності ДБР та негативним чином відображаються на функціонуванні цього правоохоронного органу. До основних цих кадрових процедур слід віднести такі процедури кадрового забезпечення діяльності ДБР: 1) процедура проведення службового розслідування стосовно працівників ДБР; 2) процедура проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа; 3) процедура притягнення до юридичної відповідальності службовців ДБР; 4) процедура припинення (розірвання) контракту в Бюро.

**Висновки.** На сьогоднішній день передбачені порядки здійснення кадрового забезпечення діяльності ДБР, реалізація яких становить собою комплекс упорядкованих управлінських дій, що викликають до «життя» відповідний адміністративно-правовий механізм кадрового забезпечення. Результатом цього є те, що управлінські дії суб'єктів кадрового забезпечення є:

1) передбачуваними (в силу їх підзаконного характеру, а також наявності нормативних актів, що містять переліки підстав і функцій їх здійснення, етапи реалізації завдань і досягнення відповідної мети);

2) контрольованими (з огляду на критерії належного здійснення управлінських завдань у сфері кадрового забезпечення, що логічним чином впливають з кадрових процедур, кадрова робота є у достатній мірі контрольованою, як владними, так і невідними суб'єктами, котрі можуть контролювати відповідне явище).

#### Список використаних джерел:

1. Грігчина В. Ю. Адміністративно-правове забезпечення кадрових процедур в Національній поліції України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2017. 199 с.
2. Єфремова О. П. Конкурс як різновид кадрової процедури при формуванні кадрового потенціалу державної служби України. *Науковий часопис Національного педагогічного університету імені М. П. Драгоманова. Серія 18: Економіка і право.* 2013. № 21. С. 159–164.
3. Кікінчук В. Ю. Адміністративні процедури проходження служби в органах внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2010. 205 с.
4. Комірчий П. О. Адміністративно-правові засади публічної служби у правоохоронній сфері України: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2020. 611 с.
5. Пархоменко-Куцевіл О. І. Удосконалення процедури атестації державних службовців: порівняльно-правовий аналіз. *Вісник Національної академії державного управління.* 2010. № 1. С. 55–62.
6. Плахотнюк Н. Г. Кадрові процедури як обов'язковий елемент управління державною службою. *Держава і право.* 2007. Вип. 36. С. 246–253.
7. Подоляка С. А. Особливості адміністративної процедури припинення державної служби в органах прокуратури України. *Порівняльно-аналітичне право.* 2014. Вип. 7. С. 132–134.
8. Шаповалов А. В. Особливості процедур просування по службі в органах прокуратури України. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ.* 2014. № 1. С. 220–225.
9. Тетеря В. М. Адміністративно-правові засади кадрового забезпечення Національної поліції України на регіональному рівні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2018. 22 с.

УДК 347.73

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.31>

ФЕСЕНКО О.М.

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ  
ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ІНВЕСТИЦІЙ В УКРАЇНІ****ADMINISTRATIVE-LEGAL SUPPORT OF THE INTERACTION  
OF LAW-ENFORCEMENT BODIES IN THE FIELD OF INVESTMENT  
PROTECTION IN UKRAINE**

Взаємодія, як найбільш організована і ефективна форма боротьби правоохоронних органів зі злочинністю та правопорушеннями, характеризується деякими основними властивостями. У зв'язку з цим вона розглядається як вищий ступінь консолідації сил і засобів правоохоронних і контролюючих органів, наділених законом відповідними повноваженнями, складності завдань, які вирішуються, необхідності використання відповідних засобів, прийомів та методів. Основу такої взаємодії складає участь відповідних правоохоронних і контролюючих органів у розкритті злочинів та адміністративних правопорушень із виділенням для цього необхідних, специфічних для кожного органу джерел інформації, сил і засобів. Статтю присвячено дослідженню змісту адміністративно-правового забезпечення взаємодії правоохоронних органів у сфері захисту інвестицій в Україні. Відмічається, що одна з основних проблем адміністративно-правового забезпечення взаємодії правоохоронних органів у сфері захисту інвестицій в Україні виникає саме в процесі їх інформаційної взаємодії. Серед форм взаємодії поліції з органами виконавчої влади виділено наступні: планування та реалізація спільних заходів; підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства; обмін інформацією, необхідною для реалізації повноважень суб'єктів взаємодії; інші форми (проведення спільних нарад, круглих столів, семінарів, конференцій тощо; спільна участь у робочих групах, комісіях тощо). Наголошено, що саме на поліцію законом покладається забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, але без належної взаємодії з іншими органами виконавчої влади різних рівнів, у тому числі з іншими правоохоронними органами України, досягнути зазначеної мети і повністю реалізувати покладені на поліцію завдання досить складно. Визначено, що для правоохоронних органів назріла необхідність у фахівцях, що володіють знаннями в області організації діяльності професійних учасників інвестиційної діяльності та ринку цінних паперів (інвесторів, вкладників, кредиторів, покупців, брокерів, дилерів, представників клірингових організацій та депозитаріїв, реєстраторів) та здатні застосувати їх на практиці при виявленні та розкритті злочинів та адміністративних проступків, що здійснюються за допомогою інсайдерської інформації та маніпулювання. Крім того, правоохоронні органи відчувають дефіцит фахівців, що володіють спеціальними знаннями в області фінансового ринку.

**Ключові слова:** *взаємодія, правоохоронні органи, адміністративно-правове забезпечення, інвестиції, інвестиційна діяльність, захист інвестицій.*

Interaction, as the most organized and effective form of law enforcement in the fight against crime and delinquency, is characterized by some basic properties. In this regard, it is seen as a higher degree of consolidation of the forces and means of law enforcement and regulatory agencies, endowed by law with the appropriate powers, the complexity of the tasks to be solved, the need to use appropriate means, techniques and

methods. The basis of such interaction is the participation of relevant law enforcement and regulatory agencies in the detection of crimes and administrative offenses with the allocation of the necessary, specific to each body sources of information, forces and means. The article is devoted to the study of the content of administrative and legal support of law enforcement cooperation in the field of investment protection in Ukraine. It is noted that one of the main problems of administrative and legal support of law enforcement agencies in the field of investment protection in Ukraine arises in the process of their information interaction. Among the forms of interaction between the police and the executive authorities are the following: planning and implementation of joint activities; preparation of proposals for improving legislation; exchange of information necessary for the implementation of the powers of the subjects of interaction; other forms (holding joint meetings, round tables, seminars, conferences, etc.); joint participation in working groups, commissions, etc.). It is emphasized that the police is responsible for ensuring the protection of human rights and freedoms, combating crime, maintaining public safety and order, but without proper cooperation with other executive bodies at various levels, including other law enforcement agencies of Ukraine, to achieve this goal and fully to implement the tasks assigned to the police is quite difficult. It is determined that there is a need for law enforcement agencies to have specialists with knowledge in the field of organizing the activities of professional participants in investment activities and the securities market (investors, depositors, creditors, buyers, brokers, dealers, representatives of clearing organizations and depositories, registrars) and able to apply their practice in detecting and disclosing crimes and administrative offenses committed through insider information and manipulation. In addition, law enforcement agencies are experiencing a shortage of professionals with expertise in the financial market.

**Key words:** *interaction, law enforcement agencies, administrative and legal support, investment, investment activity, investment protection.*

**Постановка проблеми.** Взаємодія, як найбільш організована і ефективна форма боротьби правоохоронних органів зі злочинністю та правопорушеннями, характеризується деякими основними властивостями. У зв'язку з цим вона розглядається як вищий ступінь консолідації сил і засобів правоохоронних і контролюючих органів, наділених законом відповідними повноваженнями, складності завдань, які вирішуються, необхідності використання відповідних засобів, прийомів та методів. Основу такої взаємодії складає участь відповідних правоохоронних і контролюючих органів у розкритті злочинів та адміністративних правопорушень із виділенням для цього необхідних, специфічних для кожного органу джерел інформації, сил і засобів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню питання взаємодії правоохоронних органів у протидії злочинності та правопорушенням, присвятили свої праці багато науковців, зокрема: М. І. Бажанов, Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. В. Василевич, В. В. Голіна, Н. О. Гуторова, І. М. Даньшин, О. М. Джужа, В. М. Дрьомін, А. П. Закалюк, В. С. Зеленецький, О. Г. Кальман, В. П. Корж, М. Й. Коржанський, Я. М. Кураш, О. М. Костенко, О. М. Литвак, М. І. Мельник, В. О. Навроцький, В. М. Попович, В. В. Сташис, Є. Л. Стрельцов, В. Я. Тацій, В. О. Туляков, В. І. Шакун та ін. Малодослідженою залишається проблема забезпечення взаємодії правоохоронних органів у сфері захисту інвестицій.

**Метою статті** є дослідження змісту адміністративно-правового забезпечення взаємодії правоохоронних органів у сфері захисту інвестицій в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Одна з основних проблем адміністративно-правового забезпечення взаємодії правоохоронних органів у сфері захисту інвестицій в Україні виникає саме в процесі їх інформаційної взаємодії. Наявність подібної проблеми пов'язується як з недостатнім нормативним правовим регулюванням, так і з незадовільним виконанням нормативних правових актів, які вже розроблені, прийняті та діють у сфері інформаційної взаємодії на місцях. Подібний досвід роботи спільних баз даних правоохоронних та контролюючих органів давно є в розвинених західних країнах. Наприклад, в Великобританії у 1993 р. була створена єдина інформаційна мережа, що забезпечує протидію фінансовому шахрайству. Її учасниками є тільки фінансові та правоохоронні органи (комісія з цінних паперів, Банк Англії, поліція та ін.). Ця мережа дозволяє швидко обмінюватися інформацією про факти шахрайства та більш ефективно припиняти злочинні дії. Таким чином, необхідність згаданої взаємодії обумовлюється

рядом факторів: по-перше, наявністю загальних цілей та завдань щодо забезпечення законності інвестиційної діяльності, а також щодо попередження, виявлення та розкриття правопорушень, що вчиняються суб'єктами фінансово-господарської діяльності; по-друге, реальною можливістю успішного використання в боротьбі зі злочинністю у сфері фінансів та інвестиційної діяльності засобів та методів оперативно-розшукової діяльності; по-третє, вимогами законів та підзаконних нормативних актів про взаємодію правоохоронних органів, більш за все це стосується органів внутрішніх справ (поліції) та контролюючих органів [6, с. 50].

Об'єднання зусиль у діяльності державних органів під час здійснення інвестиційної діяльності та розмежування їх повноважень важливі для забезпечення економічної та інвестиційної безпеки нашої держави. Для цього необхідно паралельно зростанню інвестицій, фондового ринку, ринку цінних паперів, забезпечити удосконалення діяльності правоохоронних органів при виявленні, розкритті, розслідуванні правопорушень у сфері фінансів та інвестиційної діяльності (приміром, випуску та обігу цінних паперів).

Так, ефективне виконання покладених на поліцію завдань можливе лише за умови тісної співпраці з іншими органами виконавчої влади. Відповідно до ст. 5 закону України «Про Національну поліцію» поліція у процесі своєї діяльності взаємодіє з органами правопорядку та іншими органами державної влади, а також органами місцевого самоврядування відповідно до закону та інших нормативно-правових актів». Національна поліція під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями [2, с. 341].

Говорячи про взаємодію поліції з органами виконавчої влади, слід перш за все визначити поняття «взаємодія». Взагалі взаємодія – це «процес взаємного впливу тіл одного на одне, всякий зв'язок і відношення між матеріальними об'єктами і явищами». Взаємодію можна розуміти і як узгодження зусиль (дій) двох або більше учасників для спільного вирішення конкретного завдання. Зі змістової точки зору взаємодія полягає в узгоджених за метою, місцем і часом зусиллях та у взаємній допомозі для досягнення завдань, що стоять перед взаємодіючими суб'єктами. Для нас прийнятним буде і таке визначення: «Взаємодія – певна організаційна діяльність, що передбачає узгоджені за завданнями, напрямками і часом різноманітні дії в інтересах досягнення спільної мети» [3, с. 17].

Незважаючи на те, що саме на поліцію законом покладається забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку, без належної взаємодії з іншими органами виконавчої влади різних рівнів, у тому числі з іншими правоохоронними органами України, досягнути зазначеної мети і повністю реалізувати покладені на поліцію завдання досить складно. Розглянемо, яким чином може відбуватися така взаємодія. Органом виконавчої влади вищого рівня є Кабінет Міністрів України. Відповідно до закону України «Про Національну поліцію» діяльність поліції спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України. Згідно з Конституцією України Кабінет Міністрів України серед інших завдань також забезпечує здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави, виконання Конституції та законів України, актів Президента України; вживає заходів щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина; здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; спрямовує і координує роботу міністерств (у тому числі й Міністерства внутрішніх справ). У сферах правової політики, законності, забезпечення прав і свобод людини та громадянина Кабінет Міністрів України: забезпечує проведення державної правової політики; здійснює контроль за додержанням законодавства органами виконавчої влади, їх посадовими особами; вживає заходів щодо захисту прав і свобод, гідності, життя і здоров'я людини та громадянина від протиправних посягань, охорони власності та громадського порядку, забезпечення пожежної безпеки, боротьби зі злочинністю, запобігання і протидії корупції; організовує фінансове і матеріально-технічне забезпечення діяльності правоохоронних органів, соціальний захист працівників зазначених органів та членів їхніх сімей; забезпечує координацію і контроль за діяльністю органів виконавчої влади щодо запобігання і протидії корупції тощо [7]. Згідно із законом України «Про Національну поліцію» Кабінетом Міністрів України за поданням Прем'єр-міністра України відповідно до пропозицій міністра внутрішніх справ України призначається на посаду та звільняється з посади керівник поліції,

який здійснює безпосереднє керівництво поліцією [8]. В свою чергу, накази МВС, прийняті в межах повноважень, передбачених законом, обов'язкові для виконання центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими державними адміністраціями, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форми власності та громадянами.

Серед органів виконавчої влади особливе місце у взаємодії з поліцією відведено правоохоронним органам – державним органам, які відповідно до законодавства здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Законодавство України не закріплює ні однакового визначення цього поняття, ні вичерпного переліку правоохоронних органів України. Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» відносить до правоохоронних органів органи прокуратури, Національної поліції, Служби безпеки, Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, Національне антикорупційне бюро України, органи охорони державного кордону, органи доходів і зборів, органи та установи виконання покарань, слідчі ізолятори, органи державного фінансового контролю, рибоохорони, державної лісової охорони, інші органи, які здійснюють правозастосовні або правоохоронні функції. Завдання, функції, засади організації та діяльності, компетенція та структура кожного правоохоронного органу регламентуються відповідним нормативно-правовим актом.

Поліція взаємодіє з іншими правоохоронними органами як на центральному, так і на місцевому рівнях. Органами виконавчої влади місцевого рівня є місцеві державні адміністрації та територіальні органи центральних органів виконавчої влади. Серед основних організаційних форм взаємодії між органами поліції та органами місцевого самоврядування слід виділити такі: засідання (організаційні та робочі); спільні наради; міжвідомчі робочі групи; доповіді; спільна діяльність з підготовки проектів нормативних правових актів, що стосуються питань боротьби зі злочинністю та правопорушеннями; спільне розроблення проектів нормативно-правових документів (у тому числі двосторонніх планів взаємодії) та управлінських рішень; спільна реалізація управлінських рішень; проведення узгоджених заходів (у тому числі круглих столів, семінарів, конференцій); обмін інформацією про стан законності, боротьби зі злочинністю та правопорушеннями, щодо запобігання злочинам та інших питань правоохоронної діяльності; аналітична діяльність тощо. Прикладами співпраці органів місцевого самоврядування з органами поліції є розроблення Комплексної програми профілактики правопорушень в Харківській області на 2011–2015 роки (рішення обласної ради від 17.02.2011 № 82-VI), Регіональної програми забезпечення публічної безпеки і порядку в Харківській області на період 2016–2017 років (рішення обласної ради від 14.04.2016 № 104-VII), Регіональної програми забезпечення територіальної оборони Харківської області на 2016–2017 роки (рішення обласної ради від 14.04.2016 № 105-VII), які прийняті метою забезпечення умов для зупинення зростання злочинності; запровадження поетапних змін у структурі злочинності регіону до рівня мінімальної небезпеки для суспільства. Особливої уваги також заслуговують Регіональна програма запобігання та протидії корупції в Харківській області на 2013–2015 роки та Програма правової освіти населення Харківської області на 2011–2015 роки, розроблені з метою вивчення й узагальнення матеріалів судової практики та практики правоохоронних органів Харківської області про корупційні злочини і правопорушення, визначення комплексу організаційно-методичних та інших заходів, спрямованих на підвищення рівня правової освіти населення Харківської області. Зазначені документи є результатом спільної роботи обласної ради з територіальними підрозділами правоохоронних органів (у тому числі органів поліції) над їх проектами; у документах передбачено низку спільних заходів, які повинні здійснювати суб'єкти реалізації правоохоронної функції держави на місцевому рівні [9].

Здійснюючи визначені законом повноваження, місцеві державні адміністрації взаємодіють з іншими органами державної влади, зокрема з поліцією, у межах Конституції та законів України. Головна мета взаємодії – забезпечення єдності дій, взаємодопомоги і об'єднання зусиль для успішного вирішення спільних завдань. При цьому взаємні дії повинні бути чітко узгоджені як за цілями та завданнями, так і за місцем та часом проведення спільних заходів. Під час здійснення взаємодії поліція, з одного боку, сприяє органам виконавчої влади у забезпеченні захисту прав і свобод громадян, законності та правопорядку, боротьбі зі злочинністю, з іншого, може використовувати органи виконавчої влади для виконання поставлених перед нею завдань у порядку, встановленому законодавством. Взаємодія поліції з органами виконавчої влади забезпечується: єдиним розумінням поставлених перед ними завдань; досконалим знаннями учасниками взаємодії своїх обов'язків та компетенції; чітким розподілом відповідних повноважень; знаннями оператив-

ної обстановки та своєчасним реагуванням на зміни в цій обстановці; постійним і безперервним зв'язком, взаємним обміном інформацією [1, с. 202].

Серед форм взаємодії поліції з органами виконавчої влади можна виділити такі:

- планування та реалізація спільних заходів (як приклад можна відзначити регіональну Програму запобігання і протидії корупції в Харківській області на 2013–2015 роки, розробником якої було Управління забезпечення законності і правопорядку, додержання прав і свобод громадян Харківської обласної державної адміністрації, а учасниками Програми – Харківська обласна державна адміністрація, Науково-дослідний інститут вивчення проблем злочинності імені академіка В. В. Сташиса НАПрН України, Національний університет «Юридична академія України ім. Ярослава Мудрого», Харківський національний університет внутрішніх справ, Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, Головне управління МВС України в Харківській області, прокуратура Харківської області, Управління Служби безпеки України в Харківській області, Державна податкова служба у Харківській області [5]);

- підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства;

- обмін інформацією, необхідною для реалізації повноважень суб'єктів взаємодії;

- інші форми (проведення спільних нарад, круглих столів, семінарів, конференцій тощо; спільна участь у робочих групах, комісіях тощо). Порядок взаємодії поліції з органами виконавчої влади регламентується законом та підзаконними нормативно-правовими актами. Так, Інструкція про порядок взаємодії між Державною службою України з надзвичайних ситуацій, Національною поліцією України та Національною гвардією України у сфері запобігання і реагування на надзвичайні ситуації, пожежі та небезпечні події затверджена наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22.08.2016 р. № 859, а Порядок взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з центральними органами виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України, затверджений наказом МВС України від 25.11.2016 р. № 1250. Цей Порядок визначає організаційні та процедурні питання взаємодії Міністерства внутрішніх справ України з Національною поліцією України, Державною міграційною службою України, Адміністрацією Державної прикордонної служби України, Державною службою України з надзвичайних ситуацій, діяльність яких спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через міністра внутрішніх справ України, у процесі формування та реалізації державної політики у відповідних сферах [2, с. 347].

На сьогоднішній день аналіз нормативно-правової бази України та зарубіжних країн щодо інвестиційної діяльності показує, що з можливих 35 складів правопорушень в українському законодавстві передбачена відповідальність за 27 з них за 13 – за статтями КК України та за 14 – за статтями КУпАП. Така слабка розвиненість кримінально-правових та адміністративно-правових інститутів лише посилює корупційно-кримінальні загрози та зловживання в процесі реалізації інвестицій, на фондовому ринку та ринку цінних паперів.

Все це говорить не тільки про величезну значимість вдосконалення засобів та методів оперативно-розшукової та кримінально-процесуальної діяльності в боротьбі з економічними злочинністю та правопорушеннями, а й про необхідність модернізації системи підготовки висококваліфікованих фахівців, здатних поставити заслін на шляху розростання злочинності та правопорушень у сфері фінансів та інвестиційної діяльності, фондовому ринку та ринку цінних паперів. У зв'язку з цим вельми актуальним є питання отримання відповідної кваліфікації працівниками правоохоронних органів внутрішніх справ для виявлення економічних злочинів та адміністративних проступків [6, с. 52].

Так, на часі для правоохоронних органів назріла необхідність у фахівців, що володіють знаннями в області організації діяльності професійних учасників інвестиційної діяльності та ринку цінних паперів (інвесторів, вкладників, кредиторів, покупців, брокерів, дилерів, представників клірингових організацій та депозитаріїв, реєстраторів) та здатні застосувати їх на практиці при виявленні та розкритті злочинів та адміністративних проступків, що здійснюються за допомогою інсайдерської інформації та маніпулювання. Крім того, правоохоронні органи відчувають дефіцит фахівців, що володіють спеціальними знаннями в області фінансового ринку. Навіть за тими рішеннями, які засновані на існуючих нормах кримінальної та адміністративної відповідальності, правозастосовна практика поки що незначна, що обумовлює труднощі аналітичних узагальнень та висновків. Таким чином, слабкість правоохоронних органів полягає у відсутності системи регуляторів, які дозволяють ефективно попереджати, виявляти, розкривати і розслідувати правопорушення у сфері фінансів та інвестиційної діяльності. Зокрема, не створено умови та



інструментарій для розкриття злочинів та адміністративних проступків на ринку цінних паперів, відсутні спеціальні знання та кваліфікація працівників правоохоронних органів в області фондового ринку [6, с. 52].

Положення можна поліпшити шляхом створення окремих програм навчання діючих працівників правоохоронних органів для роботи в цій сфері на базі діючих вузів МВС України спільно з освітніми установами та навчальними центрами, акредитованими Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку, Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Навчальні заняття з розкриття та розслідування злочинів та адміністративних проступків, що здійснюються у сфері фінансів та інвестиційної діяльності, необхідно проводити на базі матеріалів взаємодії підрозділів МВС щодо захисту економіки (зараз такого спеціального підрозділу не має, оскільки Урядом України 2 вересня 2019 року було ліквідовано Департамент захисту економіки Національної поліції України) за підтримки Корпусу оперативного-раптової дії (котрий було створено після ліквідації УБОП, КМСД та всіх спецпідрозділів) з органами виконавчої влади, які здійснюють контролюючі функції в певній адміністративно-територіальній одиниці: порушень законодавства про інвестиції та правопорушень (злочинів) у сфері інвестиційної діяльності; вжитих заходів щодо їх припинення; результатів проведених перевірок, існуючих злочинних схем.

З метою досягнення найбільшого позитивного ефекту щодо адміністративно-правового захисту інвестицій основні напрямки діяльності правоохоронних органів повинні вибудовуватися за чотирма основними напрямками [6, с. 53–54]:

1. Попередження, оперативне виявлення та припинення правопорушень (злочинів) на фондовому ринку, ринку цінних паперів, включаючи факти фінансового шахрайства, підробки цінних паперів, порушення практики ведення реєстру власників цінних паперів.

2. Протидія використанню інвестиційної діяльності, фондового ринку та ринку цінних паперів для легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та направлення їх на фінансування організованої злочинності та тероризму. Для фондового ринку у сучасних умовах в цілому характерні легкість, з якою може проходити торгівля цінними паперами (наприклад, електронні торги), та можливість проводити транзакції на ринках, які практично не визнають національні кордони країн. Такі властивості роблять фондові операції привабливим механізмом для «відмивання» грошей з кримінальних джерел. Нелегальні грошові кошти, що легалізуються через ринок цінних паперів, можуть бути сформовані як поза ринком, так і всередині нього. Для злочинних фондів, утворених поза ринком, рух цінних паперів застосовується як механізм приховування джерел цих фондів. В ході злочинних дій всередині ринку (маніпулювання цінами, привласнення, крадіжка, розтрата фондів, використання інсайдерської інформації в своїх цілях) кошти, отримані злочинцями, надалі повинні бути легалізовані. Боротьба з «відмиванням» грошей полягає в припинення легалізації коштів кримінального походження з використанням інструментів ринку цінних паперів, у тому числі шляхом демонстрації доходів, нібито отриманих за рахунок курсової різниці при вдалих продажах акцій підприємств, які котируються на біржовому та позабіржовому ринках [4]. Проводити аналіз легалізації доходів через ринок цінних паперів досить важко по причини відсутності достатньої інформації. Хоча професійні учасники фондового ринку зобов'язані повідомляти про підозрілі транзакції, але їх звіти часто не відповідають реальному обсягу ринку.

3. Попередження рейдерських захоплень підприємств через ринок цінних паперів. Даний напрямок діяльності представляється актуальним в силу того, що рейдерські захоплення все найчастіше проводяться шляхом маніпуляцій з реєстром власників цінних паперів за допомогою інституту номінальних власників акцій. Захоплення підприємств з використанням фондових інструментів веде до нестійкості інституту власності на ринку цінних паперів, створює колосальні ризики для інвесторів й руйнівним чином впливає на акціонерну власність, послаблюючи тим самим стійкість ринку [5, с. 41].

4. Попередження та протидія маніпулюванню фондовим ринком, використанню інсайдерської інформації на фондовому ринку та інших правопорушень (злочинів) у даній сфері, включаючи нові склади правопорушень (злочинів), передбачені законодавством.

Також, даний напрямам значною мірою ускладнюється у зв'язку з відсутністю юридичного розуміння масштабу криміналізації реалізації інвестицій, фондового ринку та ринку цінних паперів, суспільної небезпеки та шкоди від вчинених на ньому фінансових правопорушень (злочинів). Однак в на даний момент, враховуючи постійно мінливу ситуацію на фондовому ринку та ринку цінних паперів, багато питань адміністративно-правового та кримінально-правового, кримінологічного характеру виявляються невіршеними.

**Висновки.** Особлива роль правоохоронних органів у попередження подібних правопорушень визначається широким спектром повноважень щодо здійснення оперативно-розшукової, адміністративно-правової, кримінально-процесуальної діяльності, однак вони поки ще слабо використовуються в профілактиці правопорушень, що здійснюються у сфері фінансів та інвестиційної діяльності. З нашої точки зору, основними завданнями працівників правоохоронних органів щодо адміністративно-правового захисту інвестицій, сьогодні є [6, с. 54]: аналіз та прогнозування оперативної обстановки в сфері боротьби з економічними правопорушеннями, що здійснюються у сфері фінансів та інвестиційної діяльності; формування спеціальних підрозділів, діяльність яких спрямована на виявлення, розслідування та розкриття правопорушень у сфері фінансів та інвестиційної діяльності; удосконалення нормативно-правової бази українського законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері захисту прав майнових інтересів інвесторів та інших учасників інвестиційної діяльності; визначення цільових установок, ціннісних пріоритетів та ключових принципів кримінальної політики в інвестиційній сфері на сучасному етапі; аналіз, узагальнення та застосування зарубіжного досвіду ефективної правоохоронної діяльності в рамках розслідування та розкриття правопорушень (злочинів), що вчиняються під час здійснення інвестиційної діяльності; удосконалення інформаційного забезпечення працівників правоохоронних органів; організація профілактичних та оперативно-розшукових заходів щодо захисту всіх форм власності від злочинних посягань у метю забезпечення сприятливих умов для розвитку підприємництва та інвестиційної діяльності.

**Список використаних джерел:**

1. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. НАПрН України О. М. Бандурки; [О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, С. М. Князев та ін.; передм. О. М. Бандурки] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 242 с.
2. Адміністративна діяльність органів поліції України : підручник/за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В. В. Сокурєнка ; [О. І. Безпалова, О. В. Джафарова, В. А. Троян та ін. ; передм. В. В. Сокурєнка] ; МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ. Харків: ХНУВС, 2017. 432 с.
3. Безпалова О. І. Діяльність органів місцевого самоврядування щодо реалізації правоохоронної функції держави та шляхи її удосконалення. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2013. Вип. 23, ч. 1, т. 2. С. 96–100.
4. Буткевич С. А. Легалізація (відміивння) доходів, одержаних злочинним шляхом, як правовий феномен. *Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки*. 2009. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/legalizatsiya-vidmivannya-dohodiv-oderzhanih-zlochinnim-shlyahom-yak-pravoviy-fenomen> (дата звернення 09.02.2020).
5. Економічна безпека підприємства в умовах рейдерських загроз: колективна монографія [Текст] / [О. А. Бурбело, С. К. Рамазанова, О. М. Заєць, Т. С. Гудіма, О. М. Кузьменко / за наук. ред. О. А. Бурбело, С. К. Рамазанова]. Сєвєродонецьк: Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2015. 285 с.
6. Зуєва А. С. Роль правоохоронительных органов в обеспечении экономической безопасности рынка ценных бумаг России // Московский государственный университет им. М. В. Ломоносова. *Журнал Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2014, выпуск 4, С. 47–55.
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27.02.2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2014, № 13, ст. 222.
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 року № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2015, № 40-41, ст. 379.
9. Регіональна Програма запобігання і протидії корупції в Харківській області на 2013–2015 роки: затв. рішенням Харківської обласної ради від 25.04.2013 р. № 686-VI. *Харківська обласна рада: база даних нормативних документів*. URL: [http://www.ts.lica.com.ua/b\\_text.php?type=3&id=8407&base=77](http://www.ts.lica.com.ua/b_text.php?type=3&id=8407&base=77) (дата звернення 17.02.2020).

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ  
ПОРЯДКУ РОЗМІЩЕННЯ ЗАМОВЛЕННЯ**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION  
OF THE ORDER PLACEMENT PROCEDURE**

Актуальність статті полягає в тому, що протягом останніх п'яти років в Україні спостерігається значне удосконалення нормативно-правової бази у сфері державних (публічних) закупівель. По-перше, впровадження електронної системи закупівель збільшує прозорість процедури проведення торгів завдяки вільному контролю з боку громадськості і бізнесу та дозволяє заощаджувати бюджетні кошти. По-друге, спрощення процедури публічних закупівель є важливим кроком у наблизненні вітчизняного законодавства і ділової практики до рівня країн ЄС. Однак аналіз сучасного стану системи публічних закупівель свідчить про наявність низки проблем, що перешкоджають створенню в Україні ліберального економічного середовища, необхідного для підвищення ефективності державного сектору. Механізм проведення державних закупівель повинен забезпечувати створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, досягнення оптимального та ефективного використання бюджетних коштів, застосування державними замовниками конкурентних процедур державних закупівель, забезпечення прозорості процедур закупівель. У статті досліджено адміністративно-правове регулювання порядку розміщення замовлення. Наголошено, що правове регулювання порядку розміщення замовлення складається із низки нормативно-правових актів, які наразі потребують своєї систематизації та упорядкування. Зроблено висновок, що у сучасних умовах державні (публічні) закупівлі в Україні характеризуються низкою негативних тенденцій, як-то: надмірно висока частка неконкурентних процедур, поширена практика дискваліфікації учасників без зазначення причини, порівняно низька економія бюджетних коштів. Зроблено висновок, що у сучасних умовах державні (публічні) закупівлі в Україні характеризуються низкою негативних тенденцій, як-то: надмірно висока частка неконкурентних процедур, поширена практика дискваліфікації учасників без зазначення причини, порівняно низька економія бюджетних коштів. У зв'язку з цим, одним з найактуальніших напрямів підвищення ефективності державних закупівель в Україні є вдосконалення системи контролю над дотриманням принципів прозорості та справедливої конкуренції. Методами покращення контролю є зниження порогу для закупівель робіт, створення нормативно-правового забезпечення для впровадження контрактів життєвого циклу, стандартизація спільних торгів.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, правопорушення, держава, закупівлі, порядок, адміністративно-правове регулювання.

The relevance of the article is that over the past five years in Ukraine there has been a significant improvement in the regulatory framework in the field of state (public) procurement. First, the introduction of an e-procurement system increases the transparency of the bidding process through free control by the public and business and saves budget funds. Secondly, the simplification of the public procurement procedure is an important step in bringing domestic legislation and business practices closer to the level of EU countries. However, the analysis of the current state of the public procurement system shows that there are a number of problems that hinder the creation in Ukraine

of a liberal economic environment necessary to increase the efficiency of the public sector. The mechanism of public procurement should ensure the creation of a competitive environment in the field of public procurement, achieving optimal and efficient use of budget funds, the use of competitive procurement procedures by public customers, ensuring the transparency of procurement procedures. The article examines the administrative and legal regulation of the order placement procedure. It is noted that the legal regulation of the procedure for placing an order consists of a number of normative legal acts, which now require their systematization and streamlining. It is concluded that in modern conditions state (public) procurement in Ukraine is characterized by a number of negative trends, such as: an excessively high proportion of non-competitive procedures, the practice of disqualifying participants without specifying a reason, and relatively low budget savings. It is concluded that in modern conditions state (public) procurement in Ukraine is characterized by a number of negative trends, such as: excessively high share of non-competitive procedures, widespread practice of disqualification of participants without giving a reason, relatively low budget savings. In this regard, one of the most important ways to increase the efficiency of public procurement in Ukraine is to improve the system of control over compliance with the principles of transparency and fair competition. Methods of improving control are lowering the threshold for procurement of works, creating regulatory and legal support for the implementation of life cycle contracts, standardization of joint bidding.

**Key words:** *administrative responsibility, offenses, state, procurement, order, administrative and legal regulation.*

**Постановка проблеми.** Протягом останніх п'яти років в Україні спостерігається значне удосконалення нормативно-правової бази у сфері державних (публічних) закупівель. По-перше, впровадження електронної системи закупівель збільшує прозорість процедури проведення торгів завдяки вільному контролю з боку громадськості і бізнесу та дозволяє заощаджувати бюджетні кошти. По-друге, спрощення процедури публічних закупівель є важливим кроком у наблизненні вітчизняного законодавства і ділової практики до рівня країн ЄС. Однак аналіз сучасного стану системи публічних закупівель свідчить про наявність низки проблем, що перешкоджають створенню в Україні ліберального економічного середовища, необхідного для підвищення ефективності державного сектору.

Механізм проведення державних закупівель повинен забезпечувати створення конкурентного середовища у сфері державних закупівель, досягнення оптимального та ефективного використання бюджетних коштів, застосування державними замовниками конкурентних процедур державних закупівель, забезпечення прозорості процедур закупівель.

Існування в законодавстві правових прогалин, де слабким місцем є адміністративна відповідальність, виводять цілі ринки товарів робіт та послуг, що не дає можливості застосування кокурентних процедур закупівель не створює конкурентне середовище, а отже не сприяє не ефективному використанню держаних коштів.

**Стан дослідження проблеми.** Проблеми адміністративної відповідальності в адміністративному праві досліджували провідні вітчизняні зокрема В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, Н. П. Бортник, І. П. Голосніченко, С. В. Додін, Р. А. Каложний, Л. В. Коваль, М. В. Ковалів, Т. О. Коломоєць, А. Т. Комзюк, А. В. Мілашевич, В. І. Олефір, О. І. Остапенко, І. М. Пахомов, С. В. Петков, Ю. І. Римаренко, В. Д. Сущенко, М. М. Тищенко, В. О. Шамрай, В. В. Чумак та інші. Проте відсутні комплексні дослідження стосовно визначення адміністративно-правового регулювання порядку розміщення замовлення.

**Метою статті** є дослідження адміністративно-правового регулювання порядку розміщення замовлення.

**Виклад основного матеріалу.** Однією із головних функцій держави є забезпечення належних умов здійснення процедур державних закупівель для задоволення пріоритетних потреб держави і суспільства. Важливою складовою функціонування сфери державних закупівель є, законодавство, яке визначає принципи, поняття та процедури здійснення закупівель, укладення договорів про закупівлю товарів, робіт та послуг для суспільних потреб. При цьому мають бути визначені єдині критерії та підходи щодо прозорого, економічного використання державних ресурсів, а учасники цього процесу повинні мати рівні можливості та права.

У сучасних умовах негативними тенденціями розвитку публічних закупівель в Україні є такі:

- 1) 77% тендерів здійснюються на неконкурентній основі через механізм прямих переговорів;
- 2) у 84,3% конкурентних торгів беруть участь не більше 3 претендентів;
- 3) у 43% випадків відхилення пропозицій учасників не вказується причина, що слід розцінювати як дискримінацію;
- 4) відсоток економії бюджетних коштів складає 2,8% від очікуваної вартості торгів та щороку знижується [1].

Унаслідок низької конкуренції (або її відсутності), щорічне збільшення вартості публічних торгів супроводжується зменшенням обсягу заощаджених коштів. Для вирішення цієї проблеми 19.09.2019 р. Верховною Радою України було ухвалено Проект Закону про внесення змін до основоположного Закону «Про публічні закупівлі». Мета законопроекту – забезпечення ефективного та прозорого здійснення закупівель, створення конкурентного середовища у сфері публічних закупівель, запобігання проявам корупції у цій сфері, розвиток добросовісної конкуренції. Ключові зміни передбачено за наступними напрямками:

- а) зниження порогів для закупівель товарів та послуг з 200 тис. грн. до 50 тис. грн., тобто введення обов'язкової процедури конкурентних торгів у діапазоні вартості 50–200 тис. грн.;
- б) запровадження терміну «аномально низька ціна»;
- в) заміна колективної відповідальності за результати закупівель на індивідуальну відповідальність уповноважених осіб з боку замовника [2].

На нашу думку, вищенаведені умови є необхідними, але не достатніми для підвищення економічної ефективності державних закупівель. Зокрема, законопроектом передбачено зниження порогової вартості лише для закупівлі товарів і послуг, однак, порогові значення для робіт залишатимуться незмінними. Для обґрунтування необхідності зниження порогу для закупівлі робіт, слід звернути увагу на деякі специфічні риси допорогових закупівель: а) проведення відкритого конкурсу для допорогових закупівель не є обов'язковим; б) конкурентна процедура торгів для допорогової закупівлі може проводитися навіть у разі, якщо заявку на участь надає лише один учасник [3].

Небезпідставно вчені, експерти, державні контролери на перше місце ставлять нормативно-правове забезпечення державних закупівель, адже вирішення інших проблем фінансового, кадрового, матеріально-технічного, інформаційного та іншого забезпечення безпосередньо залежить від правового підґрунтя. Як уже зазначалося в підрозд. 1.3., правовий порядок в Україні відповідно до ст. 19 Конституції України ґрунтується на правових засадах, згідно з якими «органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України» [4].

Виходячи з цієї конституційної норми, реалізація державної політики в будь-якій сфері діяльності держави, зокрема і в сфері закупівель та боротьби з корупцією, має здійснюватися саме через правове регулювання, що побудоване виключно на правових засадах, установлених законодавством України. І навпаки, якщо норми законів матимуть декларативний характер, їх положення міститимуть некоректні терміни та поняття, не матимуть системних, комплексних, чітких та однозначних юридичних дефініцій, то це тільки створюватиме дискрецію для суб'єктів владних повноважень та даватиме можливість на власний розсуд приймати управлінські рішення. Чим масштабнішими, повнішими, чіткішими та зрозумілішими будуть правові норми, тим дієвішим та ефективнішим буде їх результат.

Удосконалення нормативно-правового механізму проведення процедур закупівель товарів, робіт і послуг за публічні кошти має бути одним із ключових елементів підвищення ефективності публічної служби, базуватися на засадах добросовісної конкуренції серед учасників, недискримінації, об'єктивності та неупередженості при оцінці їх пропозицій як учасників торгів, максимальної економії та ефективності, відкритості та прозорості на всіх стадіях закупівель. Однак аналіз нормативно-правового регулювання сфери публічних закупівель, проведений фахівцями, свідчить, що існує низка правових прогалин, які підлягають невідкладному законодавчому врегулюванню з метою покращення функціонування системи публічних закупівель, її ефективності та прозорості [5].

#### **Виконання договору про закупівлю та оплата**

Корупційні ризики на цьому етапі включають в себе:

- Спроби передомовитися щодо умов контракту після того, як було визначено переможця, але перш, ніж він був підписаний. Наприклад, підрядник може наполягати на значних змінах до

контракту, щоб внести більш тривалий період часу для поставки та/або більш високих цін на товари або послуги. Такий перегляд може зробити весь процес тендеру марним і непрозорим.

- Підрядник поставляє товари більш низької якості або інших специфікацій, ніж зазначено в договорі. Товари, послуги або роботи, узгоджені в договорі, може бути замінений гіршими аналогами, можливо, в спробі компенсувати витрати хабарництва.

- Державні посадові особи умисно провадять неналежний нагляд; в результаті, не виявляються неякісні товари, послуги і роботи.

- Змова між корумпованою компанією та корумпованою посадовою особою призводить до зростання цін, часто через зміни до контракту.

- Субпідрядники обрані не прозоро і не несуть відповідальності за свою роботу.

Інформація щодо виконання контракту оприлюднюється **в звіті про виконання контракту**.

Основні умови, які повинна містити рамкова угода:

- предмет закупівлі товарів, послуг;

- найменування, номенклатура, асортимент товарів, послуг;

- технічні та функціональні характеристики предмета закупівлі;

- вимоги щодо якості товарів, послуг;

- ціна за одиницю товару (послуги);

- орієнтовна кількість товарів або кількість (обсяг) надання послуг;

- місце поставки товарів чи надання послуг;

- проект договору про закупівлю (якщо замовник зазначив у документації конкурсних торгів про те, що всі істотні умови договору про закупівлю будуть визначатися в рамковій угоді) або основні умови договору, які обов'язково будуть включені до договору про закупівлю (якщо замовник зазначив у документації конкурсних торгів про те, що не всі істотні умови договору про закупівлю будуть визначатися в рамковій угоді);

- порядок проведення замовником переговорів з учасником у разі, коли не всі істотні умови договору про закупівлю будуть визначені в рамковій угоді та рамкова угода буде укладена з одним учасником;

- умови та порядок відбору, конкурентного відбору з обов'язковим зазначенням критеріїв та методики відбору або конкурентного відбору в разі, коли не всі істотні умови договору про закупівлю визначені в рамковій угоді;

- строк, на який укладається рамкова угода;

- строк та порядок укладення договору про закупівлю за рамковою угодою;

- умови розірвання рамкової угоди.

Така угода може містити також іншу інформацію відповідно до законодавства, яку замовник вважає за необхідне до неї включити. В оголошенні про проведення закупівлі за рамковою угодою обов'язково зазначаються строк, на який укладається угода, що не може перевищувати чотирьох років, кількість учасників, з якими буде укладено угоду та інші вимоги. Рамкова угода укладається з кількома учасниками за умови, що участь у ній бере не менше трьох учасників.

**Висновки.** Отже, у сучасних умовах державні (публічні) закупівлі в Україні характеризуються низкою негативних тенденцій, як-то: надмірно висока частка неконкурентних процедур, поширена практика дискваліфікації учасників без зазначення причини, порівняно низька економія бюджетних коштів. У зв'язку з цим, одним з найактуальніших напрямів підвищення ефективності державних закупівель в Україні є вдосконалення системи контролю над дотриманням принципів прозорості та справедливої конкуренції. Методами покращення контролю є зниження порогу для закупівель робіт, створення нормативно-правового забезпечення для впровадження контрактів життєвого циклу, стандартизація спільних торгів.

#### Список використаних джерел:

1. Публічний модуль аналітики Prozorro. URL: <https://bi.prozorro.org/hub/stream/aaec8d41-5201-43ab-809f-3063750dfafd>.

2. Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення публічних закупівель : закон України від 19.09.2019 р. № 114-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20>.

3. Веб-портал Уповноваженого органу з питань публічних закупівель. URL: <https://prozorro.gov.ua>.

4. Конституція України : закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 12.12.2019).

5. Продасвич В. О. Заходи адміністративного впливу, що застосовуються до неповнолітніх: поняття та місце в системі заходів адміністративного примусу. *Університет. наук. записки*. 2006. № 2. С. 195–199.

УДК 342.565.4/ 342.7 (736)/ 342.98  
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.33>

ШУЛЕЖКО В.П.

## ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВИЗНАННЯМ ДІЙ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОТИПРАВНИМИ

### THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE CASES RELATED TO THE RECOGNITION OF THE ACTIONS OF THE SUBJECTS OF POWER ILLEGAL

Стаття присвячена визначенню категорійного розуміння адміністративних справ пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними.

Формування поняття адміністративних справ пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними, за переконаннями автора, слугуватиме способом звернення уваги науковців на проблематику поверхневого дослідження даного інституту, оскільки заявлена тематика тільки починає висвітлюватись у межах юридичної науки.

Визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними визначено як оскарження законності, відповідності правовим нормам дії конкретного суб'єкта владних повноважень, що спричинила настання негативних наслідків для індивідуалізованої особи. Виявлено, що така класифікаційна група публічно-правових спорів відсутня у затвердженому Рішенні Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013р. № 114 Класифікаторі категорій адміністративних справ та Методичних роз'ясненнях щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ (окрім оскарження рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України). Тобто конкретна адміністративна справа щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними буде віднесена до тієї чи іншої категорії адміністративних справ в залежності від сфери реалізації владних управлінських функцій суб'єктом владних повноважень.

Сформульовано висновок, згідно з яким адміністративними справами, пов'язаними із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними є різновиди публічно-правових спорів (які не мають класифікаційних чинників внутрішнього розподілу груп спірних правовідносин), що потребують розгляду адміністративним судом, об'єднують загальні провадження щодо вимог постраждалих осіб від дій суб'єктів владних повноважень стосовно визнання факту їх протиправності та, як правило, супроводжуються проханням до суду зобов'язати такого суб'єкта вчинити певну дію.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, захист прав, протиправність дій, суб'єкти владних повноважень, судова влада.

The article devoted to formulation the definition of administrative cases related to recognition of the actions of subjects of power as illegal.

The formation of the concept of administrative cases related to recognition of the actions of subjects of power illegal, according to the author, will serve as a way to draw

the attention of scientists to the problems of superficial research of this institute, as the stated topic is just beginning to be covered within legal science.

Recognition of the actions of the subject of power as illegal is defined as an appeal of legality, compliance with the legal norms of a particular subject of power, which caused negative consequences for the individualized person. It was revealed that such a classification group of public law disputes is absent in the approved by the Decision of the Council of Judges of Administrative Courts of Ukraine dated 31.10.2013. № 114 Classifiers of categories of administrative cases and Methodical explanations on the application of the Classifier of categories of administrative cases (except for appeals against decisions of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the High Council of Justice, the High Qualification Commission of Judges of Ukraine). That is, a specific administrative case on the recognition of the actions of the subjects of power as illegal will be assigned to one or another category of administrative cases, depending on the scope of implementation of power management functions by the subject of power.

The conclusion is formulated according to which the administrative cases connected with recognition of actions of subjects of power illegal are kinds of public-law disputes (which do not have classification factors of internal distribution of groups of disputable legal relations) which need consideration by administrative court, unite general proceedings on claims of victims of actions of subjects of power regarding the recognition of the fact of their illegality and, as a rule, are accompanied by a request to the court to oblige such subject to take a certain action.

**Key words:** *administrative justice, illegality of actions, judiciary, protection of rights, subjects of power.*

**Актуальність дослідження.** Як зазначив Європейський суд з прав людини в Рішенні від 06.09.1978 року у справі «Класс та інші проти Німеччини» [1] із принципу верховенства права впливає, зокрема, що втручання органів виконавчої влади у права людини має підлягати ефективному нагляду, який, як правило, повинна забезпечувати судовою влада. Щонайменше це має бути судовий нагляд, який найкращим чином забезпечує гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури [2].

Прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) стало новелою в системі національного законодавства і водночас проявом демократичного розвитку нашої держави, яка вперше визнала право людини позиватися з метою захисту своїх прав, свобод та інтересів до суду проти держави в особі відповідних суб'єктів державно-владних повноважень, а також органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб тощо [3].

На сьогодні одним із пріоритетних завдань на шляху подальшої розбудови сучасної України як правової держави є ефективна діяльність системи адміністративної юстиції [4, с. 3], такий розгляд і вирішення адміністративних справ, що дійсно захищає права, свободи та інтереси осіб.

Водночас відсутність комплексних наукових напрацювань у теоретико-праксіологічному аспекті щодо інституту адміністративної справи є правовою прогалиною, яка потребує усунення [5, с. 43]. Формування поняття адміністративних справ пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними, на наш погляд, слугуватиме способом звернення уваги науковців на вказану проблематику.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Досліджувана проблематика тільки починає висвітлюватися у межах юридичної науки. Як стверджує І. Качур, інститут адміністративної справи в галузі адміністративного судочинства залишається поза увагою наукової спільноти і є недостатньо дослідженим [6, с. 3]. Зокрема і формування поняття адміністративних справ пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними не має свого наукового відображення.

**Мета статті** полягає у формулюванні визначення поняття адміністративних справ пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними.

**Виклад основних положень.** У нормах КАС України міститься визначення поняття «адміністративна справа» як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на



підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [7].

У зв'язку із досить узагальненим визначенням поняття «адміністративна справа» у нормах КАС України, Верховний суд України та Вищий адміністративний суд України у своїх роз'ясненнях дещо деталізують його категорійно-понятійну сутність.

У рішенні Верховного Суду, ухваленому у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 4 вересня 2018 року у справі № К/9901/47078/18 зазначено, що дійсно, визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є наявність публічно-правового спору. Слід враховувати, що участь суб'єкта владних повноважень є обов'язковою ознакою для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий. Однак сама по собі участь у спорі суб'єкта владних повноважень не дає підстав ототожнювати спір з публічно-правовим та відносити його до справ адміністративної юрисдикції [8].

Лист Вищого адміністративного суду України «Щодо застосування окремих норм процесуального права під час розгляду адміністративних справ» від 19.05.2010 р. № 708/11/13-10 містить вказівку на необхідність врахування положень КАС України, які передбачають, що до юрисдикції адміністративних судів не належать публічно-правові спори, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення [9].

Водночас інформаційним листом Вищого адміністративного суду України головам апеляційних адміністративних судів, апеляційних судів областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційного суду Автономної Республіки Крим від 12.03.2011р., 11.03.2011р. № 334/8/13-11, № 259/0/4-11 відзначено, що публічно-правовим спором за КАС України є не будь-який публічно-правовий спір, а лише той, який впливає зі здійснення суб'єктом владних повноважень своїх владних управлінських функцій [10].

Вищезгаданим рішенням Верховного Суду наголошується, що визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. У свою чергу, приватноправові відносини відрізняються наявністю майнового чи немайнового, особистого інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він, головним чином, обумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу конкретного суб'єкта, що підлягає захисту у спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо позивач намагається захистити своє порушене суб'єктивне право шляхом оскарження управлінських дій суб'єктів владних повноважень. Аналогічна правова позиція міститься, зокрема, у постановках Великої Палати Верховного Суду від 5 червня 2018 року у справі № 805/4506/16-а та від 27 червня 2018 року у справі № 815/6945/16 [8].

Власне, саме зазначене сьогодні обумовлює проблему наявності колізії адміністративної юрисдикції з іншими видами судових юрисдикцій до цього часу залишається невирішеною [11, с. 223].

Інформаційним листом Вищого адміністративного суду України головам апеляційних адміністративних судів, апеляційних судів областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційного суду Автономної Республіки Крим від 12.03.2011р., 11.03.2011р. № 334/8/13-11, № 259/0/4-11 передбачається, що при визначенні судової юрисдикції щодо вирішення справи необхідно виходити з характеру спірних правовідносин, прав та інтересів, за захистом яких звернувся позивач, суб'єктного складу сторін, предмета спірних правовідносин [10].

Як зауважив Т. Боршовський, з аналізу процесуальних норм вбачається, що до адміністративної юрисдикції відноситься справа, яка виникає зі спору в публічно-правових відносинах, що стосується цих відносин, коли один з його учасників – суб'єкт владних повноважень, здійснює владні управлінські функції, в цьому процесі або за його результатами владно впливає на фізичну чи юридичну особу та порушує їх права, свободи чи інтереси в межах публічно-правових відносин. Публічно-правовим вважається також спір, який виник з позовних вимог, що ґрунтуються на нормах публічного права, де держава в особі відповідних органів виступає щодо громадянина не як рівноправна сторона у правовідносинах, а як носій суверенної влади, який може вказувати або забороняти особі певну поведінку, давати дозвіл на передбачену законом діяльність тощо [12].

Вчений М. Даценко досліджуючи проблемні аспекти визначення юрисдикції адміністративного суду [13, с. 299-300] наводить думку Р. Куйбіди та В. Шишкіна, які на підставі системного аналізу КАС України пропонують способи визначення юрисдикції адміністративних судів, що полягають у:

- визначенні поняття адміністративної справи (частина 1 статті 4);
- визначенні категорії справ, що належить до юрисдикції адміністративних судів (частина 1 статті 19);
- визначенні категорії справ, що не належать до юрисдикції адміністративних судів (частина у статті 19) [14, с. 86-90].

На основі зазначеного М. Даценко додає, що застосовуючи зазначені способи, не завжди можливо чітко відмежувати юрисдикції адміністративного суду від юрисдикції інших судів [13, с. 300], адже незважаючи на постійну зміну законодавства щодо компетенції судів стосовно визначення юрисдикції, знайти оптимальну модель її розмежування не вдається. Визначення юрисдикції спору здебільшого залишається досить складною проблемою для практики, що зумовлено не лише недосконалим законодавством, а й наявними в науці та практиці догмами. Особливі проблеми в розмежуванні юрисдикції виникають у разі, якщо у визначенні критеріїв такого розмежування закон виходить із різнопланових ознак, не узгоджених між собою, внаслідок яких один і той самий спір формально може бути розглянутий судами різних юрисдикцій. Вирішуючи такі питання, процесуальна наука та практика, керуючись неписаним правилом щодо неможливості альтернативи у визначенні судової юрисдикції, всі свої зусилля спрямовує на вирішення начебто наявних колізій [15, с. 199].

Якщо безпосередньо вести мову про підняту у даному дослідженні проблематику, стаття 5 КАС України передбачає, що особа права, свободи або законні інтереси порушено внаслідок дій суб'єктів владних повноважень має право просити адміністративний суд про їх захист шляхом визнання таких дій протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій [7].

З практики застосування термінів, слів та словосполучень у юриспруденції протиправністю є властивість діянню (дії або бездіяльності), яка полягає у формальному порушенні ним конкретної юридичної норми або декількох норм. У свою чергу, протиправною поведінкою визнається різновид правової поведінки, що характеризується як соціальне відхилення від норми, зловживання правом та правопорушенням. Протиправною поведінкою вважається тоді, коли суб'єкт права свідомо порушує норму права. Необхідною ознакою протиправності є нормативність, тобто закріплення моделі поведінки нормою права [16].

Уточнимо, що трактування протиправності дій суб'єкта владних повноважень у нормах КАС України не надається, що пов'язано із формулюванням частини 2 статті 2 Кодексу де визначено критерії законності діяльності досліджуваних суб'єктів, які корелюються із нормами статті 19 Конституції України, яка передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Керуючись цією нормою, при розгляді справ щодо оскарження діянь суб'єктів владних повноважень необхідно з'ясувати деякі питання, зокрема: чи були ті чи інші дії прийняті (вчинені) при здійсненні владних управлінських функцій. Владні управлінські функції насамперед притаманні органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування. Владні управлінські функції може здійснювати і Верховна Рада України при прийнятті постанов щодо встановлення, зміни меж районів і міст, погодження питань, пов'язаних з вилученням (викупом) особливо цінних земель тощо. До владних управлінських функцій відносяться функції, які здійснюються Президентом України (крім політичних), органами прокуратури, судами (у випадках здійснення повноважень поза межами процесу), а також органами влади Автономної Республіки Крим [17, с. 284].

Тобто визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними – це оскарження законності, відповідності правовим нормам дії конкретного суб'єкта владних повноважень, що спричинила настання негативних наслідків для індивідуалізованої особи.

Уточнимо, що така класифікаційна група відсутня у затвердженому Рішенні Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013р. № 114 Класифікаторі категорій адміністративних справ та Методичних роз'ясненнях щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ (окрім оскарження рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України). Це зумовлено тим, що ця категорія справ об'єднує спори одночасно за такими трьома ознаками, як предмет оскарження, сторона спору та предмет захисту [18]. Тобто конкретна адміністративна справа щодо визнання дій

суб'єктів владних повноважень протиправними буде віднесена до тієї чи іншої категорії адміністративних справ в залежності від сфери реалізації владних управлінських функцій суб'єктом владних повноважень.

**Висновки.** Отже, усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно з яким адміністративними справами, пов'язаними із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними є різновиди публічно-правових спорів (які не мають класифікаційних чинників внутрішнього розподілу груп спірних правовідносин), що потребують розгляду адміністративним судом, об'єднують загальні провадження щодо вимог постраждалих осіб від дій суб'єктів владних повноважень стосовно визнання факту їх протиправності та, як правило, супроводжуються проханням до суду зобов'язати такого суб'єкта вчинити певну дію.

#### Список використаних джерел:

1. Справа «Класс та інші проти Німеччини»: Рішення Європейського суду з прав людини від 06.09.1978. *Верховна Рада України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_093#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_093#Text).
2. Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 03 травня 2019 р., Справа № 480/710/19. *ЄДР судових рішень*. 2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81512197>
3. 6 липня 2020 року відбулося онлайн-засідання круглого столу «Адміністративне судочинство України: стан і виклики». *Судова влада України. 2020*. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/965757/>
4. Поворознюк М. І. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах: дис. ... кандидата юридичних наук: 12.00.07. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 258с.
5. Качур І. А. До питання удосконалення інституту адміністративної справи в адміністративному судочинстві України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 3. С. 42-48.
6. Качур І.А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. Київ, 2018. 225 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Урядовий кур'єр*. 2005. № 153. / 153-154 /
8. Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору – Верховний Суд. *Судова влада України*. 2018. URL: <https://court.gov.ua/press/news/553242>.
9. Щодо застосування окремих норм процесуального права під час розгляду адміністративних справ: Лист Вищого адміністративного суду від 19.05.2010 № 708/11/13-10. *Верховна Рада України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v708\\_760-10/sp:max100#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v708_760-10/sp:max100#Text).
10. Про визначення судової юрисдикції щодо вирішення справ за скаргами (позовними заявами) на рішення, дії чи бездіяльність органів дізнання, слідства та прокуратури [...]: Лист Вищого адміністративного суду від 12.03.2011, 11.03.2011 № 334/8/13-11, 259/0/4-11. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0334760-11#Text>.
11. Коверзнев В. О. Розмежування юрисдикції адміністративних і господарських судів України: проблеми теорії та практики. *Форум права*. 2013. № 2. С. 223–229.
12. Восьмий ААС розпочав серію семінарів з питань застосування процесуального законодавства. *Юридична газета*. 2019. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/vosmiy-aas-rozpochav-seriyu-seminariv-z-pitan-zastosuvannya-procesualnogo-zakonodavstva-.html>.
13. Даценко В. М. Проблемні аспекти визначення юрисдикції адміністративного суду. *Правова держава*. 2012. № 15. С. 298–303.
14. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. К. : Старий світ, 2006. 576 с.
15. Сідей Я.Я Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 196-200.
16. Довідкова інформація від 21.05.2007. LIGA:ZAKON. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/TS001627.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TS001627.html).
17. Пасенюк О.М. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії та практики. Настільна книга судді. К.:Істина, 2007. 608с.
18. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування: Рішення Ради суддів адмін. судів від 31.10.2013 р. № 114. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13#Text>.

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

УДК 343

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.34>**ВОЙТОВИЧ І.І.****МЕТОДОЛОГІЯ ТА МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОРУПЦІЙНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ  
У СФЕРІ ВОЄННОЇ БЕЗПЕКИ****METHODOLOGY AND METHODS OF STUDYING CORRUPTION CRIME  
IN THE FIELD OF MILITARY SECURITY**

У праці досліджено методологічні засади наукового кримінологічного дослідження корупційної злочинності у сфері воєнної безпеки. Пропонується під методологією дослідження протидії корупції у сфері воєнної безпеки розуміти сукупність принципів, підходів та методів пізнання, яка є найоптимальнішою для розв'язання дослідницьких завдань, пов'язаних з протидією корупційних злочинності у сфері військової безпеки. Запропоновано в рамках методології дослідження боротьби з корупцією у сфері військової безпеки зрозуміти поєднання принципів, підходів та методів пізнання, що є оптимальним для вирішення дослідницьких проблем, пов'язаних з протистоянням корупційній злочинності у сфері військової безпеки. Ефективна протидія злочинності в цілому, як і корупційній злочинності у сфері військової безпеки, неможлива без ретельних кримінологічних досліджень. Їх успіх залежить від адекватності обраного методологічного набору, за допомогою якого здійснюється когнітивний процес, методології. Методологія дослідження кримінологічних принципів боротьби з корупцією у сфері військової безпеки повинна розуміти сукупність принципів (об'єктивність, всебічність та повнота, історизм, складність, детермінованість, розвиток, єдність теоретичного та емпіричного, а також теорій та практик), підходи (комплексні, системні та синергетичні) та методи пізнання (загальнофілософський діалектичний метод; загальнонаукові методи: формально-логічні методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції, а також абстракція, системно-структурні, історичні та порівняльні методи; конкретні методи наукових досліджень, серед яких основними є спеціальні. Методи юридичної науки (формально-правові, формально-догматичні, порівняльний метод, метод кримінологічного моделювання) поряд з методами інших наук, зокрема, соціології (метод опитування, дослідження документів) та статистичних даних (групування, узагальнення показників тощо)), а також історико-юридичний порівняльний метод, який на нашому МСУ є найбільш оптимальним для вирішення вищезазначених дослідницьких завдань, оскільки забезпечує надійні та науково обґрунтовані висновки щодо предмета дослідження, а також формування пропозицій щодо підвищення ефективності механізму за боротьбу з корупційною злочинністю у сфері військової безпеки в Україні.

**Ключові слова:** методологія, методи, корупція, злочинність, сфера військової безпеки.

The work has examined the methodological foundations of the scientific criminological research of corruption crime in the field of military security. It is proposed under the methodology for the study of anti-corruption in the field of military safety to understand the combination of principles, approaches and methods of knowledge, is optimal to solve research problems related to the opposition of corruption crime in the field of military security. Effective counteraction to crime in general, as well as corruption crime in the field of military security in particular, is impossible without thorough criminological research. Their success depends on the adequacy of the chosen methodological toolkit, through which a cognitive process is carried out, the methodology. The methodology for the study of criminological principles of combating corruption in the field of military security should understand the set of principles (objectivity, comprehensiveness and completeness, historicism, complexity, determinism, development, unity of theoretical and empirical, as well as theories and practices), approaches (complex, systemic and synergistic) and methods of knowledge (general philosophical dialectical method; general scientific methods: formal-logical methods of analysis and synthesis, induction and deduction, as well as abstraction, system-structural, historical and comparative methods; specific scientific research methods, among which the basic are special Methods of legal science (formal-legal, formal-dogmatic, comparative method, method of criminological modeling) along with methods of other sciences, in particular, sociology (method of survey, study of documents) and statistics (grouping, generalization of indicators, etc.)), as well as historical-legal comparative method that, on our do MCU is the most optimal for solving the above-mentioned research tasks, since it provides reliable and scientifically sound conclusions on the subject of research, as well as the formation of proposals for improving the effectiveness of the mechanism for combating corruption crime in the field of military security in *Ukraine*.

**Key words:** *methodology, methods, corruption, crime, military security sphere.*

**Постановка проблеми.** Конкретні криминологічні проблеми вирішуються в залежності від їх масштабу, або комплексними, або локальними дослідженнями. При цьому будь-які дослідження слід проводити за скоординованими програмами та використовувати надійні та порівнянні методи дослідження [1, с. 26].

Обрання тих чи інших методів дослідження залежить не тільки від криминологічної парадигми, але й від вихідної світоглядної позиції вченого. Вона складається із загального (громадянського) та спеціального (професійного) ставлення дослідника до об'єктів пізнання, залежно від приналежності дослідника до тієї або іншої наукової школи; а також з методів, прийомів і засобів, якими оперує дослідник для того, щоб пізнати той або інший об'єкт [2, с. 25]

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сучасному етапі розвитку криминологічної науки слід відмітити збільшення уваги вчених до висвітлення її методологічних засад. Зокрема, питання методології криминологічних досліджень розглядали як вітчизняні, так і зарубіжні вчені: В.С. Батиргарєєва, І.М. Даньшин, О.М. Джужа, Є.С. Жигарев, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.М. Костенко, В.А. Ліпкан, С.Ю. Лукашевич, В.Ф. Оболенцев, В.В. Панкратов, В.М. Попович, П.П. Сердюк, О.Л.Тимчук, В.І. Шакурн та ін.

Вони зробили вагомий внесок у розвиток методології криминологічної науки. Водночас методологічні основи наукового криминологічного дослідження корупційної злочинності у сфері воєнної безпеки залишилися поза увагою науковців. Це в свою чергу обумовило вибір теми **теми дослідження** – дослідити методологію та методи дослідження корупційної злочинності у сфері військової безпеки.

Не менш важливу методологічну функцію виконують принципи наукового пізнання. Принципи, закладені у методах і методологічних підходах, покликані забезпечити концептуальність наукового дослідження своєю неспростовністю [3, с. 25].

Відтак, поряд з такими складовими методології пізнання проблем протидії корупційній злочинності у сфері воєнної безпеки, як методи та методологічні підходи, принципи слід визнати її базовим системоутворюючим елементом.

Концептуальність даного наукового дослідження своєю неспростовністю забезпечать такі принципи пізнання, як об'єктивності, всебічності й повноти, історизму, комплексності, детермінізму, розвитку, єдності теоретичного та емпіричного, а також принцип єдності теорії та практики.

Так, принцип об'єктивності вимагає дослідження кримінологічних засад протидії корупційній злочинності у сфері воєнної безпеки в їх багатогранності, складності та суперечливості, враховуючи істинні фактичні дані, які відповідають об'єктивній дійсності, як позитивні, так і негативні, незалежно від їх суб'єктивного сприйняття та оцінки.

Згідно з принципом всебічності й повноти соціальні явища та суспільні відносини, які виникають у процесі протидії корупційній злочинності у сфері воєнної безпеки, мають досліджуватися не відокремлено, а в їх взаємозв'язку та взаємодії з іншими явищами (інститутами). Зокрема, з державно-правовими явищами, розвитком економіки, політики, ідеології, культури, науки, техніки, освіти та ін.

Принцип історизму надасть можливість дослідити проблеми протидії корупційній злочинності у сфері воєнної безпеки не лише з точки зору сучасності, а й враховуючи особливості здійснення цієї діяльності в минулому та спрогнозувати можливі напрямки її удосконалення.

Керуючись принципом комплексності, наукове дослідження зазначеної проблеми проводитиметься не тільки з позиції кримінологічної доктрини, але й таких наук, як кримінальне право, філософія, соціологія, психологія, державне управління та ін.

Принагідно зауважимо, що у межах наукової спеціальності 19.00.09 «Психологія діяльності в особливих умовах» вивчалися індивідуально-психологічні особливості осіб, які вчиняють корупційні правопорушення у кандидатській дисертації «Психологічні особливості виникнення та подолання корупційного делікту правоохоронців» вітчизняного вченого М.Д. Данчука (Хмельницький, 2007 р.), які представляють інтерес з огляду на предмет дослідження у контексті надання характеристики осіб, які вчиняють корупційні злочини у сфері воєнної безпеки в Україні [4, с. 6].

Дотримання принципу детермінізму є запорукою отримання нових наукових знань про соціально-економічні, політичні, культурно-психологічні, правові та організаційно-управлінські фактори корупційної злочинності у сфері воєнної безпеки для удосконалення механізму протидії їй.

Відповідно до принципу розвитку процес розробки загальносоціальних, спеціально-кримінологічних та індивідуальних заходів протидії корупційній злочинності у сфері воєнної безпеки розглядається у динаміці її змін під впливом сукупності внутрішніх і зовнішніх детермінант.

Принцип єдності теоретичного та емпіричного забезпечить цілісність структури даного дослідження, а також практичну перевірку пізнавальних проблем.

І, нарешті, виключно важлива методологічна роль належить принципу єдності теорії та практики, адже процес наукового пізнання обумовлюється завданнями і потребами практики. Саме практика є джерелом нових знань про проблеми протидії корупційній злочинності в сфері воєнної безпеки, критерієм їх істинності, а також кінцевим результатом пізнання.

Виходячи зі складності та багатогранності предмету дослідження (кримінологічні засади протидії корупції у сфері воєнної безпеки), слід підкреслити важливу роль у процесі його пізнання такого елемента методології, як методологічний підхід.

Вважаємо, що для розв'язання завдань даного дослідження воно має ґрунтуватися на комплексному методологічному підході, який забезпечить цілісність, всебічність та системність вивчення його об'єкта в межах предмету.

Комплексний підхід до наукового дослідження сформувався у ХХ ст. у зв'язку з переходом від класичної раціональної європейської світоглядної парадигми, з її чітким розмежуванням між суб'єктом і об'єктом дослідження, жорсткою регламентованістю технічних і моральних приписів, до некласичної, характерною рисою якої є міждисциплінарність, проблема релятивності і співвіднесення суб'єкта й об'єкта. Остання ж, у свою чергу, перебуває в процесі трансформації в оновлений, постнекласичний варіант, який передбачає експлікацію ціннісно-нормативних принципів з різних сфер наукового знання і співвіднесення їх з соціальними цілями і цінностями [5, с. 222].

Характеризуючи сутність цього підходу С.М. Корсаков слушно зауважує, що він реалізується через принцип взаємної додатковості. Взаємна додатковість реалізується там, де потребами самого дослідження диктується необхідність зорганізувати бачення об'єкта з найрізноманітніших позицій, необхідність поєднання в пізнанні методів різних наук, необхідність синтезу різноаспектного знання, його комплексування» [6, с. 24]

Необхідність використання комплексного методологічного підходу для проведення дослідження корупційної злочинності у сфері воєнної безпеки обумовлена, передусім, складністю його предмету, в тому числі як багатогранного соціального явища, а відтак, важливо пізнати його властивості як цілого (разом із різноманітними складовими), а також умови, що визначають це явище.

Складність проблем протидії корупційній злочинності як об'єкта аналізу обумовлює загальну потребу застосувати системний підхід до його дослідження. В основі цього методологічного підходу лежить дослідження об'єктів як систем [7, с. 6]. В свою чергу, під системою слід розуміти «порядок, зумовлений правильним, планомірним розташуванням та взаємним зв'язком частин чого-небудь»; «будову, структуру, що становить єдність закономірно розташованих та функціонуючих частин» [8, с. 203].

Професорка А.І. Долгова є найбільш послідовним прибічником дослідження злочинності як системного утворення, констатує, що обґрунтування системного характеру злочинності має будуватися на визнанні злочинності в якості специфічної підсистеми суспільства як елементу більш загальної системи – суспільства в цілому; обґрунтуванні певної цілісності злочинності як цілого, а також її окремих елементів на основі виділення єдиного критерію якості; виокремленні окремих елементів (підструктур) злочинності, які знаходяться між собою у взаємозв'язку, взаємообумовленості. На думку вченої, основою взаємозв'язку виділених підструктур злочинності є злочинна діяльність в її розвитку. За певних умов один вид злочинності породжує інший або впливає на них [9, с. 11].

З огляду на об'єкт даного дослідження системний підхід до вирішення проблем протидії корупційній злочинності обумовлює необхідність розглядати та досліджувати самі поняття «корупція», «корупційне кримінальне правопорушення», «корупційна злочинність» як «певну єдність багатьох взаємопов'язаних частин», «як певну структуру, яка для забезпечення своєї життєздатності захищається від зовнішнього несприятливого для себе впливу», тобто «як певну систему, яка ефективно функціонує».

Здійснений в межах даного підрозділу аналіз праць вітчизняних і зарубіжних вчених щодо обґрунтування доцільності використання синергетичного підходу під час проведення криминологічних досліджень дозволив встановити його безперечну пізнавальну цінність для дослідження проблем протидії корупційній злочинності у сфері воєнної безпеки.

Зокрема, під «синергетикою», що у перекладі з грецької означає «який діє обопільно, узгоджено» слід розуміти напрям і загальнонаукову програму міждисциплінарних досліджень, які вивчають процес самоорганізації та становлення нових упорядкованих структур у відкритих фізичних, біологічних, соціальних, когнітивних, інформаційних, екологічних та інших системах. Згідно з синергетичним підходом, самоорганізація складних систем спрямовується від хаосу до дедалі більшої впорядкованості на основі певних параметрів порядку й узагальненої синергетичної інформації відповідно до певних патернів (моделей) [10, с. 580-581].

В науковій літературі з цього питання вчені наголошують на істотній відмінності синергетики від інших традиційних методів наукового пізнання, яка полягає в тому, що вона, вивчаючи складні системні утворення, досліджує при цьому не саму сутність складових частин (елементів) цих систем, а характер системних зв'язків між цими елементами [11, с. 5].

Розглядаючи нові можливості синергетичного підходу в рамках дослідження проблем протидії корупційній злочинності у сфері воєнної безпеки ми поділяємо думку вчених, які констатували, що оригінальні уявлення синергетики про багатоваріантність і непередбачуваність, види випадковості, глибокий взаємозв'язок хаосу і порядку, процеси і механізми самоорганізації в природі і суспільстві, специфіку відкритих (нелінійних) систем такими заслуговують на застосування у криминології [12, с. 6].

Відтак в даному дослідженні синергетичний підхід буде корисним як для пояснення детермінації корупційної злочинності у сфері воєнної безпеки в Україні, так і для визначення найбільш ефективних заходів протидії їй.

Наступним структурним елементом методології дослідження є методи пізнання, визначення сутності поняття яких і досі залишається дискусійним питанням у працях як вітчизняних, так і зарубіжних вчених.

З цього приводу А.П. Закалюк наголошує, що метод визначає доктринальні засади і спосіб здобуття наукових знань, але не є інструментом цього процесу. Тобто, на думку вченого, метод – це елемент теорії, результат теоретичного обґрунтування способу пізнання, який звернутий до потреб дослідження, проте не є елементом останнього у прямому розумінні. При цьому реалізація методу пізнання, його теоретичних положень здійснюється, на думку вченого, через розроблення та застосування певних операційних інструментів, здебільшого методик, які належать до технології дослідження [13, с. 98].

Як спосіб пізнання, дослідження явищ природи та суспільного життя, а також сукупність прийомів чи операцій практичного або теоретичного освоєння дійсності, підпорядкованих вирі-

шенню конкретного завдання визначають аналізоване нами поняття В. М. Шейко та Н. М. Кушнarenко [14, 64].

Методологічною основою дослідження кримінологічних засад протидії корупції у сфері воєнної безпеки, як і будь-якого іншого кримінологічного дослідження, безперечно є філософські методи. Насамперед, діалектичний метод, завдяки використанню якого можна дослідити генезу того чи іншого явища, причинно-наслідкові зв'язки подій. Цей метод загально визнаний кримінологами як найважливіший, оскільки завдяки його використанню дослідник може з'ясувати закономірності подій і явищ, а також прогнозувати їх подальший розвиток. Прийнято вважати, що саме філософія діалектичного детермінізму відіграє роль гносеологічного базису в кримінології [15, с. 45].

В свою чергу, діалектичний детермінізм обґрунтовує сутнісний зв'язок явищ та подій, пояснює їх походження та переродження, перехід з одного стану в інший, появу нових якостей. Він містить відповідь на запитання про те, чи обумовлені явища світу у своєму існуванні та розвитку, чи має ця обумовленість регулярний або випадковий, невпорядкований характер [16, с. 8].

Крім цього, закони діалектики мають велике значення для характеристики рівня, стану та динаміки злочинності з точки зору кримінологічної науки. Наприклад, закон взаємного переходу кількісних і якісних змін показує, як здійснюються зв'язки та відбувається розвиток, яким є їхній механізм. Закон заперечення характеризує напрям і форму розвитку, поступовість, відносну повторюваність певних моментів старого. Основою для цього закону є категорія діалектичного заперечення. Суперечливість явищ передбачає стрибкоподібний перехід від однієї якості до іншої, що з боку взаємовідносин старого і нового є процесом заперечення [17, с. 312].

З огляду на предмет даного дослідження діалектичний метод, який ґрунтується на гносеологічних можливостях законів та категорій діалектики, дає змогу розкрити об'єктивні закономірності кримінологічної практики протидії корупційній злочинності у сфері воєнної безпеки. Зокрема, закон переходу кількісних змін у якісні надає можливість охарактеризувати спосіб еволюції кримінологічних засад здійснення цієї діяльності; закон заперечення заперечень, – спрогнозувати зміни у її правовому регулюванні на сучасному етапі розвитку громадянського суспільства та розбудови правової держави в Україні.

Наступну групу складають загальнонаукові методи теоретичного пізнання, що використовуються у більшості галузей знань: формально-логічні методи аналізу та синтезу, індукції та дедукції, а також абстрагування, системно-структурний, порівняльний та історичний методи.

Зокрема, за допомогою методу аналізу, досліджуваній предмету мисленнево поділяється на складові частини, які досліджуються окремо як складові частини одного цілого [18, с. 6]. В процесі пізнання аналіз використовується у нерозривній єдності з методом синтезу, в основу якого покладено процес складання, об'єднання складових частин об'єкта в єдине ціле, відтак за його допомогою відбувається узагальнення основних ознак, якостей об'єкта, що надає можливість розкрити зміст поняття, що складають предмет дослідження, а також сформулювати проміжні та загальні висновки.

Використання методу індукції, заснованого на умовиводах від приватного до загального, від фактів – до теоретичних висновків і узагальнень надає можливість сформувати цілісні системні знання про корупційну злочинність у сфері воєнної безпеки на основі знань про її окремі сторони, прояви. За допомогою дедукції, яка завжди виступає в єдності з індукцією, робляться висновки щодо одного з елементів множини на основі знання загальних властивостей цієї множини. В свою чергу, абстрагування як метод пізнання лежить в основі процесів узагальнення та формування понять [18, с. 4].

Таким чином, в аспекті зазначених вище пізнавальних можливостей методів аналізу та синтезу, дедукції та індукції та абстрагування їх використання в нашому дослідженні надає можливість розкрити зміст понятійно-категоріального апарату кримінологічної протидії корупції у сфері воєнної безпеки, сформулювати й обґрунтувати проміжні та загальні висновки, а також здійснити логіко-семантичний аналіз питань її правового регулювання задля виявлення прогалин і розробки пропозицій щодо їх усунення тощо.

Проте з огляду на складність об'єкта даного дослідження, – корупції у сфері воєнної безпеки, яка до того ж розглядається в системі протидії злочинності, застосування зазначених вище наукових методів є недостатнім для розкриття глибинних основ її детермінації, надання характеристики осіб, які вчиняють корупційні злочини у сфері воєнної безпеки в Україні, а також опрацювання теорії та практики протидії цим злочинним проявам.

Відтак доцільним та перспективним виявляється застосування в даному дослідженні системно-структурного методу, який передбачає всебічний аналіз складних динамічних едно-



стей, частини яких (підсистеми цих цілісних систем) знаходяться між собою в органічній єдності та взаємодії.

Саме взаємозв'язок двох аспектів застосування системно-структурного методу має важливе значення для нашого дослідження. Зокрема, розгляд корупційної злочинності у сфері воєнної безпеки як множини злочинів та осіб, які їх вчиняють, та виявлення взаємодій між ними надасть можливість проаналізувати структуру злочинності, охарактеризувати її елементи, а також їх взаємодію.

Крім того, дослідження корупційної злочинності у сфері воєнної безпеки буде здійснюватися в рамках більш загальної системи – суспільства, що, в свою чергу, дозволяє виявити зовнішні зв'язки злочинності з різними характеристиками суспільства виділити серед них головні, в тому числі причинні зв'язки, які породжують злочинність. При цьому можна визначити особливості злочинності та її співвідношення з іншими системами, а також те, яку роль виконує корупційна злочинність у сфері воєнної безпеки як підсистема суспільства.

Порівняльний метод полягає у зіставленні однорідних понять, явищ, процесів та з'ясування їхніх спільних і відмінних рис. В межах цього дослідження пізнавальні можливості порівняльного методу використані при з'ясуванні співвідношення поняття «корупційна злочинність у сфері воєнної безпеки» із суміжними категоріями: «корупційна злочинність у військовій сфері», «корупція у сфері воєнної безпеки», «корупція у сфері оборони».

Третю групу методів дослідження криминологічних засад протидії корупційній злочинності у сфері воєнної безпеки складають конкретно-наукові методи дослідження, серед яких базовими є спеціальні методи юридичної науки (формально-правовий, порівняльно-правовий, формально-догматичний, компаративістський метод, метод криминологічного моделювання) поряд із методами інших наук, зокрема, соціології (метод опитування), історії (порівняльно-історичний) та статистики (групування, узагальнення показників тощо).

На особливу увагу заслуговує історико-правовий порівняльний метод, який утворився в результаті перехресного взаємовпливу спеціально-наукових історичних та правових методів в історико-правовій науці. В його основі лежать порівняльно-історичний та порівняльно-правовий методи. Зокрема, пізнавальні можливості історико-правового порівняльного методу нададуть змогу дослідити історичні джерела національного та зарубіжного права, в яких встановлювалася відповідальність за корупційні злочини, з'ясувати їх зміст за допомогою грамагічного, формально-логічного, системного, історико-політичного та інших способів тлумачення норм права, а також порівняти їх між собою з метою отримати інформацію про їх подібність або ступінь схожості чи відмінності.

Таким чином, пізнавальні можливості формально-правового методу нададуть змогу розкрити у даному дослідженні зміст нормативно-правових приписів, що закріплюють правові засади протидії корупції у сфері воєнної безпеки в Україні. Пізнавальні можливості цього методу при дослідженні криминологічних засад протидії корупції у сфері воєнної безпеки в Україні дозволять сформулювати дефініції понять, які складають предмет наукової розвідки, а також виділити їх суттєві ознаки.

У сучасних умовах розвитку і зміцнення міжнародних зв'язків України, її євроінтеграції для юридичної науки і практики особливо важливе пізнавальне значення має метод порівняльно-правознавства (компаративістський метод).

Зокрема, компаративістський метод надасть можливість встановити загальні риси та відмінностей у вітчизняному та міжнародно-правовому регулюванні антикорупційної діяльності (на універсальному та на регіональному рівнях), а також в окремих зарубіжних країнах.

Використання статистичних методів (групування, узагальнення показників тощо) необхідно для узагальнення результатів та репрезентації даних, отриманих у ході дослідження нами емпіричного матеріалу (офіційних статистичних даних про злочинність, відомості про соціально-економічний стан країни, дані проведеного опитування респондентів тощо).

Соціологічні методи (опитування, вивчення документів) забезпечують отримання необхідних емпіричних даних із проблематики даного дослідження щодо практичного досвіду протидії корупційній злочинності у сфері воєнної безпеки. Зокрема, використання методу анкетування в межах даного дослідження надасть можливість з'ясувати як суспільну думку, так і думки працівників окремих правоохоронних органів з проблемних питань протидії корупційній злочинності у сфері воєнної безпеки.

**Висновки.** Отже, під методологією дослідження криминологічних засад протидії корупції у сфері воєнної безпеки слід розуміти сукупність принципів підходів і методів пізнання, яка

на нашу думку, є найоптимальнішою для розв'язання визначених вище дослідницьких завдань, оскільки забезпечує отримання достовірних та науково-обґрунтованих висновків про предмет дослідження, а також формування пропозицій за для забезпечення підвищення ефективності механізму протидії корупційній злочинності у сфері воєнної безпеки в Україні.

**Список використаних джерел:**

1. Курс советской криминологии : в 2 т. / под ред. В. Н. Кудрявцева и др. Москва : Юрид. лит. 1985. Т.1. 416 с.
2. Керимов Д. А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права : монография. Изд. 3-е перераб. и дополн. Москва : СГА, 2003. 521 с.
3. Скакун О. Ф. Методы, общие (методологические) подходы и принципы в юридических исследованиях. *Методологічні проблеми історико-правових досліджень* : матеріали XXIII Міжнар. істор.-прав. конф., 24-26 вер. 2010 р. Київ; Сімферополь : Доля, 2011. С. 19–27.
4. Данчук М. Д. Психологічні особливості виникнення та подолання корупційного делікту правоохоронців: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. психол. наук : 19.00.09. Хмельницький, 2007. 20 с.
5. Лукьянов В. Г. Методология гуманитарного знания в перспективе XXI века. *К 80-летию профессора Моисея Самойловича Кагана*: материалы Междунар. науч. конф. Санкт-Петербург : Санкт-Петербургское философское общество, 2001. С. 221–224.
6. Корсаков С. Н. Философская концепция комплексного исследования человека в творчестве И. Т. Фролова : автореф. дис. на соискание учен. степени д-ра филос. наук : 09.00.13. Москва, 2011. 45 с.
7. Бакуменко В. Д., Кравченко С. О. Методологія системних досліджень в державному управлінні : навч. посіб. Київ : ВПЦ АМУ, 2011. 116 с.
8. Словник української мови: у 11 т. Київ : Наук. думка, 1978. Т. 9. 920 с.
9. Долгова А. И. Системно-структурный характер преступности. *Вопросы борьбы с преступностью*. 1984. Вып. 41. С. 3–16.
10. Філософський енциклопедичний словник / за ред. В. І. Шинкарука. Київ : Абрис, 2002. 742 с.
11. . Лукашевич С. Ю., Груба Д. І. Місце синергетичної парадигми в методології правових і кримінологічних досліджень. *Теорія і практика правознавства*. 2013. Вип.1. С.1–17.
12. Джужа О. М., Орлов Ю. Ю., Калужний Р. А. Щодо можливості вивчення правових явищ з позицій синергетики. *Право і суспільство*. 2009. Вип. 2. С. 3–12,
13. Закалюк А. П. Курс сучасної української криминології : у 3 кн. Кн.1. Теоретичні засади та історія української криминологічної науки. Київ : Ін Юре, 2007. 424 с.
14. Шейко В. М., Кушнарченко Н. М. Організація та методика науково-дослідницької діяльності : підручник. Вид. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : Знання-Прес, 2002. 295 с.
15. Курс лекцій по криминологии / И. Н. Даньшин, В. В. Голина, А. Г. Кальман, А. В. Лысоед. Харьков : Одиссей, 2007. 280 с.
16. Кедров Б. М. Научная концепция детерминизма. *Современный детерминизм. Законы природы* / редкол. Г. А. Свечников и др. Москва : Мысль, 1973. С. 6–35.
17. Зайчук О. В., Оніщенко М. Н. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник. Вид. 2-ге, переробл. і допов. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
18. Подольская Е. А. Методология научных исследований : терминологический словарь. Харьков : НУА, 2016. 124 с.

**АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АВТОМАТИЗАЦІЇ БАЛІСТИЧНОГО ОБЛІКУ  
ЕКСПЕРТНОЇ СЛУЖБИ МВС УКРАЇНИ**

**TOPICAL ISSUES OF AUTOMATION OF BALLISTIC ACCOUNTING  
OF THE EXPERT SERVICE OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS  
OF UKRAINE**

З початком XXI сторіччя розпочався активний вплив науково-технічного прогресу на діяльність Експертної служби МВС України, автоматизації її криміналістичних, у тому числі й балістичного, обліку, що має важливе значення для розкриття та розслідування злочинів, пов'язаних із використанням вогнепальної зброї. Інструкція з організації функціонування криміналістичних обліків Експертної служби МВС України 2009 року (п. 1.12) визначає, що криміналістичні обліки можуть вестися з використанням комп'ютерної техніки та програмного забезпечення, погодженого з ДНДЕКЦ МВС України. Однак, на сьогодні правове регулювання автоматизації балістичного обліку не відповідає сучасному рівню розвитку науки і техніки й потребам правоохоронної діяльності. Внаслідок тривалої роботи, колективом Експертної служби МВС України, було розроблено новий документ – проект Інструкції з організації функціонування криміналістичного обліку Експертної служби МВС України. У ньому передбачено, що криміналістичний облік Єдиної інформаційної системи МВС України складається, обробляється та зберігається відповідно до вимог законодавства в електронному вигляді і функціонує з використанням автоматизованих робочих місць. Інформація, що обробляється в криміналістичному обліку Єдиної інформаційної системи МВС України, повинна відповідати єдиним вимогам, визначеним для інформаційних ресурсів, та узгодженим показникам для їх автоматизованого оброблення, використання і надання користувачам в уніфікованому вигляді, а також єдиним правилам її класифікації та кодифікації. Експертна служба МВС України повинна забезпечити належне функціонування на сучасному технічному рівні балістичного обліку куль та гільз, вилучених при огляді місця події за фактами вчинення злочинів та втрати зброї, а також куль та гільз, отриманих при контрольному відстрілі зброї, яка перебуває у власності громадян та на об'єктах дозвільної системи. Нині балістичний облік Експертної служби МВС України працює за допомогою багатофункціональної комплексної системи дослідження об'єктів автоматизованої бази BALSCAN виробництва чеської компанії Laboratory Imaging s.r.o.

**Ключові слова:** кримінальна реєстрація, криміналістичний облік, вогнепальна зброя, розслідування злочинів, Експертна служба МВС України.

At the beginning of the XXI century began the active influence of scientific and technological progress on the activities of the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, automation of its forensic, including ballistic, accounting, which is important for detecting and investigating crimes related to firearms. The Instruction on the organization of the functioning of forensic records of the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine in 2009 (paragraph 1.12) stipulates that forensic records may be kept using computer equipment and software agreed with the State Department of Internal Affairs of Ukraine. However, today the legal regulation of ballistic accounting automation does not meet the current level of development of science and

technology and the needs of law enforcement. As a result of long-term work, the staff of the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine developed a new document – a draft Instruction on the organization of forensic accounting of the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. It stipulates that forensic accounting of the Unified Information System of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine is compiled, processed and stored in accordance with the requirements of the legislation in electronic form and operates using automated workstations. Information processed in the forensic accounting of the Unified Information System of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine must meet the uniform requirements defined for information resources and agreed indicators for their automated processing, use and provision to users in a unified form, as well as uniform rules for its classification and codification. The expert service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine must ensure the proper functioning at the current technical level of ballistic accounting of bullets and shell casings seized during the inspection of the scene of crimes and loss of weapons, as well as bullets and shell casings obtained by control shooting of weapons owned by citizens and objects of the permit system. Currently, ballistic accounting of the Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine works with the help of a multifunctional complex system of research of objects of the automated base BALSCAN produced by the Czech company Laboratory Imaging s.r.o.

**Key words:** *criminal registration, forensic accounting, firearms, crime investigation, Expert Service of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.*

**Вступ.** Криміналістичні балістичні обліки функціонують в структурі правоохоронних органів різних держав з кінця 20-х років ХХ століття. Вагомі результати, отримані час функціонування цих обліків, довели їх високу ефективність у забезпеченні розкриття та розслідування злочинів, пов'язаних із використанням вогнепальної зброї. Теоретичні та організаційно-практичні основи функціонування балістичних обліків були створені багатьма відомими вченими-криміналістами. З початком ХХІ сторіччя розпочалися активні процеси автоматизації балістичного обліку, й нині Експертною службою МВС України за даним напрямом досягнуто ряд серйозних результатів. Сьогодні, хоча даний процес не можна вважати завершеним внаслідок активного розвитку науково-технічного прогресу, слід констатувати автоматизацію балістичного обліку Експертної служби МВС України, що відповідає кращому досвіду іноземних держав. Вважаємо доцільним зупинитися на теоретичних, правових та організаційних засадах автоматизації балістичного обліку Експертної служби МВС України.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науковим підґрунтям дослідження щодо теоретичних, правових, організаційних засад функціонування балістичного обліку є праці Г. Л. Грановського, В. В. Бірюкова, Р. С. Белкіна, А. В. Іщенко, В. С. Митричева, В. Ф. Червакова, В. Ю. Шепітька.

Особливої уваги заслуговують дисертаційні дослідження В. І. Пашко «Наукові та методичні основи організації і використання експертно-криміналістичних обліків органів внутрішніх справ України» (Київ, 1995) [1], Я. В. Новака «Сучасний стан та перспективи розвитку криміналістичного дослідження вогнепальної зброї» (Київ, 2007) [2], Р.В. Мельника «Криміналістичне дослідження об'єктів, перероблених у вогнепальну зброю» (Київ, 2014) [3]. Однак, особливості автоматизації балістичного обліку Експертної служби МВС України на сучасному етапі не були предметом окремого дослідження у науковій літературі.

**Мета статті.** Розкрити актуальні питання автоматизації балістичного обліку Експертної служби МВС України.

**Виклад основного матеріалу.** Історія функціонування балістичного обліку, і зокрема – кулегільзотеки засвідчила його важливе значення під час розкриття та розслідування кримінальних правопорушень. Наприклад, протягом 1996-2002 років було проведено близько 20 тисяч перевірок зброї по масивах кулегільзотек, у процесі яких було отримано більше 250 позитивних результатів. Масиви всіх кулегільзотек в цілому нараховували більше 100 тис. об'єктів балістичної природи (куль і гільз і патронів зі слідами зброї). Слід зазначити, що всі перевірки раніш проводилися у ручному режимі. Тому, термін проведення однієї перевірки складав від 0,5 до 8 годин, що практично унеможлилював перевірки зброї, що перебуває в особистому користуванні громадян. Тому надзвичайно важливими й актуальними постали питання автоматизації

обліків, створення автоматизованих робочих місць (АРМ) на базі електронно-обчислювальних машин, розробки автоматизованих пошукових систем, розвитку інформаційних мереж передачі зображень, що б дозволили експертам регіонального рівня безпосередньо зі своїх робочих місць передавати зображення слідів, в центральний банк даних і взаємодіяти з іншими регіонами, а найголовніше: створити загальнодержавну колекцію куль та гільз, відстріляних із усієї зброї, що перебуває в обігу на території України.

У більшості розвинених країн світу вже тривалий час діють автоматизовані пошукові системи, за допомогою яких порівнюються зображення куль і гільз в автоматичному режимі. Наприклад, у США роботу по створенню загальнодержавної автоматизованої пошукової системи було розпочато ще на початку 1950-х років. В Литовській РСР в 1970-х роках були спроби автоматизації функціонування кулегільзотек за допомогою перфокарт; в УРСР (ХНДІСЕ) проводилися експерименти по дослідженню мікрорельєфу слідів на кулях за допомогою профілограм; у 1980-х роках С.М. Тихонов та І.В. Горбачов розробили концепцію побудови автоматизованих пошукових систем.

Основою ефективної роботи будь-якої автоматизованої пошукової системи є банк зображень бокових розгортки куль та денечь гільз, окремих слідів на кулях та гільзах або формалізованих даних про них. При отриманні вищезазначених даних необхідно звести до мінімуму суб'єктивний фактор (вплив експерта на процес побудови зображення або отримання формалізованої інформації), домогтися якісного, повного і достовірного відображення слідів на всій поверхні досліджуваного об'єкта, 100%-ї повторюваності результатів незалежно від місця і часу їх одержання. Тільки при такому підході до вибору джерела первинної інформації можливо сподіватися на ефективність проведення балістичних досліджень будь-якої складності, а також функціонування автоматизованих пошукових систем.

Практичне використання автоматизованих балістичних комплексів підтвердило такі очевидні переваги, як швидкість проведення експертизи, наочність даних, можливість швидкого доступу до збереженої інформації, одержувані під час роботи з електронними кулегільзотеками. Кількісне зростання злочинності із застосуванням вогнепальної зброї, поява нових видів зброї та боєприпасів, розширення їх обігу зумовили потребу в проведенні численних балістичних досліджень і, як наслідок, більш широке використання зазначених комплексів у діяльності правоохоронних органів України як на центральному, так і на регіональному рівнях [4, с. 88].

Відповідно до відомих нормативно-правових актів, об'єкти балістичного походження, вилучені з місць скоєння кримінальних правопорушень, надсилаються до Центральної кулегільзотеки ДНДЕКЦ МВС України [5]. Сюди також надсилаються експериментально відстріляні кулі та гільзі з вилученої, знайденої, добровільно зданої зброї, втраченої зброї громадян, об'єктів дозвольної системи, табельної зброї працівників органів внутрішніх справ [4, с. 88].

Кулегільзотека в Україні функціонує на двох рівнях: центральному (Державний науково-дослідний експертно-криміналістичний центр МВС України) та регіональному (Науково-дослідні експертно-криміналістичні центри МВС України в областях).

Така централізація дає змогу проводити висококваліфіковані перевірки в межах усієї держави і за результатами об'єднувати злочини, скоєні в різних регіонах, а також встановлювати факти застосування вилученої з незаконного обігу зброї під час вчинення злочинів. Поряд із позитивними є й негативні моменти централізації. Об'єм центральної кулегільзотеки великий, тому перевірка вручну є надто складною. Завдяки автоматизації праці робота з великим масивом даних стала більш ефективною. Зростання злочинності із застосуванням вогнепальної зброї, поява нових видів зброї та боєприпасів, розширення їх обігу зумовили потребу в проведенні численних балістичних досліджень і, як наслідок, більш широке використання зазначених комплексів у діяльності правоохоронних органів України як на центральному, так і на регіональному рівнях.

Найбільш відомими є такі системи. Українські розробки: Автоматизоване робоче місце (АРМ) «Баліст» (РТФ НТУУ «КПІ», м. Київ); АРМ «Рикошет». Продукція російських виробників: комплекс «Кондор» (ТОВ «СДЦ», м. Санкт\_Петербург); комплекс «Таис» (ТОВ «Лди\_русприбор», м. Санкт\_Петербург); комплекс «Арсенал» (ЗАТ «Системы Папилон», м. Міас); Продукція дальнього зарубіжжя: комплекс IBIS (Forensic Technology Inc., Canada); комплекс Drug Fire (FBI, USA). Оскільки всі виробники використовують однакові комп'ютерні платформи, різниця між комплексами (їхні плюси та мінуси) визначається переважно технічними й оптичними характеристиками сканувальних пристроїв, а також програмним забезпеченням [4, с. 91].

Як зазначає В.В. Арешонков, в експертних підрозділах МВС України є досвід використання таких автоматизованих балістичних систем, як: автоматизоване робоче місце (АРМ) «Баліст»,

функціонує в НДЕКЦ при ГУМВС України в Одесі, Кіровограді, Чернігові; лазерна автоматизована балістична система «Рикошет», – в НДЕКЦ при ГУМВС України в Києві; автоматизована ідентифікаційно-пошукова система «Таис» – в ДНДЕКЦ при МВС України. Також співробітники Національної академії внутрішніх справ України створили експериментальне АРМ експерта-баліста «Корид» [6, с. 301].

В Україні було створено і впроваджено в експертну діяльність комплекс «Рикошет». Комплекс призначений для проведення балістичних досліджень слідів на кулях і гільзах та експертиз, складання експертних висновків, збереження отриманої інформації в локальній базі даних для організації наступного пошуку [7].

Загалом можна вважати, що програмне забезпечення всіх зазначених комплексів (як вітчизняних, так і зарубіжних) відповідає їх призначенню та прийнятій методиці балістичної ідентифікації. АБІС здійснюють автоматичне порівняння (окрім «Рикошета» та «Баліста») знайдених на місці події куль і гільз з наявними в базі зразками, їх ранжування відповідно до ступеня подібності. Експерт звільняється від утомливої, малопродуктивної, рутинної роботи і може більше часу відвести для ретельного дослідження відібраних зразків на порівняльному мікроскопі. Завдяки об'єднанню комп'ютерів у мережі експерт має унікальну можливість провести за дуже короткий час порівняльний аналіз не тільки за локальними, а й за національними базами даних. Автоматизовані балістичні ідентифікаційні системи мають можливість зберігати в пам'яті величезну кількість зразків зображень куль і гільз, що дає змогу швидко порівнювати з ними всі нові надходження. Таким чином, з'являється можливість встановлювати зв'язки між злочинами, що, на перший погляд, не були очевидними.

Одною з найбільш поширених на території СНД (а також у ближніх до нього країнах) стала АБІС «Таис». Цю систему встановлено в Росії, Литві, Латвії, Абхазії, Білорусі. До 2015 року система «Таис» функціонувала в ДНДЕКЦ МВС України.

Як у більшості країн, так і в Україні ведуться роботи зі створення більш ефективних програмних засобів для проведення балістичних досліджень і по створенню автоматизованих пошукових систем.

Однак, проаналізувавши технічні й експлуатаційні показники існуючих автоматизованих пошукових систем, можна виділити такі їх основні недоліки:

- апаратною основою більшості систем є мікроскоп (крім АРМ «Корид») з електронним виведенням зображення за допомогою ПЗС матриць, котрі, з погляду фізичних принципів побудови зображення, мають суттєві недоліки;

- висока вартість систем зарубіжного виробництва та їх орієнтованість на добре виражені сліди від частин зброї іноземного виробництва (тому ефективність їх роботи без адаптації досить низька);

- більшість систем мають виключно пошукову спрямованість і не дають можливості проведення подальших балістичних досліджень (порівняльних, ідентифікаційних);

- автоматизовані пошукові системи, в основному, працюють тільки з однією частиною боєприпасів (кулями чи гільзами);

- процес сканування об'єктів не цілком автоматизований (присутність суб'єктивного фактору, обумовленого втручанням експерта в процес сканування, значним образом впливає на об'єктивність отриманої інформації);

- використання оптичних систем з боковим освітленням не дає 100%-ї відтвореності зображення поверхні;

- виробники автоматизованих балістичних систем, розроблених в Росії («Таїс» (ЛДИ-Русприбор), «Арсенал» (Системи Папилон), «Кондор» (СДЦ)) хоча і декларують можливості їх продуктів по автоматичному проведенню досліджень, але поки що не апробувались з великими базами даних. Комплекс «Рикошет» позбавлений більшості вищезазначених недоліків. Його головною перевагою є принципово новий підхід при одержанні зображень, а саме: використання монохроматичного лазерного випромінювача, промінь якого розташовується під нульовим кутом до об'єкта, що дозволяє одержувати стовідсоткову повторюваність результатів сканування і роздільну здатність, не гірше 5 мкм. Уся система цілком автоматизована, досить компактна і комуникабельна.

Стосовно питання автоматизації пошуку та ідентифікації по базах даних кулегільзотек, хотілося б зробити обережний висновок про те, що на сьогоднішній день, прийнятого формалізму, вираженого в одержанні математичного вирішуючого правила для автоматизації балістичної

експертизи по достатньо великим базах даних, отримати не вдалось нікому з виробників автоматизованих пошукових систем. Практично, мова йде про використання кореляційних алгоритмів для автоматизованого створення переліку об'єктів з базами даних, у порядку спадання ступеню їх подібності з контрольним об'єктом за багатьма характерними ознаками. Це дозволяє дещо полегшити роботу експерта, котрий в будь-якому випадку буде досліджувати ці об'єкти та виносити своє рішення.

Аналіз досвіду роботи експертних підрозділів зарубіжних країн дозволяє зробити односторонній висновок про те, що автоматизовані пошукові системи сьогодні дозволяють суттєво підвищити ефективність роботи експерта в напрямку прискорення проведення досліджень, підвищення якості ілюстративного матеріалу, полегшення процесу проведення дослідження тощо.

Питання автоматизації балістичних обліків вимагає координації зусиль усіх розробників автоматизованих пошукових систем, науковців та експертів-практиків, а також проведення цілої низки науково-дослідних робіт з метою розробки алгоритмів автоматизації ідентифікації досліджуваного об'єкту по базах даних.

Нині Експертна служба МВС України повинна забезпечити належне функціонування на сучасному технічному рівні балістичного обліку куль та гільз, вилучених при огляді місця події за фактами вчинення злочинів та втрати зброї, а також куль та гільз, отриманих при контрольному відстрілі зброї, яка перебуває у власності громадян та на об'єктах дозвільної системи.

Враховуючи зазначене вище та у результаті проведених досліджень, на сьогоднішній день балістичний облік Експертної служби МВС України працює за допомогою багатофункціональної комплексної системи дослідження об'єктів автоматизованої бази BALSCAN виробництва чеської компанії Laboratory Imaging s.r.o.

Упродовж 2018 року в лабораторії досліджень, сертифікації зброї та обліку тривала апробація (тестова експлуатація) системи BALSCAN з використанням локальної мережі з 7 станцій, з яких 5 додано у другому півріччі 2018 року.

За цей час створено електронну базу слідів зброї на гільзах, уміщених до центрального балістичного обліку Експертної служби МВС України, до якої внесено 21795 об'єктів, що становить 94 % від загального обсягу об'єктів, що перебувають на обліку (гільзи, вилучені з місць учинення злочинів та стріляні в втраченій вогнепальній зброї). У 2018 році за результатами перевірок за створеною базою даних у системі BALSCAN отримано 42 позитивні ідентифікації. У 2019 році 98 позитивних ідентифікацій. Отримані результати достатні для висновку про те, що система BALSCAN за своїми технічними властивостями дозволяє вирішити завдання створення електронних баз даних слідів зброї на кулях та гільзах в обсязі, що відповідає потребам балістичного обліку Експертної служби МВС. Разом з тим, балістичний облік Експертної служби МВС містить розділ куль та гільз, отриманих при контрольному відстрілі зброї, яка перебуває у власності громадян та на об'єктах дозвільної системи.

Станом на 2020 рік у підрозділах Експертної служби МВС функціонують 27 комплексних систем багатофункціонального дослідження об'єктів BALSCAN виробництва чеської компанії Laboratory Imaging s.r.o. Всі системи об'єднано в одну мережу. Загалом у підрозділах Експертної служби перебувають на обліку близько 321664 одиниць зброї (180019 тисяч нарізної та 141665 тисяч травматичної дії та газової), яка потребує введення до електронної бази даних, що створюється. Загальна кількість гільз, отриманих при контрольному відстрілі цієї зброї сягає 950 тисяч одиниць.

**Висновок.** Інструкція з організації функціонування криміналістичних обліків Експертної служби МВС України 2009 року (п. 1.12) [6] визначає, що криміналістичні обліки можуть вестися з використанням комп'ютерної техніки та програмного забезпечення, погодженого з ДНДЕКЦ МВС України. Направлення запитів на перевірку об'єктів, що вміщені до колекцій, та інформування про її результати здійснюються за допомогою цифрової відомчої телекомунікаційної мережі МВС [6]. Однак, на сьогодні такі умови організаційно-технічного забезпечення повною мірою не відповідають сучасному рівню розвитку науки і техніки.

Внаслідок тривалої роботи, у межах діяльності Експертної служби МВС України, було розроблено новий документ – проект Інструкції з організації функціонування криміналістичного обліку Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України.

У ньому передбачено, що криміналістичний облік Єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України складається, обробляється та зберігається відповідно до вимог законодавства в електронному вигляді і функціонує з використанням автоматизованих робочих місць (п. 10 вказаної Інструкції).

Інформація, що обробляється в криміналістичному обліку Єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ України, повинна відповідати єдиним вимогам, визначеним для інформаційних ресурсів, та узгодженим показникам для їх автоматизованого оброблення, використання і надання користувачам в уніфікованому вигляді, а також єдиним правилами її класифікації та кодифікації шляхом використання відповідних загальнодержавних, міжнародних класифікаторів, кодифікаторів та уніфікованих відомчих словників (п. 12 Інструкції).

Таким чином, нині, з врахуванням сучасного стану законодавства та практичної діяльності, розроблено проект нової Інструкції з організації функціонування криміналістичного обліку Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України. Інструкція визначає структуру, порядок формування та використання криміналістичного обліку Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України, який належить до пріоритетних інформаційних ресурсів Єдиної інформаційної системи Міністерства внутрішніх справ і регламентує засади функціонування балістичного обліку.

#### Список використаних джерел:

1. Пашко В. І. Наукові та методичні основи організації і використання експертно-криміналістичних обліків органів внутрішніх справ України. автореф. дис. ... канд. юрид. наук. 12.00.09. Київ. 1995.
2. Новак Я. В. Сучасний стан та перспективи розвитку криміналістичного дослідження вогнепальної зброї : дис... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2007. 201 с.
3. Мельник Р.В. Криміналістичне дослідження об'єктів, перероблених у вогнепальну зброю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09; Нац. акад. внутр. справ. Київ, 2014. 18 с.
4. Пілюков Ю.О., Бевх В.Б. Використання інформаційних систем при проведенні судово-балістичних досліджень *Криміналістичний вісник* : наук.-практ. зб. 2006. № 2 (6). С. 88-96.
5. Інструкція з організації функціонування криміналістичних обліків експертної служби МВС України, затверджена Наказом МВС України від 10 вересня 2009 року № 390. *Верховна Рада України* : [сайт]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0963-09#Text>.
6. Арешонков В. В. Сучасний стан, можливості та тенденції вдосконалення ідентифікаційної судово-балістичної експертизи. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики : збірник наукових праць*. Вип. 9 / ред. кол. : М. Л. Цимбал, В. Ю. Шепітько, Л. М. Головченко та ін. Харків : Право, 2009. С. 296-302.
7. Голубенко В.П., Абраком М.В. Использование баллистической системы «Рикошет» при расследовании преступлений, связанных с применением огнестрельного оружия. *Криміналістичний вісник* : наук.-практ. зб. 2002. Вип. 4. С. 75-79.

УДК 343

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.36>

СТЕФАНЧИШЕН Р.В.

### ТЕРОРИЗМ НА МОРІ (КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ)

#### TERRORISM AT SEA (CONCEPTUAL-LEGAL ANALYSIS)

Актуальність теми полягає в тому, що перша хвиля міжнародного тероризму, початком якої західні аналітики вважають 1968 рік, прокотилася численними терактами в країнах світу, переважно на авіалініях і повітряних лайнерах. Після того як урядові й комерційні авіакомпанії вжили відповідних заходів безпеки щодо захисту літаків цивільної авіації від атак терористів, останні почали атакувати наземні цілі: аеропорти, дипломатичні місії, окремих представників великого бізнесу й політичного істеблішменту, що також не залишилося без уваги служб безпеки

© СТЕФАНЧИШЕН Р.В. – генеральний директор (ТОВ «Фанчі-інвест»)



більшості країн. Терористи змушені підшукувати нові, менш захищені об'єкти для нападу. На думку багатьох зарубіжних аналітиків, цілком імовірно, що на цей момент і в найближчому майбутньому міжнародний тероризм зосередить свою диверсійну діяльність на більш доступних морських ланках – комерційних водних комунікаціях, океанських транспортних і пасажирських суднах. Наголошено, що з ростом технічного прогресу й розвитком засобів комунікації тероризм набуває міжнародного характеру. Міжнародний тероризм на морі, як і міжнародний тероризм на суші й у повітрі, спрямований проти іноземних об'єктів, фізичних осіб, які є громадянами іноземних держав, і їхньої власності. Його головна небезпека полягає в тому, що він загрожує безпеці мореплавання, ігнорує загальновизнаний принцип свободи морів і досить часто становить загрозу миру, будучи через це одним із найтяжчих злочинів міжнародного характеру. Визначено, що тероризм є злочином міжнародного характеру, боротьбою з цим явищем зацікавлені всі держави, але кримінальна відповідальність за тероризм на морі настає за внутрішньодержавним кримінальним законодавством. Терористичний прояв на військовому кораблі (морському, повітряному) тягне відповідальність винних за законами його прапора. Акт тероризму на торговельному судні (пасажирському, суховантажному, контейнерному й іншого призначення), якщо воно знаходиться у відкритому морі або у власних територіальних водах, обумовлює відповідальність щодо законів країни прапора судна. Таким чином, поняття «судно» і «прапор судна» є основними для визначення відповідальності за морський тероризм.

**Ключові слова:** *море, пірати, каперство, військова операція, реформування законодавства.*

The relevance of the topic is that the first wave of international terrorism, the beginning of which Western analysts believe 1968, swept through numerous terrorist attacks in countries around the world, mainly on airlines and airliners. After government and commercial airlines took appropriate security measures to protect civil aircraft from terrorist attacks, the latter began to attack ground targets: airports, diplomatic missions, individual big business and the political establishment, which also went unnoticed by most security services. Terrorists are forced to look for new, less protected sites to attack. According to many foreign analysts, it is likely that at this time and in the near future, international terrorism will focus its subversive activities on more accessible maritime links – commercial water communications, ocean transport and passenger ships. It is emphasized that with the growth of technical progress and the development of means of communication, terrorism acquires an international character. International terrorism at sea, as well as international terrorism on land and in the air, is directed against foreign objects, individuals who are citizens of foreign states, and their property. Its main danger is that it threatens the safety of navigation, ignores the universally recognized principle of freedom of the seas and often poses a threat to peace, making it one of the most serious crimes of an international nature. It is determined that terrorism is a crime of an international nature, all states are interested in combating this phenomenon, but criminal liability for terrorism at sea comes under domestic criminal law. A terrorist act on a warship (sea, air) entails the responsibility of the perpetrators under the laws of its flag. An act of terrorism on a merchant ship (passenger, dry cargo, container and other purposes), if it is on the high seas or in its own territorial waters, determines the responsibility for the laws of the flag country of the ship. Thus, the concepts of "ship" and "ship's flag" are central to the definition of responsibility for maritime terrorism.

**Key words:** *sea, pirates, private sector, military operation, law reform.*

**Вступ.** Тероризм, у тому числі його прояв на морі, – одна з найнебезпечніших форм злочинності. На сучасному етапі це явище перетворилося на фактор, який суттєво дестабілізує нормальний розвиток міжнародних відносин [3].

Перша хвиля міжнародного тероризму, початком якої західні аналітики вважають 1968 рік, прокотилася численними терактами в країнах світу, переважно на авіалініях і повітряних лайнерах. Після того як урядові й комерційні авіакомпанії вжили відповідних заходів безпеки щодо

захисту літаків цивільної авіації від атак терористів, останні почали атакувати наземні цілі: аеропорти, дипломатичні місії, окремих представників великого бізнесу й політичного істеблішменту, що також не залишилося без уваги служб безпеки більшості країн. Терористи змушені підшукувати нові, менш захищені об'єкти для нападу. На думку багатьох зарубіжних аналітиків, цілком імовірно, що на цей момент і в найближчому майбутньому міжнародний тероризм зосередить свою диверсійну діяльність на більш доступних морських ланках – комерційних водних комунікаціях, океанських транспортних і пасажирських суднах.

**Стан дослідження.** Процес формування визначення «міжнародний тероризм» (від лат. *terror* – страх, жах [12]) як одного із виду злочинів міжнародного характеру пройшов певні історичні етапи.

Поняття «міжнародний тероризм» було предметом дослідження багатьох авторів-фахівців у сфері юриспруденції. Серед зарубіжних юристів над цією проблематикою працювали: П. Уїлкінсон (виділяв тероризм революційний, субреволюційний, репресивний); Л. Діспо (пропонував чотири види тероризму: тероризм держави лівих, тероризм держави правих, тероризм правої опозиції, тероризм лівої опозиції); Г. Денікер (виділяв три типи тероризму: внутрішній, транснаціональний, міжнародний); російські юристи С. В. Бородін, Л. А. Моджорян, В. М. Савицький (виділяли тероризм міжнародний і національний). Цю проблему вивчали й історики, політологи, однак багато в чому поняття, вироблені ними, носили скоріше не правовий, а політичний характер. Отже, найбільшого значення в дослідженні цього питання набуває аналіз тлумачення й розуміння поняття «міжнародний тероризм» суб'єктами міжнародного права – державами [7].

Виклад основного матеріалу. Реальні можливості морських терористів як на тактичному, так і стратегічному рівні створюють багатобічну, комплексну загрозу безпеці в міжнародному масштабі й безпеці морського судноплавства зокрема.

На нашу думку, доцільно зупинитися на етимології поняття «морський тероризм». Історично піратство й тероризм виникли як паралельні явища, пов'язані з безпекою мореплавства. Морський тероризм з'являється як особливий різновид піратства, іменованого каперством. Каперство (від голланд. *kaper* – морський розбійник) означало «протиправні насильницькі дії збройних приватновласницьких суден (корсарів, каперів) воюючих держав у відкритому морі» [5]. У Середньовіччі каперство набуло форми легалізованого піратства – пограбування суден учинялося за санкцією уряду, тобто воно набуло ясно вираженої політичної спрямованості й нерідко розглядалося як дозволений спосіб збройної боротьби на морі. І лише 1856 року на Паризькому конгресі було ухвалено Декларацію про морську війну, в якій каперство оголошується злочином [14]. Однак і в сучасних умовах морський тероризм дедалі більше розширює географію злочинної діяльності, а вчинені злочини супроводжуються найтяжчими наслідками – загибеллю людей, пограбуванням матеріальних цінностей, забрудненням навколишнього середовища.

Водночас з ростом технічного прогресу й розвитком засобів комунікації тероризм набуває міжнародного характеру. Міжнародний тероризм на морі, як і міжнародний тероризм на суші й у повітрі, спрямований проти іноземних об'єктів, фізичних осіб, які є громадянами іноземних держав, і їхньої власності. Його головна небезпека полягає в тому, що він загрожує безпеці мореплавства, ігнорує загально визнаний принцип свободи морів і досить часто становить загрозу миру, будучи через це одним із найтяжчих злочинів міжнародного характеру.

Необхідно відзначити, що механізм злочинних посягань при тероризмі пов'язаний із вчиненням або можливістю вчинення шкоди безпеці морського судноплавства, включаючи шкоду безпеці людини, майна (судно, вантаж) і навколишнього середовища (забруднення від пошкоджених суден). Технічні й правові норми визначають порядок поведінки з джерелами підвищеної небезпеки, якими є транспортні засоби. Правомірне використання морських транспортних засобів – це діяльність, пов'язана з їх належною експлуатацією і спрямована на досягнення позитивного результату – перевезення або інший вид мореплавства. «Така діяльність, – як справедливо відзначає В. П. Тихий, – і забезпечує загальну безпеку» [15].

Невиконання або неналежне виконання спеціальних правил при використанні засобів водного транспорту створює небезпеку для життя й здоров'я людей.

Відповідальність осіб, яким не дозволено (через відсутність прав власності, оперування) поведінки з цими морськими транспортними засобами, полягає у відповідальності за здійснення неконтрольованих (зазначених у законі або інших нормативах) дій щодо поведінки з ними. На думку О. О. Балобанова, у разі якщо при морському тероризмі відбуваються дії, пов'язані з пошкодженням або знищенням судна, має місце неконтрольоване поведінки з джерелом підвищеної небезпеки [2].

Безпека мореплавання визначається як сукупність технічних, експлуатаційних і правових засобів та методів охорони людського життя на морі й безаварійної роботи суден. При морському тероризмі створюється стан неконтрольованого використання транспортних засобів, порушуються охоронювані правовими нормами відносини у сфері безпеки функціонування транспорту.

Разом з тим Л. А. Моджорян вважає, що головна небезпека тероризму на морі полягає не лише в тому, що він загрожує безпеці морського судноплавства, але й в тому, що він зневажає загальноновизнаний принцип свободи морів [11].

Дії, що характеризують морський тероризм, можуть безпосередньо обумовлювати заподіяння збитку суспільним відносинам у сфері безпеки судноплавства. До таких дій слід уважати належними пошкодження навігаційного або метеорологічного обладнання, засобів зв'язку, знищення або пошкодження судна, вантажу.

Низка наведених дій створює загрозу безпеці судноплавства опосередковано, шляхом впливу на інші додаткові об'єкти. Отже, впливаючи на суспільні відносини у сфері свободи людини (при захопленні заручників на судні), морський тероризм створює загрозу безпеці експлуатації судна шляхом створення перешкод (або взагалі позбавлення можливості) контролюваному використанню джерела підвищеної суспільної небезпеки, яким є транспортний засіб.

На думку М. Куршева, сценаріїв, за якими терористи можуть використовувати море у власних інтересах як інфраструктуру або засіб нападу, небагато. Їх можна поділити на такі основні групи:

- 1) використання моря для пересування;
- 2) терористичні напади на судна або інші цілі на морі;
- 3) терористичні атаки за допомогою суден на наземні цілі;
- 4) посилення жорсткості обох наступальних сценаріїв застосуванням зброї масового ураження (ЗМУ) [10].

Найгіршим з вищенаведених сценаріїв було б застосування повністю завантаженого газом танкера проти будь-якого порту або захоплення рейсового судна з екіпажем з метою знищення. Якщо великий танкер (найбільші судна цього типу вміщають до 125 000 кубометрів газу) вибухне, то вогненна куля в радіусі декількох кілометрів матиме руйнівну силу, порівняну із силою вибуху атомної бомби. Газосховища в портах – небезпечні цілі. Найбільше у світі газосховище розташовано в Чарльз Рівер біля Бостона (США) і містить 360 млн. кубометрів газу. Сила вибуху такої кількості газу може досягти 2000 Мт, що буде подібно до вибуху 200 атомних бомб, еквівалентних бомбі, скинутої на Хіросіму.

Доцільно відзначити, що судна як об'єкти нападу стають дедалі більш цікавими й для «Аль-Каїди»:

- 1) у жовтні 2000 року терористи, використовуючи навантажений вибуховою речовиною катер, напали в Аденському порту (Ємен) на американський есминець «USS Cole», через що загинули 14 моряків;
- 2) у Сінгапурі були арештовані члени близької до «Аль-Каїди» групи «Jem'ah Islamyah», які планували напад на американські військові кораблі в порту Сінгапура;
- 3) у травні 2002 року стали відомі плани послання з вантажного судна в Гібралтарській протоці швидкохідних катерів з метою затоплення суден;
- 4) у жовтні 2002 року «Аль-Каїда» напала на французький танкер «VLCC Limburg» в Аденській протоці.

Після арешту відповідального за операції «Аль-Каїда» на морі *Abd al-rahim* марокканськими службами в листопаді 2002 року розслідування показали, що «Аль-Каїда» має приблизно 15 суден для транспортування людей і матеріалів по всьому світу. Існують також відомості, що якась румунська фірма час від часу використовує судна, найчастіше під прапором держави Тонга. «Аль-Каїда» час від часу міняє власників, назви й реєстраційні документи суден. Одним із таких суден було «Karine A», викрадене в січні 2002 року у ВМС Ізраїлю, коли воно перевозило 50 т зброї і боєприпасів у палестинські землі.

Теракти на морі останнім часом дозволяють констатувати їх серйозний вплив на економіку. Напад «Аль-Каїди» на танкер «VLCC Limburg» (жовтень 2002 р.) змусив страхові компанії втричі підвищити страхові виплати за судна, що перебувають у портах Ємену. Деякі лінійні служби припинили безпосередній зв'язок з єменськими портами й перейшли частково до портів сусідніх країн. Це завдало істотного удару експорту й імпорту Ємену. Уряд спробував стабілізувати обстановку, прийнявши «Програму щодо гарантування від втрат» для компенсації збитку від терактів, але безрезультатно. За місяць до вищезазначеного нападу в портах Ємену переван-

тажувалося до 43 тисяч контейнерів на місяць, після нього – лише три тисячі контейнерів. Втрати для економіки країни оцінюються в 2% від внутрішнього валового продукту.

Нерідкі випадки прямого розстрілу морських суден з автоматичної зброї й гранатометів, вони справляють сильний психологічний вплив на осіб, що беруть участь у міжнародному судноплаванні. Як результат перериваються морські перевезення або ускладнюються їх здійснення, а деякі перевезення стають нерентабельними, що заподіює державам значний збиток [1].

В індустріально розвинених країнах вивчаються наслідки терактів, учинених останнім часом. США має розрахунки, зроблені на підставі одинадцятиденного страйку портових службовців західного узбережжя країни. Товарообіг протягом цих одинадцяти днів був повністю припинений. Затримки з поставками, підвищення вартості зберігання й невиконання строків контрактів коштували американським підприємцям і споживачам близько 470 млн. доларів. Втрати іноземних підприємців при цьому не враховувалися. Імпортерам удалося втримати в припустимих межах наслідки страйку завдяки своєчасному збільшенню запасів. Однак зовсім по-іншому відбувається при раптових терактах, коли швидка й цілеспрямована підготовка неможлива. Але американські підприємці заздалегідь готуються до подібної ситуації, збільшуючи свої запаси [4].

Особливе значення в контексті морського тероризму має поняття «судно». У разі, якщо злочин полягає в пошкодженні судна або захопленні його, воно стає тим предметом, із приводу якого відбувається морський тероризм. Якщо ж злочин виявляється в інших діях, наприклад, у позбавленні життя капітана, то судно стає місцем учинення суспільно небезпечного діяння. Але в будь-якому разі, приводячи судно в неконтрольований стан винний щодо цього впливає на суспільні відносини у сфері суспільної безпеки.

Виникає запитання: чи завжди предметом злочину, суб'єктом суспільних відносин у сфері безпеки судноплавання є судно? Очевидно, що тероризм можливий на будь-якому засобі, що плаває або перебуває в повітрі. Однак аналізована Конвенція 1988 року стосовно морського тероризму називає тільки судно, оскільки з його експлуатацією пов'язана безпека морського судноплавання. Стосовно цього виникає необхідність уточнення визначення поняття «судно». Найбільш докладно Конвенція про міжнародні правила запобігання зіткненню суден у морі 1972/74 років уважає належними до поняття «судно» всі види плаваючих засобів, використовуваних або здатних бути використаними як засоби пересування водою. При цьому Конвенція визначає види суден: «судно з механічним двигуном, вітрильне судно, судно, зайняте ловом риби, гідролітак, судно, позбавлене можливості управлятися, судно, обмежене можливістю маневрувати» [8]. Стаття 1 Конвенції «Про боротьбу з незаконними актами, спрямованими проти безпеки морського судноплавання» 1988 року уточнює, що «судно» означає морський транспортний засіб будь-якого типу, незакріплений постійно на морському дні, включаючи засоби з динамічними принципами підтримки на воді, підводні апарати чи будь-які інші плавзасоби [9].

Певне значення для кримінальної відповідальності за морський тероризм має державна приналежність судна. Про державну приналежність судна свідчить його прапор. Присвоєння судну права плавання під прапором відповідної держави є засобом забезпечення контролю над безпекою судноплавання, бо насамперед держава прапора зобов'язана забезпечити безпеку використання судна. На нашу думку, безперешкодне плавання судна під прапором своєї держави має бути гарантією його недоторканності, зокрема й від морського тероризму.

Тероризм є злочином міжнародного характеру, боротьбою з ним явищем зацікавлені всі держави, але кримінальна відповідальність за тероризм на морі настає за внутрішньодержавним кримінальним законодавством. Терористичний прояв на військовому кораблі (морському, повітряному) тягне відповідальність винних за законами його прапора. Акт тероризму на торговельному судні (пасажирському, суховантажному, контейнерному й іншого призначення), якщо воно знаходиться у відкритому морі або у власних територіальних водах, обумовлює відповідальність щодо законів країни прапора судна. Таким чином, поняття «судно» і «прапор судна» є основними для визначення відповідальності за морський тероризм.

Аналіз випадків учинення актів тероризму проти суден різних держав свідчить, що цілі безпеки судна зазнають переважно в районах зі значною політичною нестабільністю й військовою активністю.

Важливо відзначити, що безпека актів міжнародного тероризму на морі полягає в тому, що вони загрожують безпеці мореплавання, життю і здоров'ю багатьох людей на морі. Ці акти становлять загрозу й міждержавним відносинам. У Підсумковому документі Віденської зустрічі представників держав-учасниць наради з безпеки і співробітництва в Європі 1989 року відзнача-

ється: «...держави-учасниці беззастережно засуджують як злочинні всі акти, методи й практику тероризму, де б вони ні відбувалися... тероризм не може бути виправданий за жодних умов» [6].

На підставі вищевикладеного доцільно дати визначення міжнародному тероризму в такому вигляді: морський тероризм – це насильницьке посягання, вчинене з метою дестабілізації політичної обстановки, що супроводжується захопленням, руйнуванням або пошкодженням судна чи вантажу, навігаційного обладнання, протизаконним впливом на осіб, що перебувають на його борту.

Необхідно також відзначити, що існує точка зору, згідно з якою такі поняття, як «піратство» і «тероризм», поєднуються в єдиний термін – «піратизм» [13]. Цю думку юристів-мариністів поділяють С. М. Смирнов, Б. А. Бозен та інші. Наприклад, Б. А. Бозен вважає, що «... простіше й логічніше було б закрити правову амбразуру у сфері морського тероризму шляхом включення цього злочину до концепції піратства ...» [16].

У результаті розгляду в цьому розділі таких явищ, як піратство й морський тероризм, ми дійшли висновку, що основна небезпека вищезазначених протиправних діянь полягає в тому, що вони загрожують безпеці мореплавання, зневажають загальновизнаний принцип свободи морів і нерідко становлять загрозу миру.

#### Список використаних джерел:

1. Аль-Каїда готовит теракти на морських путях. URL: <http://e-finance.com.ua/ru/incidents/2010/01/11/> (дата звернення: 05.03.2020).
2. Балобанов А. О. Терроризм и безопасность морского судоходства. *Актуальні проблеми держави і права*. 2000. Вип. 8: Соціальні та правові проблеми боротьби з тероризмом. С. 83–86.
3. Барановский А. Все на борьбу с пиратами. *Cargo News*. 2001. 15 мая. С. 3.
4. Брайн А. Г. Насилие на море. Нью-Йорк : Парит, 1993. С. 304.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.
6. Итоговый документ Венской встречи представителей государств-участников совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе. М.: Политиздат, 1989. С. 8–9.
7. Коломбос Д. Международное морское право / пер. с англ. М., 1975. 575с.
8. Конвенция о международных правилах предупреждения столкновения судов в море. 1972. Л., 1973.
9. Конвенция ООН о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства. *Московский журнал международного права*. 2001. № 2. С. 391–405.
10. Куршев М. Проблемы борьбы с морским пиратством. *Государство и право*. 1999. № 12. С. 66–72.
11. Моджорян Л. А. Терроризм на море. Борьба государств за безопасность судоходства. М.: Междунар. отношения, 1991.
12. Мошкова Л. І. Феномен виникнення та проявів тероризму в сучасних умовах : автореф. дис. ... канд. політ. наук. Одеса, 2001. С. 5–6.
13. Смирнов С. Н. Практические проблемы подготовки и повышения квалификации специалистов по борьбе с пиратством, терроризмом на водном транспорте в открытом море. *Актуальні проблеми політики*. 2003. Вип. 18. С. 109–118.
14. Стиб Дж. Обеспечение законности на море и на побережье : *матер. Междунар. конф. по морскому праву* / Ин-т междунар.-правовых исследований; МО США. Нью-Порт, 1998. Ч. VII. С. 143.
15. Тихий В. П. Уголовная ответственность за нарушение правил безопасности обращения с общепасными предметами. К.: УМК ВО, 1989.
16. Экономическая и национальная безопасность : учебник / под ред. Е. А. Олейникова. М.: Экзамен, 2004. 768 с.

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.37>

ЮНІН О.С.

**МОТИВ ЯК ОЗНАКА СУБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ  
СКЛАДУ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ****MOTIVE AS A SIGN OF THE SUBJECTIVE SIDE OF THE CRIMINAL OFFENSE**

Актуальність статті полягає в тому, що суб'єктивна сторона кримінального правопорушення є найменш дослідженою в науці кримінального права та викликає найбільші складнощі в процесі доказування. Пояснити це досить легко: суб'єктивна сторона – це внутрішня сторона злочину або кримінального проступку, яку неможливо зафіксувати та розкрити, як мінімум, без дослідження об'єктивних ознак кримінального правопорушення, адже досить складно (а інколи навіть неможливо) об'єктивно встановити, яка мозкова активність відбувається в голові у суб'єкта кримінального правопорушення. У статті розглядаються проблеми, пов'язані з категорією мотиву в науці кримінального права, зокрема, питання змісту мотиву та доцільності його виокремлення в якості самостійної ознаки суб'єктивної сторони складу кримінального правопорушення. Запропоновано під мотивом кримінального правопорушення розглядати результат складного мотиваційного процесу, що формується під впливом синтезу суб'єктивних (внутрішні установки, інтереси тощо) та об'єктивних факторів (соціальне середовище, конкретні ситуації тощо), який протікає у свідомості суб'єкта та являє собою внутрішнє спонукання до вчинення злочину або кримінального правопорушення. Наголошено, що мотив не є необхідною ознакою складу кожного умисного злочину або кримінального проступку, то розгляд його під час аналізу суб'єктивної сторони складу кримінального правопорушення дається в площині встановлення впливу мотиву на формування кримінально протиправного умислу особи. Але навіть у тих випадках, коли мотив не входить до складу кримінального правопорушення ні у якості основної, ні у якості кваліфікуючої ознаки, встановлення його все ж таки вельми важливе. Констатовано, що перспективним напрямком подальших досліджень вважаємо аналіз зв'язку мотивів з поняттями «особиста заінтересованість», «інтереси» (особливо в контексті диспозицій ст.ст. 218<sup>1</sup> КК України «Доведення банку до неплатоспроможності» та 219 «Доведення до банкрутства») та розгляд питання можливості існування мотивів у кримінальних правопорушеннях з необережною формою вини.

**Ключові слова:** мотив, суб'єктивна сторона, кримінальне правопорушення, злочин, Кримінальний кодекс.

The relevance of the article is that the subjective side of the criminal offense is the least studied in the science of criminal law and causes the greatest difficulties in the process of proof. This is easy to explain: the subjective side is the inner side of a crime or criminal offense, which cannot be recorded and disclosed, at least without examining the objective signs of a criminal offense, because it is difficult (and sometimes impossible) to establish objectively, what brain activity occurs in the head of the subject of the criminal offense. The article considers the problems associated with the category of motive in the science of criminal law, in particular, the content of the motive and the feasibility of its separation as an independent feature of the subjective side of the criminal offense. It is proposed to consider the result of a complex motivational process formed under the influence of the synthesis of subjective (internal attitudes, interests, etc.) and objective factors (social environment, specific situations, etc.), which takes place in the mind of

---

© ЮНІН О.С. – доктор юридичних наук, професор, директор (Навчально-науковий інститут заочного навчання та підвищення кваліфікації Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ)

the subject and is a criminal offense internal motivation to commit a crime or criminal offense. It is emphasized that the motive is not a necessary feature of each intentional crime or criminal offense, its consideration during the analysis of the subjective side of the criminal offense is given in terms of establishing the impact of the motive on the formation of criminal intent. But even in those cases when the motive is not part of the criminal offense, neither as the main nor as a qualifying feature, its establishment is still very important. It is stated that a promising area of further research is the analysis of the relationship of motives with the concepts of "personal interest", "interests" (especially in the context of the provisions of Article 2181 of the Criminal Code "Bankruptcy" and 219 "Bankruptcy") and consideration of the possibility of the existence of motives in criminal offenses with a negligent form of guilt.

**Key words:** *motive, subjective side, criminal offense, crime, Criminal Code.*

**Постановка проблеми.** Суб'єктивна сторона кримінального правопорушення є найменш дослідженою в науці кримінального права та викликає найбільші складнощі в процесі доказування. Пояснити це досить легко: суб'єктивна сторона – це внутрішня сторона злочину або кримінального проступку, яку неможливо зафіксувати та розкрити, як мінімум, без дослідження об'єктивних ознак кримінального правопорушення, адже досить складно (а інколи навіть неможливо) об'єктивно встановити, яка мозкова активність відбувається в голові у суб'єкта кримінального правопорушення.

При всіх перелічених складнощах суб'єктивної сторони увага вітчизняних вчених, як правило, прикута до такої її обов'язкової ознаки, як вина. Навіть законодавець присвятив цій ознаці окремий розділ Загальної частини КК України (розділ V «Вина та її форми»), та підкреслив її важливість у ст. 62 Конституції України. Натомість інші елементи суб'єктивної сторони (мета, та, особливо, мотив) залишаються поза увагою дослідників у галузі кримінального права.

Враховуючи це, дослідження мотиву як ознаки суб'єктивної сторони складу кримінального правопорушення набуває особливої актуальності.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми суб'єктивної сторони складу кримінального правопорушення досліджували різні вчені, серед яких особливий внесок становлять праці М.І. Бажанова, О.М. Бандурки, А.А. Вознюка, І.І. Митрофанова, М.І. Мельника, Ю.В. Орлова, М.І. Панова, В.В. Сухоноса, В.Я. Тація, І.М. Федорчук, П.Л. Фріса, М.І. Хавронюка, С.О. Харитоновна, В.В. Шаблістого та ін. Не дивлячись на це, на науковому рівні залишається неврегульованим питання змісту поняття «мотив» та ролі даної ознаки у складі суб'єктивної сторони кримінального правопорушення.

**Мета статті** – дослідити зміст поняття «мотив» та визначити роль даної ознаки у складі кримінального правопорушення.

**Виклад основного матеріалу.** У науці кримінального права суб'єктивну сторону складу кримінального правопорушення традиційно розглядають як сукупність трьох ознак: вини, мотиву та мети. Крім того, все більш популярною стає ідея щодо визнання в якості самостійного елемента складу злочину або кримінального проступку четвертого елемента – емоційного стану, яка виглядає досить логічною та має під собою законодавче підґрунтя (стан сильного душевного хвилювання згадується у змісті КК України шість разів та є обов'язковою суб'єктивною ознакою складів злочинів, передбачених ст.ст. 123 та 116 КК України).

Уявлення про суб'єктивну сторону як синтез трьох елементів (обов'язковий – мета, та факультативні – мотив та мета) існував у науці кримінального права ще за радянських часів. Наприклад, Е.Я. Немировський зазначав, що від умислу необхідно відрізнити мету злочину та мотив, який її спонукав. Дані суб'єктивні моменти також впливають на відповідальність, розкриваючи характер злочинця та виявляючи більшу або меншу антисоціальність її настрої та ступінь небезпечності. Крім того, мотив та мета в Особливій частині КК України слугують для утворення деяких кваліфікуючих або привілейованих злочинів [1, с. 71].

Таким чином, вчений хоча і не розкривав зміст названих категорій, проте зазначав, що вони відносяться до суб'єктивної сторони кримінального правопорушення в якості самостійних факультативних ознак та відіграють важливе значення як в рамках кримінального права, так і криминології.

В якості самостійної факультативної ознаки складу кримінального правопорушення мотив згадується і у підручнику «Курс радянського кримінального права» (за ред. А.А. Піонтковс-

кого, П.С. Ромашкіна та П.С. Чхквадзе), автори якого зазначають, що ряд складів злочинів включають до складу суб'єктивної сторони в якості необхідного елемента певний мотив дії, тобто спонукання, якими керувалась особа під час вчинення злочину. Загалом, без певного мотиву не вчиняються жодні умисні злочини. Однак, для більшості умисних злочинів мотив лежить за межами складу злочину; тілесне ушкодження залишається тілесним ушкодженням незалежно від того, якими мотивами керується винний – помстою, ненавистю, ревнощами і т. д. [2, с. 100].

З наведеного випливає, що радянська кримінально-правова наука розглядала мотив в якості певних спонукань, які підштовхнули особу до вчинення кримінального правопорушення. Дані спонукання вважались характерними для будь-якого умисного злочину та, залежно від диспозиції відповідної статті Особливої частини КК, могли мати обов'язковий або факультативний характер.

Вказані умовиводи сприймалися у науковому суспільстві як безальтернативні та такі, що не піддаються критиці. Водночас, характер досліджень мотиву як ознаки суб'єктивної сторони кримінального правопорушення ніс поверхневий характер.

На сьогоднішній же день означена вище позиція щодо ролі та змісту мотиву у складі суб'єктивної сторони складу злочину або кримінального проступку залишається домінуючою та майже не розвивається. Водночас, останнім часом виникають певні поодинокі пропозиції переглянути цю ідею. Так, Ю.В. Орлов взагалі називає категорію мотиву штучною (бо та, на його думку, не відповідає реально існуючим нервово-психологічним процесам, означає вже існуючі поняття) та наголошує на її ускладненому та інтегративному (синтетичному) змісті. Враховуючи проблеми, які виникають у правозастосовній діяльності у зв'язку з тлумаченням та доказуванням окремих видів мотивів кримінальних правопорушень, науковець пропонує на законодавчому рівні (КК України), а також у формах державної статистичної звітності внести зміни, спрямовані на заміну поняття «мотив» як обов'язкової ознаки суб'єктивної сторони відповідних складів злочинів або кримінальних проступків поняттям «мета» [3, с. 119].

Отже, вчений заперечує факт самого існування мотиву як самостійної ознаки та розглядає його в якості певного різновиду іншої факультативної ознаки суб'єктивної сторони складу кримінального правопорушення – мети.

Безперечно, така точка зору є цікавою та водночас доволі дискусійною. Спробуємо детальніше розібратися з її обґрунтованістю. Для цього проаналізуємо сутність даного поняття.

Як було зазначено вище, найбільш поширеною є ідея, відповідно до якої мотив – це внутрішнє спонукання до вчинення кримінального правопорушення [4, с. 22].

На нашу думку, подібне визначення є цілком логічним, проте не розкриває весь зміст даного поняття. Для того, аби зрозуміти сутність категорії «мотив», необхідно встановити процес його виникнення.

У даному контексті цікавими виглядають роздуми С.О. Колб та Р.О. Колб, які, вивчаючи криміналістичне значення мотивів дійшли висновків про те, що під наміром особи вчинити злочин або кримінальний проступок можна вважати її безпосереднє спонукання до такої протиправної діяльності, що варто враховувати при організації запобігання кримінальним правопорушенням. Поряд із цим, слід визнати, що не можна вважати мотив «вихідним моментом злочину», «початковою спонукальною причиною», тому що перед мотивом у спонукальному процесі стоять потреби, інтереси, ставлення, які опредмечуються через мотив, що також є важливою обставиною у правовому механізмі запобіжної діяльності [5, с. 134].

Таким чином, науковці стверджують, що мотив є результатом існування таких явищ, як потреби, інтереси, тощо. Дійсно, логічно припустити, що спочатку в свідомості людини зароджуються саме потреби, інтереси, настрої, тоді як мотив виступає кінцевим елементом даного ланцюга.

Викладена думка на дисертаційному рівні була розвинена О.І. Думанською, яка дійшла висновку, що мотив – це складна, завершальна фаза складного психологічного утворення. Це своєрідний наслідок тих передумов та установок, які формувались на усіх стадіях мотиваційного процесу. Мотив – безпосередній імпульс, який схиляє злочинця до вчинення кримінального правопорушення [6, с. 16]. Ба більше, вчена переконана, що потреби та мотив – це два «полоси» одного мотиваційного процесу. Їх розділяє цілий ряд безпосередньо взаємопов'язаних етапів та стадій, де одне перетворюється на інше, де одне впливає на інше. На результативну сутність складного механізму взаємопроникнення одночасно впливають: внутрішні установки особистості – це, з одного боку, а, з іншого, - оточуюче соціальне середовище, спосіб життя, конкретна ситуація. Як наслідок, формується мотив як своєрідний результат, «згусток» багатьох збуджуючих імпульсів та впливів [6, с. 8].



Наведені зауваження дозволяють зрозуміти механізм утворення мотиву як ознаки суб'єктивної сторони складу кримінального правопорушення, встановити його сутність. Отже, керуючись викладеним, можна зробити висновок, що кримінально протиправний мотив – це результат складного мотиваційного процесу, що формується під впливом синтезу суб'єктивних (внутрішні установки, інтереси тощо) та об'єктивних факторів (соціальне середовище, конкретні ситуації тощо), який протікає у свідомості суб'єкта та являє собою внутрішнє спонукання до вчинення злочину або кримінального правопорушення.

Роль мотивів та мети кримінального правопорушення є досить значною. Як слушно зауважує А.А. Вознюк, у вузькому розмінні ці ознаки слід розглядати виключно як факультативні ознаки складу кримінального правопорушення, тобто такі, що мають значення для кваліфікації не усіх, а лише окремих злочинів або кримінальних проступків (лише тоді, коли вони безпосередньо зазначаються в диспозиції заборонної кримінально-правової норми або логічно випливають з її змісту). У широкому розмінні досліджувані ознаки мають різне не лише кримінально-правове, але й кримінально-процесуальне, криміналістичне, кримінологічне та оперативно-розшукове значення. Це так зване універсальне, міжгалузеве або загальне значення зазначених ознак [7, с. 47].

Дійсно, кримінально протиправні мотиви мають міжгалузеве значення. Наприклад, відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 91 «Обставини, які підлягають доказуванню у кримінальному провадженні» Кримінального процесуального кодексу України, у кримінальному провадженні підлягають доказуванню такі обставини, як винуватість обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення, форма вини, мотив і мета вчинення кримінального правопорушення [8].

Відсутність же встановлених мотивів в обвинувальному акті цілком справедливо можна розглядати в якості обставини, яка перешкоджає суду правильно вирішити питання про індивідуалізацію кримінальної відповідальності особи, що знайде своє вираження у виді й розмірі покарання, яке не відповідатиме загальним засадам його призначення [9, с. 6].

Крім того, станом на 12.11.2020 року поняття «мотив» (та похідні від нього, як, наприклад, «умотивувавши») зустрічається два рази у змісті Загальної частини КК України [10] та тридцять разів у змісті Особливої частини КК України [10], що свідчить про кримінально-правове значення цієї ознаки. При цьому, в диспозиціях норм Особливої частини КК України згадуються наступні види мотивів: 1) корисливі; 2) хуліганські (мотиви явної неповаги до суспільства); 3) мотиви расової, національної чи релігійної нетерпимості; 4) інші особисті мотиви.

Думається, наведені факти свідчать про реальне існування означеної самостійної факультативної ознаки суб'єктивної сторони складу кримінального правопорушення, а отже, розглядати її в якості фантастичної категорії, яка існує виключно на теоретичному рівні видається недоцільним.

Водночас погоджуємось із тезою про те, що оскільки мотив не є необхідною ознакою складу кожного умисного злочину або кримінального проступку, то розгляд його під час аналізу суб'єктивної сторони складу кримінального правопорушення дається в площині встановлення впливу мотиву на формування кримінально протиправного умислу особи. Але навіть у тих випадках, коли мотив не входить до складу кримінального правопорушення ні у якості основної, ні у якості кваліфікуючої ознаки, встановлення його все ж таки вельми важливе. Суд під час визначення покарання має враховувати характер мотиву вчиненого злочину або кримінального проступку. Тому розгляд мотивів кримінального правопорушення має знайти місце у вченні про покарання під час розгляду обставин, що впливають на розмір покарання, що встановлюється судом, під час встановлення питання про індивідуалізацію покарання [2, с. 101].

Вказане вище вчерегове свідчить про важливість мотиву як факультативної ознаки суб'єктивної сторони складу кримінального правопорушення. Утім, перелічені функції мотиву не обмежуються викладеним вище, адже кримінально протиправний мотив доволі багатогранне явище. Наприклад, А.П. Музюкін виокремлює наступні функції мотиву кримінального правопорушення:

а) складоутворююча – утворює основний, кваліфікований або привілейований склад кримінального правопорушення;

б) функція, що впливає на призначення кримінальних покарань (утворює обставини, що обтяжують або пом'якшують покарання;

в) функція, що впливає на виконання кримінальних покарань (дозволяє диференціювати та індивідуалізувати процес виконання кримінального покарання за рахунок класифікації засуджених для обґрунтування системи впливу на них, виробленні критеріїв кінцевого результату діяльності установи кримінально-виконавчої системи, прогнозування поведінки засуджених у період відбування покарань та після звільнення) [11, с. 8-9].

Названі вище функції мотиву кримінального правопорушення також складно назвати вищепридатними. Крім означеного, мотиви подекуди відіграють вирішальну роль у розмежуванні складів злочинів або кримінальних проступків.

Вдалі приклади складоутворюючих та розмежувальних функцій мотиву наводить С.О. Харитонов, який, розглядаючи військові кримінальні правопорушення вказує, що при добровільній здачі в полон саме мотиви боягузтва й легкодухості дозволяють розмежовувати цей склад злочину від незлочинної поведінки (у випадках, коли особа здалася в полон, не маючи можливості вести бій за відсутності боєприпасів, або цей вчинок був обумовлений метою укорінення у ворожий стан для розвідувальної чи диверсійної роботи) або від злочину проти основ національної безпеки (державна зрада), якщо мотивом була допомога ворогу [9, с. 7].

Що ж стосується зв'язку мети та мотиву, погоджуємось із думкою П.Л. Фріса про те, що мотив не «працює» самостійно, а діє лише в сукупності з метою, досягнення якої переслідує особа. Наявність мети відрізняє свідому людську поведінку від неусвідомленої, рефлекторної діяльності. Мета – це той бажаний результат, який особа прагне досягнути внаслідок вчинення відповідного діяння [12, с. 181].

Дійсно, керуючись певними мотивами суб'єкт кримінального правопорушення так чи інакше переслідує певну мету, проте це не свідчить, що перша ознака є частиною другої, або ж навпаки. Більш доречно розглядати їх в якості самостійних ознак суб'єктивної сторони, які перебувають у тісному зв'язку між собою.

Крім того, правильному визначенню мотиву сприяє встановлення мети кримінально протиправних дій, яка опосередкована мотивом (оскільки і мотив опосередкований метою), є бажаним (ідеальним) результатом, якого прагне досягти особа, і відповідає на запитання: для чого особа вчиняє певну дію (у той час як мотив відповідає на запитання: чому особа вчиняє певну дію). Мотив і мета органічно взаємопов'язані, оскільки відображаються у суб'єктивній сфері людини. Інколи без визначення мети неможливо правильно усвідомити й зрозуміти мотив злочину, так само як без мотиву неможливо усвідомити мету злочину [13, с. 343].

Враховуючи це можна з впевненістю стверджувати, що мотив – це саме самостійна ознака суб'єктивної сторони, яка подекуди відіграє вирішальне значення в процесі визнання діяння суб'єкта в якості злочину або кримінального проступку.

**Висновки та перспективи подальших досліджень.** Отримані дані дозволяють розглядати під мотивом кримінального правопорушення результат складного мотиваційного процесу, що формується під впливом синтезу суб'єктивних (внутрішні установки, інтереси тощо) та об'єктивних факторів (соціальне середовище, конкретні ситуації тощо), який протікає у свідомості суб'єкта та являє собою внутрішнє спонукання до вчинення злочину або кримінального правопорушення.

Доведено, що мотив є самостійною факультативною ознакою складу кримінального правопорушення, яка тісно пов'язана із метою та має вагоме міжгалузеве значення.

Перспективним напрямком подальших досліджень вважаємо аналіз зв'язку мотивів з поняттями «особиста заінтересованість», «інтереси» (особливо в контексті диспозицій ст. ст. 218<sup>1</sup> КК України «Доведення банку до неплатоспроможності» та 219 «Доведення до банкрутства») та розгляд питання можливості існування мотивів у кримінальних правопорушеннях з необережною формою вини.

#### Список використаних джерел:

1. Немировский Э. Я. Советское уголовное право: пособие к изучению науки уголовного права и действующего Уголовного Кодекса С.С.С.Р. Части Общая и Особенная. Одесса, 1924 г. 296 с.
2. Пионтковский А.А., Ромашкин П.С., Чхиквадзе В.М. Курс советского уголовного права в шести томах. Том II. Преступление. Москва: Наука, 516 с.
3. Орлов Ю. В. Мотив як ознака суб'єктивної сторони складу злочину: сутність та питання доцільності законодавчого закріплення. *Право і безпека*. 2011. № 4 (41). С. 116-120.
4. Топчій В. В., Дідківська Г. В., Мудряк Т. О. Кримінальне право України. Загальна частина. Навчальний посібник у схемах. Вінниця : ТОВ «ТВОРИ», 2019. 344 с.
5. Колб С. О., Колб Р. О. Мотиви і мотивація у механізмі запобігання злочинам. *Сучасні кримінологічні дослідження: методи, напрями, перспективи*: збірник тез міжнарод. наук.-практ. круглого столу (Київ, 14 лист. 2019 р.). Київ: ДНДІ МВС України, 2019. С. 132-134.
6. Думанская Е. И. Мотив преступления как итог мотивационного процесса; его значение при квалификации убийств: автореф. дис. ... канд. юрид наук: 12.00.08. Екатеринбург, 2005. 22 с.

7. Вознюк А. А. Факультативні ознаки складу злочину: міжгалузевий вимір. *Актуальні проблеми кримінального права*: тези доп. X Всеукр. наук.-теорет. конф., присвяч. пам'яті проф. П. П. Михайленка (м. Київ, 22 листоп. 2019 р.) / [редкол.: В. В. Черней, С. Д. Гусарев, С. С. Чернявський та ін.]. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2019. С. 45-47.

8. Кримінальний процесуальний кодекс України: Закон України від 13.04.2012 р. №4651-VI. *База даних «Законодавство України». Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (Дата звернення 03.05.2020 р.).

9. Харитонов С. О. Значення суб'єктивної сторони для кваліфікації військових злочинів. *Теорія і практика правознавства*. 2018. Вип. 2 (14). С. 1-11.

10. Кримінальний кодекс України: Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *База даних «Законодавство України». Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>. (Дата звернення 03.05.2017 р.).

11. Музюкин А. П. Мотив преступления и его уголовно-правовое значение: автореф. дис. ... канд. юрид наук: 12.00.08. Рязань, 2010. 23 с.

12. Фріс П. Л. Кримінальне право України. Загальна частина : підручн. для студ. вищ. навч. закл. Вид. 3-тє, доп. і перероб. Одеса : Фенікс, 2017. 468 с.

13. Саско О. І. Мотив злочину: кримінально-правове та криминологічне значення. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2016. № 31. С. 337-346.

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

УДК 343.163:343.132

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.38>

БАЛИТА Р.І.

**СПІВВІДНОШЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРОРА ПРИ ПРОВЕДЕННІ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ З ПОВНОВАЖЕННЯМИ ПРИ ПРОВЕДЕННІ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ****CORRELATION OF THE POWERS OF THE PROSECUTOR IN THE CONDUCT OF COVERT INVESTIGATIVE (SEARCH) ACTIONS ACCORDING TO THE POWERS IN THE CONDUCT OF INVESTIGATIVE (SEARCH) ACTIONS**

Метою статті є дослідження співвідношення повноважень прокурора при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій з повноваженнями при проведенні слідчих (розшукових) дій. У статті визначено співвідношення повноважень прокурора при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій з повноваженнями при проведенні слідчих (розшукових) дій. Наголошено на різниці повноважень прокурора при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій та оперативно-розшукових заходів, а також встановлено їх зв'язок. Визначено особливості повноважень прокурора при проведенні оперативно-розшукової діяльності. З'ясовано, що під час проведення оперативно-розшукової діяльності прокурор уповноважений здійснювати прокурорський нагляд за додержанням законів з боку оперативних підрозділів. Підкреслюється, що з огляду на те, що у сфері оперативно-розшукової діяльності (внаслідок секретності заходів) громадяни часто обмежені у своїх можливостях захищати свої права та інтереси, головним завданням прокурора у цій галузі є запобігання та припинення порушення прав та законних інтересів фізичних осіб, та юридичні особи, які опинились у сфері оперативно-розшукової діяльності. Зроблено висновок, що прокурор при здійсненні оперативно-розшукової діяльності здійснює повноваження прокурорського нагляду, зокрема надає письмові вказівки щодо проведення оперативно-розшукових заходів з метою попередження та розкриття кримінальних правопорушень, пошуку осіб, які переходять від досудового розслідування, слідчий суддя, суд, ухиляються від відбування кримінального покарання, відсутні; вимагати для перевірки наказів, розпоряджень, наказів та інших актів щодо оперативно-розшукової діяльності, оперативно-розшукових справ, реєстрації, бухгалтерського обліку, звітності, статистичних, аналітичних документів та іншої інформації про здійснення оперативно-розшукових заходів; погодитися на продовження строку оперативно-розшукової діяльності; отримувати пояснення щодо порушень законодавства від посадових осіб органів, що проводять оперативно-розшукову діяльність тощо.

**Ключові слова:** негласні слідчі дії, слідчі (розшукові) дії, оперативно-розшукові заходи, оперативно-розшукова діяльність, прокурор, повноваження.

The purpose of the article is to study the relationship between the powers of the prosecutor in conducting covert investigative (investigative) actions with the powers in conducting investigative (investigative) actions. The article defines the correlation between the powers of the prosecutor in the conduct of covert investigative (search) actions with the powers in the conduct of investigative (search) actions. The difference in the powers of the prosecutor in the conduct of covert investigative (search) actions and operational-search measures was noted, and their connection was established. The features of the powers of the prosecutor in carrying out operational-search activities have been determined. It was established that during the conduct of operational-search activities, the prosecutor is authorized to exercise prosecutor's supervision over the observance of laws by operational units. It is emphasized that given that in the field of operational and investigative activities (due to the secrecy of measures) citizens are often limited in their ability to protect their rights and interests, the main task of the prosecutor in this area is to prevent and stop violations of rights and legitimate interests of individuals, and legal entities that found themselves in the field of operational and investigative activities. It is concluded that the prosecutor in carrying out operational and investigative activities exercises the powers of prosecutorial supervision, in particular to provide written instructions on conducting operational and investigative measures to prevent and detect criminal offenses, to search for persons hiding from pre-trial investigation, investigating judge, court, evade serving a criminal sentence, are missing; require for verification of orders, instructions, orders and other acts on operational and investigative activities, operational and investigative cases, registration, accounting, reporting, statistical, analytical documents and other information on the implementation of operational and investigative measures; to consent to the extension of the term of operative-search activity; receive explanations on violations of the law from officials of bodies conducting operational and investigative activities, etc.

**Key words:** *covert investigative actions, investigators (search) actions, operational search activities, operational search activities, prosecutor, powers.*

**Постановка проблеми.** Повноваження прокурора при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій запропоновано визначити як сукупність встановлених кримінальними процесуальними нормами прав та кореспондуючих їм обов'язків щодо здійснення контролю, організації, прийняття рішення та проведення негласних слідчих (розшукових) дій, забезпечення своєчасного їх проведення та використання їх результатів у кримінальному провадженні. Поміж вказаного прокурор уповноважений здійснювати процесуальний контроль за проведенням НС(Р)Д з метою забезпечення прав та основоположних свобод людини й громадянина. Зокрема, у науковій літературі наголошується, що гарантії прав та інтересів особи разом із гарантіями ефективної діяльності органів, які ведуть кримінальний процес, у своїй сукупності утворюють засоби ефективного функціонування кримінального процесу в цілому [1, с. 19].

Аналізуючи повноваження прокурора при проведенні слідчих (розшукових) дій (далі та НС(Р)Д зазначимо, що поряд із НС(Р)Д при проведенні С(Р)Д прокурор наділений більш ширшими повноваженнями. Зокрема, прокурор вживає належних заходів для забезпечення присутності під час проведення слідчої (розшукової) дії осіб, чії права та законні інтереси можуть бути обмежені або порушені. А тому, дослідження співвідношення повноважень прокурора при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій з повноваженнями при проведенні слідчих (розшукових) дій є актуальним та своєчасним.

**Стан дослідження проблеми.** Слід наголосити, що проблемні питання науково-теоретичних та практичних розробок реалізації повноважень прокурором, загалом, та проведення негласних слідчих (розшукових) дій, зокрема, як до прийняття Кримінального процесуального кодексу України 2012 р. так й після, неодноразово досліджувалися такими вченими як: С. Є. Абрамський, Ю. П. Аленін, С. А. Альперт, К. К. Арсеньєв, М. І. Бажанов, О. М. Бандурка, В. І. Басков, О. В. Баулін, В. Д. Берназ, Є. М. Блажівський, С. І. Вікторський, Ю. ЄЮ Вінокуров, А. Ф. Волобуєв, Р. Н. Гасанов, Ю. М. Грошевий, С. М. Гусаров, М. В. Даньшин, М. В. Джига, В. П. Захаров, М. О. Изотова, О. В. Капліна, П. М. Каркач, Г. К. Кожевніков, В. В. Колодчин, А. Ф. Коні, В. О. Коновалова, О. Є. Кравченко, В. Ф. Крюков, М. Й. Курочка, О. П. Кучинська, А. П. Лазарєв, В. Т. Маляренко, В. О. Малярова, І. Є. Марочкін, О. Р. Михайленко, М. М. Міхеєнко, Г. В. Мов-

чан, І. В. Назаров, В. Т. Нор, Г. В. Остафійчук, І. А. Петрова, І. Л. Петрухін, М. А. Погорельський, В. Д. Пчолкін, М. В. Руденко, Д. С. Слінько, С. В. Слінько, М. І. Смирнов, О. В. Соколова, С. М. Стахівський, Р. Л. Степанюк, О. Ю. Татаров, В. Я. Тацій, В. М. Тертишник, А. Р. Туманянц, Л. Д. Удалова, С. С. Чернявський, В. В. Чумак, В. В. Шендрик, А. В. Шило, О. Г. Шило, М. Є. Шумило, О. О. Шпак, Н. І. Щегель, В. Д. Фінько, В. М. Юрчишин, О. О. Юхно, Ю. П. Янович, О. Г. Яновська та інші. Проте мало приділено уваги питанням співвідношення повноважень прокурора при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій з повноваженнями при проведенні слідчих (розшукових) дій.

**Метою статті** є дослідження співвідношення повноважень прокурора при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій з повноваженнями при проведенні слідчих (розшукових) дій.

**Виклад основного матеріалу.** Враховуючи положення ст. ст. 36, 223-275 КПК України, нами буде розглянуто повноваження прокурора при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій у співвідношенні з повноваженнями прокурора при проведенні слідчих (розшукових) дій за такими критеріями:

1. Можливість надання письмової вказівки слідчому провести слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії. За цих умов, вказівка повинна мати конкретний вид процесуальної дії (слідчі (розшукові) дії та/або негласні слідчі (розшукові) дії), яку потрібно провести, строки її проведення, а також обґрунтування доцільності проведення відповідних процесуальних дій та суб'єктів, яких необхідно залучити до їх проведення (нашу думку підтримують 83.4 % опитаних прокурорів). Контроль за виконанням такої вказівки здійснюється безпосередньо прокурором під час вивчення матеріалів кримінального провадження, заслуховування слідчого, керівника слідчої групи або слідчо-оперативної групи. Проте, на сьогодні відсутня законодавчо закріплена відповідальність слідчого за невиконання письмової вказівки прокурора.

2. Здійснення прокурорського контролю за проведенням слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій. За даних обставин, прокурор, здійснюючи контроль слідчого, керівника слідчої або слідчо-оперативної групи щодо проведення слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій під час розслідування конкретного злочину, уповноважений здійснювати:

1) заслуховування слідчого або керівника слідчої, слідчо-оперативної групи про здобуті результати при проведенні слідчих (розшукових) дій чи НС(Р)Д. Здійснення контролю у такій формі надає можливість встановити повноту проведення НС(Р)Д й доцільність повторного звернення з відповідним клопотанням про продовження проведення даної НС(Р)Д, а також з'ясувати доцільність проведення інших процесуальних дій. Як приклад, при проведенні НС(Р)Д з'ясовано, що особа переходить предмет злочину, відповідно, виникає необхідність процесуального вилучення такого предмету, з метою недопущення його знищення.

2) дотримання прав особи та законності при проведенні слідчих й негласних слідчих (розшукових) дій. У даному випадку, прокурор під час здійснення прокурорського контролю за проведенням слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій забезпечує неухильне додержання вимог Конституції України, КПК України, міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, вимог інших актів законодавства (ст. 9 КПК України), зокрема щодо: права на свободу та особисту недоторканність (ст. 12 КПК України), недоторканності житла чи іншого володіння особи (ст. 13 КПК України), таємниці спілкування (ст. 14 КПК України), невтручання у приватне життя (ст. 15 КПК України).

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що співвідношення повноважень прокурора при проведенні НС(Р)Д та слідчих (розшукових) дій здійснено за такими критеріями:

1. Можливість надання письмової вказівки слідчому провести слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії й здійснювати контроль за повнотою і своєчасністю виконання вказівки;

2. Здійснення прокурорського контролю за проведенням слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, а саме: заслуховування слідчого або керівника слідчої, слідчо-оперативної групи про здобуті результати при проведенні слідчих (розшукових) дій чи НС(Р)Д; дотримання прав особи та законності при їх проведенні, під час такого контролю встановлюється наявність достатніх підстав для проведення цих процесуальних дій, дотримання конституційних прав особи й законності при їх проведенні.

Що стосується співвідношення повноважень прокурора при проведенні негласних слідчих (розшукових) дій з повноваженнями прокурора при проведенні оперативно-розшукових заходів, зазначимо, що одним із ключових є повноваження щодо здійснення прокурорського нагляду в ході проведення оперативно-розшукових заходів.

Таким чином, зважаючи на те, що у сфері оперативно-розшукової діяльності (через негласність проведення заходів) громадяни досить часто обмежені у можливості захищати свої права та інтереси, головним завданням прокурора в цьому напрямі його діяльності є попередження і припинення порушень прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, які опинилися у сфері ОРД.

Зазначимо, що до повноважень прокурора при здійсненні нагляду за додержанням законів під час проведення ОРД належать такі:

1) безперешкодно входити в усі приміщення органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність;

2) вимагати для перевірки розпорядження, інструкції, накази та інші акти щодо оперативно-розшукової діяльності, оперативно-розшукові справи, реєстраційні, облікові, звітні, статистичні, аналітичні документи та інші відомості щодо здійснення оперативно-розшукових заходів;

3) доручати керівникам відповідних органів проведення у підвідомчих їм підрозділах перевірок з метою усунення порушень закону;

4) надавати письмові вказівки про проведення оперативно-розшукових заходів з метою попередження та виявлення кримінальних правопорушень, про розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно відсутні;

5) надавати згоду на продовження строку проведення оперативно-розшукової діяльності;

6) отримувати пояснення щодо порушень вимог закону від посадових осіб органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність;

7) перевіряти скарги на порушення законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність, з ознайомленням у необхідних випадках з оперативно-розшуковими матеріалами;

8) скасовувати незаконні постанови про заведення або закриття оперативно-розшукової справи, зупинення або поновлення оперативно-розшукової діяльності чи про інші рішення, що суперечать закону;

9) вживати заходів щодо усунення порушень законності під час проведення оперативно-розшукової діяльності і щодо притягнення винних до встановленої законом відповідальності;

10) опротестовувати незаконну постанову суду про дозвіл або відмову на проведення оперативно-розшукових заходів. При цьому, принесення протесту зупиняє проведення оперативно-розшукових заходів, дозвіл на які дано судом [2].

Виходячи з аналізу Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», прокурорським наглядом мають охоплюватися наступні види самостійних, але взаємопов'язаних між собою рішень:

- рішення про заведення оперативно-розшукової справи;
- рішення про припинення та поновлення ОРД;
- рішення про проведення ОРЗ;
- рішення за результатами проведення ОРД;
- рішення про закриття оперативно-розшукової справи [3].

Таким чином, прокурор при проведенні оперативно-розшукових заходів уповноважений перевіряти додержання вимог чинного законодавства щодо:

а) заведення оперативно-розшукових справ, підстав для проведення оперативно-розшукової діяльності;

б) наявності повноважень в осіб, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність;

в) відповідності оперативно-розшукових заходів цілям і завданням оперативно-розшукової діяльності, дотримання встановлених законодавством умов і порядку проведення оперативно-розшукових заходів, а також залучення громадян до їх здійснення на конфіденційній основі та засадах добровільності;

г) застосування окремих обмежень прав і свобод людини, обґрунтованості клопотань до суду про надання дозволу на проведення оперативно-розшукових заходів, зокрема пов'язаних із втручанням у приватне спілкування;

г) своєчасності направлення відомостей про злочинну діяльність окремих осіб, які здобути в ході оперативно-розшукової діяльності, органам досудового розслідування для початку та здійснення досудового розслідування;

д) обґрунтованості продовження, припинення, поновлення обчислення строків ведення оперативно-розшукових справ та їх закриття, а також використання результатів оперативно-розшукової діяльності;

е) своєчасності повідомлення про заведення та закриття оперативно-розшукових справ;  
е) відповідності відомчих наказів, інструкцій, розпоряджень та інших правових актів з питань проведення оперативно-розшукової діяльності Конституції України та іншим законам України.

**Висновки.** Отже, співвідношення загальних повноважень прокурора при проведенні НС(Р)Д та слідчих (розшукових) дій здійснено за такими критеріями: 1. можливість надання письмової вказівки слідчому провести слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії та здійснювати контроль за повнотою і своєчасністю виконання вказівки; 2. здійснення контролю за проведенням слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій, а саме: заслуховування слідчого або керівника слідчої, слідчо-оперативної групи про здобуті при проведенні слідчих (розшукових) дій чи НС(Р)Д результати; дотримання прав особи та законності при їх проведенні, під час такого контролю встановлюється наявність достатніх підстав проведення цих процесуальних дій, дотримання конституційних прав особи й законності при їх проведенні.

Прокурор при проведенні ОРД здійснює повноваження прокурорського нагляду, зокрема надавати письмові вказівки про проведення оперативно-розшукових заходів з метою попередження та виявлення кримінальних правопорушень, про розшук осіб, які переховуються від органів досудового розслідування, слідчого судді, суду, ухиляються від відбування кримінального покарання, безвісно відсутні; вимагати для перевірки розпорядження, інструкції, накази та інші акти щодо оперативно-розшукової діяльності, оперативно-розшукові справи, реєстраційні, облікові, звітні, статистичні, аналітичні документи та інші відомості щодо здійснення оперативно-розшукових заходів; надавати згоду на продовження строку проведення оперативно-розшукової діяльності; отримувати пояснення щодо порушень вимог закону від посадових осіб органів, які проводять оперативно-розшукову діяльність тощо.

Запропоновано унормувати ч. 2 ст. 36, в якій, відповідно, викласти пункт та такого змісту: «давати вказівки про проведення негласних слідчих (розшукових) дій відповідним оперативним підрозділам або вимагати від оперативних підрозділів сприяння в провадженні процесуальних дій».

#### **Список використаних джерел:**

1. Лобойко Л. М. Методи кримінально-процесуального права: монографія. Дніпропетровськ : Дніпропетр. держ. ун-т. внутр. справ. 2006. 352 с.
2. Про оперативно-розшукову діяльність : закон України від 18.02.1992 № 2135-ХІІ. *База даних «Законодавство України». Верховна Рада України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2135-12#Text> (дата звернення: 01.06.2020).
3. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність : наказ Генеральної прокуратури України від 03.12.2012 4/Ігн. *База даних «Законодавство України». Верховна Рада України.* URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0004900-12#Text> (дата звернення: 01.06.2020).



**КЛАСИФІКАЦІЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВ ОСОБИ,  
ЩОДО ЯКОЇ ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ ОБВИНУВАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ**

**CLASSIFICATION OF PROCEDURAL RIGHTS OF A PERSON AGAINST  
WHOM ACCUSATORY ACTIVITY IS CARRIED OUT**

Мета статті полягає у визначенні критеріїв класифікації процесуальних прав особи, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність. У статті проаналізовано права особи, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність, з метою їх класифікації за кількома основними критеріями. Обґрунтовано доцільність використання терміна «особа, щодо якої здійснюється обвинувачувальна діяльність». Цей термін вживається у тому значенні, в якому Європейський суд з прав людини використовує термін «обвинувачений». У статті зазначається, що процесуальними правами користуються ті особи, щодо яких переслідування здійснюється без повідомлення про підозру. В обґрунтуванні ст. 6 Європейської конвенції з прав людини, передбачено права обвинуваченого на захист, участь у доказах, перекладача тощо. Існує декілька способів класифікації прав обвинуваченого. Обґрунтовано, що по-перше, права особи можна класифікувати залежно від сфери інтересів у кримінальному провадженні, яка задовольняється в ході реалізації прав: право на захист від підозри/звинувачення; право впливати на хід кримінального провадження та його остаточні рішення; право на захист конституційних прав, обмеження яких здійснюється в ході кримінального провадження. Зазначається, що по-друге права можна класифікувати на такі, якими можна скористатися лише особисто, та ті, що можуть бути делеговані захисникам, законним представникам. Підкреслюється, що в третій спосіб права можна класифікувати залежно від того, чи можуть бути обмежені права особи, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність (абсолютні та відносні права). Визначається, що четвертим способом права можна класифікувати залежно від того, чи вимагає для здійснення права згода чи ініціатива особи. Запропоновано права особи щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність класифікувати: (1) за сферою інтересу у кримінальному провадженні, який задовольняється під час реалізації прав; (2) за можливістю делегування процесуальних прав захисникам, представникам; (3) залежно від того, чи передбачена можливість обмеження певного права у законний спосіб; (4) залежно від того, чи потребує реалізація процесуального права згоди або ініціативи особи.

**Ключові слова:** підозрюваний, обвинувачений, обвинувальна діяльність, право на захист, участь сторони захисту у доказуванні.

The purpose of the article is to determine the criteria for classifying the procedural rights of the person against whom the prosecution is carried out. The article analyzes the rights of the person against whom the accusatory activity is carried out in order to classify them according to several main criteria. The expediency of using the term "person against whom the accusatory activity is carried out" is substantiated. This term is used in the sense in which the European Court of Human Rights uses the term "accused". The article states that procedural rights are enjoyed by those persons against whom prosecution is carried out without notification of suspicion. In the substantiation Art. 6 of the European Convention on Human Rights, which provides for the rights of the accused to defense, to participate in evidence, to an interpreter, etc. There are several ways to classify the rights of a person accused. It is substantiated that in the first way the rights of a person can be

classified depending on the sphere of interest in criminal proceedings, which is satisfied in the course of realization of rights: the right to protection from suspicion / accusation; the right to influence the course of criminal proceedings and its final decisions; the right to protection of constitutional rights, the restriction of which is carried out in the course of criminal proceedings. It is noted that in the second way the rights can be classified into those that can be exercised only personally, and those that can be delegated to defenders, legal representatives. It is emphasized that in the third way the rights can be classified depending on whether the rights of the person against whom the accusatory activity is carried out (absolute and relative rights) can be limited. It is determined that in the fourth way the rights can be classified depending on whether the exercise of the right requires the consent or initiative of the person. It is proposed to classify the rights of the person against whom the prosecution is carried out: (1) according to the sphere of interest in criminal proceedings, which is satisfied during the exercise of rights; (2) according to the possibility of delegating procedural rights to defenders certain law in a lawful manner, (3) depending on whether the exercise of procedural law requires the consent or initiative of the person.

**Key words:** *suspect, accused, accusatory activity, right to defense, participation of the defense party in evidence.*

**Постановка проблеми.** Питання прав учасників кримінального провадження без перебільшення є одним із центральних в теорії кримінального процесу. Дослідження прав учасників кримінального провадження завжди піднімає, з одного боку, проблему достатності гарантій дотримання певних прав, а, з іншого боку, – проблему зловживання наданими правами. Саме тому права учасника або групи учасників кримінального провадження доцільно досліджувати не відокремлено одне від одного, а комплексно, виходячи з мети та завдань наділення учасника певними правами. Тому дослідження різних критеріїв класифікації процесуальних прав є актуальним. Враховуючи, що одне з центральних місць в кримінальному провадженні займає особа, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність, класифікація її прав є не менш актуальною.

**Аналіз публікацій, у яких започатковано вирішення цієї проблеми.** Правам особи, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність, зокрема підозрюваного та обвинуваченого, традиційно приділяється достатньо уваги в наукових публікаціях. При цьому окремо взяті права чи групи тісно пов'язаних між собою прав досить глибоко досліджені. Наприклад, окремі аспекти права на захист були предметом дослідження в наукових працях О.Р. Балацької [1], Т.В. Корчєвої [2]. Право на оскарження судових рішень аналізувала Н.В. Кішен [3]. Питання дотримання конституційних прав в кримінальному провадженні досліджені в роботах В.В. Назарова [4], С.М. Смокова [5]. І.М. Зеленська здійснювала класифікацію прав під час застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою [6]. Однак питання класифікації прав особи, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність, є мало дослідженим.

**Мета статті** полягає у визначенні критеріїв класифікації процесуальних прав особи, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність.

**Виклад основного матеріалу.** У цій статті поняття «особа, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність» будемо вживати у значенні, яке вкладається в термін «обвинувачений» практикою Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) [7]. Тобто не будемо обмежуватися виключно вітчизняним розумінням статусу «обвинувачений», якого особа набуває з моменту передання обвинувального акту до суду (ч. 2 ст. 42 КПК України). Процесуальний статус «обвинувачений» в розумінні Європейського суду з прав людини не обмежується формальними процесуальними статусами особи у кримінальному провадженні певної держави-учасниці Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – Конвенція). Він охоплює також осіб, які за кримінальним процесуальним законодавством України не набули процесуального статусу, однак щодо них проводяться процесуальні дії, метою яких є перевірка версії щодо причетності таких осіб до вчинення кримінального правопорушення. Це може бути або допит, під час якого ставляться питання про причетність особи до такого правопорушення, або обшук, огляд, отримання зразків для експертизи, тимчасовий доступ до речей і документів, різного роду запити, в мотивації яких вказується про можливу причетність особи до вчинення злочину, або накладення арешту на майно особи, яка не набула процесуального статусу підозрюваного/обвинуваченого чи цивільного відповідача тощо. В даному випадку виникає питання, чи мають особи, щодо яких фактично

здійснюється обвинувальна діяльність до повідомлення їм про підозру, такі процесуальні права, які б могли бути складовою системи процесуальних прав сторони захисту.

По-перше, як відомо, Конвенція, як міжнародний договір, є складовою кримінального процесуального законодавства. У ст. 6 Конвенції зазначено, що кожен, кого обвинувачено у вчиненні кримінального правопорушення, має щонайменше такі права: а) бути негайно і детально поінформованим зрозумілою для нього мовою про характер і причини обвинувачення, висунутого проти нього; б) мати час і можливість, необхідні для підготовки свого захисту; в) захищати себе особисто чи використовувати юридичну допомогу захисника, вибраного на власний розсуд, або – за браком достатніх коштів для оплати юридичної допомоги захисника – одержувати таку допомогу безоплатно, коли цього вимагають інтереси правосуддя; г) допитувати свідків обвинувачення або вимагати, щоб їх допитали, а також вимагати виклику й допиту свідків захисту на тих самих умовах, що й свідків обвинувачення; е) якщо він не розуміє мови, яка використовується в суді, або не розмовляє нею, – одержувати безоплатну допомогу перекладача [8].

Очевидно, що зазначені права властиві саме для сторони захисту, і багато в чому дублюються у ст. 42 КПК України. Пропонуємо декілька критеріїв класифікації процесуальних прав особи, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність.

Перший критерій. Права особи, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність можна класифікувати залежно від сфери інтересу у кримінальному провадженні, який задовольняється під час реалізації прав. Це: право на захист від підозри/обвинувачення; право впливати на перебіг кримінального провадження та його кінцеві рішення; право на захист конституційних прав, обмеження яких здійснюється у кримінальному судочинстві.

Основною сферою інтересу у кримінальному провадженні, безумовно, є захист від підозри/обвинувачення. Першою складовою права на захист є право знати, у чому особу підозрюють/обвинувачують (п. 1 ч. 3 ст. 42 КПК України). Зазначене право безпосередньо реалізується під час вручення особі повідомлення про підозру та обвинувального акту, а також при зміні підозри або зміні обвинувачення в суді (ст. 42, 293, 338, 481 КПК України). При цьому кримінальний процесуальний закон не передбачає для сторони обвинувачення обов'язку повідомляти особу про те, за якою статтею закону України про кримінальну відповідальність кваліфіковано діяння, на причетність до вчинення якого перевіряється особа до повідомлення їй про підозру. Водночас, окремі дії сторони обвинувачення Європейським судом з прав людини трактуються саме як обвинувачення особи у вчиненні кримінального правопорушення [7].

У даному випадку доречним буде звернути увагу на Постанову Великої Палати Верховного Суду від 08.04.2020, яким зобов'язано Генеральну прокуратуру України надати вичерпні відомості про повний перелік кримінальних проваджень, за якими до Єдиного реєстру досудових розслідувань внесені відомості про вчинення особою кримінальних правопорушень, а також коли саме, за якими номерами, щодо яких обставин та за якою кваліфікацією внесені відповідні відомості до Єдиного реєстру досудових розслідувань (далі – ЄРДР) [9].

Аналізуючи це рішення, вважаємо за потрібне звернути увагу на той факт, що поняття таємниці досудового розслідування у ньому трактовано дещо звужено. Так, згідно з п. 60 цього судового рішення інформацією, яка містить таємницю досудового розслідування, визнано ту, яку було створено або одержано у кримінальному провадженні після внесення до ЄРДР відомостей про вчинення кримінального правопорушення.

Приміром, здійснення закритого судового розгляду у випадках, передбачених ст. 27 КПК України не обмежується збереженням в таємниці тих відомостей, які отримані під час судового розгляду. В закритому судовому розгляді досліджуються у тому числі відомості, які отримані до початку судового розгляду.

Але, незалежно від незгоди із аргументами цього судового рішення, ми вважаємо, що отримання особою відомостей від Генеральної прокуратури України про те, що до ЄРДР внесені відомості про вчинення нею кримінального правопорушення, надає такій особі процесуального статусу обвинуваченого в розумінні ЄСПЛ.

Однак постає питання про те, чи можна вважати особу обвинуваченим в розумінні практики ЄСПЛ, якщо відомості про перевірку її на причетність до вчинення кримінального правопорушення ця особа отримала не в законний спосіб. Наприклад, під час досудового розслідування була проведена певна процесуальна дія, учасники якої були попереджені про недопустимість розголошення відомостей досудового розслідування (обшук, тимчасовий доступ, негласні слідчі (розшукові) дії тощо). При цьому учасник процесуальної дії чи інша особа, яка отримала доступ до відповідних процесуальних документів, повідомила про цю дію особу, причетність якої перевіряється. На нашу думку, в таких випадках особа не може вважатися обвинуваченою.

Другою складовою права на захист є право особи, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність, збирати та подавати докази. З одного боку, складовою засади презумпції невинуватості є покладення обов'язку доказування на сторону обвинувачення. Водночас, можливість сторони захисту приймати активну участь у процесі доказування є дійсно необхідною. По-перше, сторона обвинувачення (так само, як і сторона захисту) може бути необ'єктивною та упередженою. По-друге, сторони захисту можуть бути краще відомі обставини тієї події, яка інкримінується. Збір доказів стороною обвинувачення може здійснюватися або особисто (опитування осіб, залучення експертів, витребування речей та копій документів тощо), або шляхом ініціювання проведення процесуальних дій перед стороною обвинувачення чи судом (шляхом заявлення відповідних клопотань). Зокрема, сторона захисту не наділена правом проводити негласні слідчі (розшукові) дії та слідчі (розшукові) дії, пов'язані з примусовим проникненням до житла. Такі дії можуть бути проведені лише стороною обвинувачення.

Третью складовою права на захист є право користуватися правовою допомогою. Варто звернути увагу, що кримінальний процесуальний закон пов'язує виникнення права на правову допомогу захисника з набуттям особою статусу підозрюваного, обвинуваченого. Саме цим особам користування послугами захисника забезпечується у тому числі безоплатно. Водночас, до моменту повідомлення про підозру особа також може користуватися правовою допомогою адвоката (адвокат свідка). Крім того, відповідно до рішення Конституційного Суду України від 30.09.2009 у справі за конституційним зверненням громадянина Голована Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу) положення «кожен має право на правову допомогу» треба розуміти як гарантовану державою можливість будь-якій особі незалежно від характеру її правовідносин з державними органами, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами вільно, без неправомірних обмежень отримувати допомогу з юридичних питань в обсязі і формах, як вона того потребує [10].

Другою сферою інтересу у кримінальному провадженні є право впливати на перебіг кримінального провадження та його кінцеві рішення. Для цього особі надано право ініціювати початок кримінального провадження (з'являтися із зізнанням). Також особі, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність, надано право впливати на прийняття кінцевих рішень як прямо, так і опосередковано. Прямий вплив можливий у разі, якщо прийняття кінцевого рішення залежить від волі особи, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність. Це може бути укладення угоди про визнання винуватості, угоди про примирення з потерпілим, надання згоди на звільнення від кримінальної відповідальності тощо. Опосередкований вплив на прийняття кінцевих рішень може здійснюватися шляхом висловлення аргументів, які можуть вплинути на прийняття рішення у справі. Також опосередкований вплив може мати місце при взаємодії з потерпілим у провадженнях приватного обвинувачення (виплата компенсації, вибачення тощо). Формою впливу на кінцеві рішення є також їх оскарження в передбаченому законом порядку.

Третью формою інтересу у кримінальному провадженні є захист конституційних прав, обмеження яких здійснюється в кримінальному судочинстві. Так, під час вилучення та арешту майна, обмежень свободи пересування в перебігу застосування запобіжних заходів, відсторонення від посади обмежуються майнові, соціально-економічні, трудові права особи. Тому кримінальний процесуальний закон передбачає право особи заперечувати проти застосування заходу, під час якого обмежуються його права, ініціювати перегляд рішень про застосування заходу, в перебігу якого обмежуються права (скасування чи зміна заходів забезпечення кримінального провадження).

Другий критерій класифікації полягає у розподілі прав особи, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність, на такі, які можуть здійснюватися виключно особисто, та на такі, що можуть бути делеговані захисникам, законним представникам.

У ч. 4 ст. 46 КПК України зазначено, що захисник користується процесуальними правами підозрюваного, обвинуваченого, захист якого він здійснює, крім процесуальних прав, реалізація яких здійснюється безпосередньо підозрюваним, обвинуваченим. При цьому закон не містить ані чіткого переліку таких прав, ані критеріїв можливості/неможливості делегування прав. У зв'язку з цим треба визнати, що більшість спроб класифікації прав за даним критерієм можуть викликати дискусії.

Водночас, на нашу думку, такими, що не можуть бути делегованими іншій особі, є такі права. По-перше, право давати показання (в тому числі й зізнавальні) або відмовитися від давання показань. По-друге, право вільного вибору адвоката (у тому числі вільного погодження користуватися послугами адвоката, якого залучили близькі особи). Водночас, зазначене право

не є повністю особистим. Так, залучення адвоката від центру надання безоплатної правової допомоги не передбачає можливості відмовитися без належної аргументації причин відмови. По-третє, низка процесуальних документів має бути вручена чи направлена саме підозрюваному, обвинуваченому. Направлення таких документів лише захиснику не допускається. Мова про повідомлення про підозру, клопотання про застосування запобіжних заходів, окремих інших заходів забезпечення кримінального провадження, постанов про зупинення/відновлення досудового розслідування. На нашу думку, окремі вимоги закону про необхідність вручення документів саме підозрюваному/обвинуваченому не повинні бути настільки категоричними та потребувати змін. По-четверте, саме обвинувачений має бути присутній в судовому засіданні та отримати право на останнє слово (за виключенням здійснення спеціального судового провадження).

Третій критерій класифікації полягає у тому, чи можуть бути обмежені права особи, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність (абсолютні та відносні права). В даному випадку варто зауважити, що переважна більшість прав підозрюваного на захист та прав брати участь і впливати на кримінальне провадження не можуть бути обмежені. В окремих випадках підозрюваному обмежують строк ознайомлення з матеріалами кримінального провадження, або видаляють із зали судових засідань. Але переважна більшість соціально-економічних та трудових прав особи можуть бути обмежені в кримінальному провадженні (право на недоторканість житла, на таємницю кореспонденції, на майно тощо). Водночас, за жодних обставин не може бути обмежене право на заборону катування, на повагу до гідності особи тощо.

Четвертий критерій полягає у тому, чи потребує реалізація права згоди або ініціативи особи. Відповідно до даного критерію пропонуємо класифікувати права на диспозитивні права, реалізація яких можлива виключно за ініціативою суб'єкта права. Наприклад, давання показань, оскарження процесуальних рішень, самостійний збір доказів. Або права-гарантії, які реалізуються незалежно від волі носія права, оскільки паралельно є обов'язком іншого учасника кримінального провадження. Наприклад, надання інформації про суть підозри/обвинувачення, надання процесуальних документів, у тому числі у перекладі на рідну мову.

На жаль, обмежені обсяги публікації не дозволяють здійснити більш розгорнутий аналіз різних критеріїв класифікації прав особи, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність. Крім того, наведений нами перелік критеріїв класифікації не є вичерпним.

**Висновки.** Права особи, щодо якої здійснюється обвинувальна діяльність, можуть бути класифіковані, зокрема, за такими критеріями. По-перше, за сферою інтересу у кримінальному провадженні, який задовольняється під час реалізації прав (право на захист від підозри/обвинувачення, право впливати на перебіг кримінального провадження та його кінцеві рішення, право на захист конституційних прав, обмеження яких здійснюється в кримінальному судочинстві). По-друге, за можливістю делегування особою процесуальних прав захисникам, представникам тощо. По-третє, залежно від того, чи передбачена можливість обмеження відповідного права у законний спосіб. По-четверте, залежно від того, чи потребує реалізація процесуального права згоди або ініціативи особи.

#### **Список використаних джерел:**

1. Балацька О.Р. Засада забезпечення права на захист у кримінальному провадженні: нормативні передумови реалізації. *Часопис Національного університету «Острозька академія». Сер. : Право.* 2014. № 2. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Choasp\\_2014\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Choasp_2014_2_6).
2. Корчева Т.В. Щодо питання забезпечення права на захист особи у кримінальному провадженні за новим Кримінальним процесуальним кодексом України. *Теорія і практика правознавства.* 2013. Вип. 1. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp\\_2013\\_1\\_23](http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_1_23).
3. Кіцен Н.В. Свобода апеляційного оскарження вироків та ухвал суду у кримінальному провадженні. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія».* 2013. Вип. 1. С. 211-221.
4. Назаров В.В. Обмеження конституційних прав людини в кримінальному провадженні : Автореферат д-ра юрид. наук ДДУВС 12.00.09. Дніпропетровськ, 2009, 34 с.
5. Смоков С.М. Види обмежень конституційних прав громадян у новому Кримінальному процесуальному кодексі України. *Форум права.* 2012. № 2. С. 628-632.
6. Зеленська І.М. Класифікація гарантій прав і свобод особи під час застосування запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою. *Вісник кримінального судочинства.* 2016. № 4. С. 26-32.

7. Девеер против Бельгії (Deweer v. Belgium): Постановление Европейского Суда по правам человека от 27 февраля 1980 года (жалоба № 6903/75) URL: <http://european-court.eu/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/deveer-protiv-belgii-postanovlenie-evropejskogo-suda>.

8. Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод від 04.11.1950 № 4651-VI. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text).

9. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 08.04.2020 (справа № 826/7244/18) URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/89180564>.

10. Рішення Конституційного Суду України від 30.09.2009 у справі за конституційним зверненням громадянина Голованя Ігоря Володимировича щодо офіційного тлумачення положень статті 59 Конституції України (справа про право на правову допомогу). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v023p710-09#Text>.

УДК 343.17(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.40>

**ЛЬОШЕНКО О.Ю.**

### **НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ТА НЕУПЕРЕДЖЕНІСТЬ СУДУ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ**

### **INDEPENDENCE AND IMPARTIALITY OF THE COURT IN CRIMINAL PROCEEDINGS**

Актуальність статті полягає в тому, що незалежність судової влади є одним із вагомих і важливих критеріїв у розбудові демократичної, правової держави, панування законності та верховенства права. Держава має забезпечити кожній особі можливість реалізувати право на справедливий суд, яке є основоположним правом людини, оскільки саме на неї покладено обов'язок захищати всі права, свободи та законні інтереси особи. Метою статті є визначення актуальних питань щодо незалежності та неупередженості суду в кримінальному провадженні. У статті розглядаються актуальні питання незалежності та неупередженості суду у кримінальному провадженні. Визначено, що незалежність судової влади є одним із важливих критеріїв побудови демократичної правової держави, і держава повинна забезпечити кожній людині можливість реалізувати право на справедливий судовий розгляд, що є основне право людини, оскільки на нього покладено обов'язок захищати всі права, свободи та законні інтереси людини. Підкреслюється, що незалежність суду проявляється в таких аспектах: по-перше, відокремлення суду від інших державних органів та від включення його до будь-якого структурного підрозділу; по-друге, надання незалежності суддям у прийнятті рішень; по-третє, незалежність суду від будь-яких сторін процесу; по-четверте, гарантування недоторканності суддів, метою яких є забезпечення правосуддя. Зроблено висновок, що суд самостійно вирішує питання про можливість продовження судового розгляду після відмови прокурора підтримати державне обвинувачення та враховує думку обвинуваченого, коли потерпілий відмовляється від подальшої підтримки обвинувачення. У статті зазначається, що незалежність судової влади визначається як прерогатива або привілей, що надаються не у власних інтересах суддів, а для забезпечення законності та інтересів тих, хто покладається на справедливість. Незалежність повинна бути як для суспільства в цілому, так і для конкретних сторін у будь-якій справі, в якій судді повинні виносити свої рішення. Незалежність судової влади означає повну неупередженість суддів. Виносячи рішення щодо сторін процесу, судді повинні

---

© ЛЬОШЕНКО О.Ю. – аспірант кафедри кримінального процесу, детективної та оперативно-розшукової діяльності (Національний університет «Одеська юридична академія»)

бути неупередженими, позбавленими будь-яких зв'язків, прихильностей чи упереждень, які впливають або можуть сприйматися як такі, що впливають на здатність судді приймати незалежні рішення.

**Ключові слова:** незалежність, неупередженість, суд, кримінальне провадження, правосуддя.

The relevance of the article is that the independence of the judiciary is one of the important and important criteria in building a democratic state governed by the rule of law, the rule of law and the rule of law. The state must ensure that every person has the opportunity to exercise the right to a fair trial, which is a fundamental human right, as it is his or her duty to protect all the rights, freedoms and legitimate interests of the individual. The purpose of the article is to identify topical issues regarding the independence and impartiality of the court in criminal proceedings. The article examines the actual issues of independence and impartiality of the court in criminal proceedings. It is determined that the independence of the judiciary is one of the important and essential criteria in building a democratic State governed by the rule of law and the state shall provide every person with the opportunity to exercise the right to a fair trial, which is a fundamental human right, since it is entrusted with the duty to protect all human rights, freedoms and legitimate interests. It is emphasized that the independence of the court is manifested in the following aspects: firstly, separation of the court from other state bodies and from its inclusion into any structural unit; secondly, giving judges the independence in decision-making; thirdly, independence of the court from any parties to the proceedings; fourthly, guaranteeing the inviolability of judges, the purpose of which is to ensure the administration of justice. It is concluded that the court shall independently decide the issue of the possibility of continuing the trial after the prosecutor refuses to support the state prosecution and shall take into account the opinion of the accused when the victim refuses from further support of the prosecution. The article states that the independence of the judiciary is defined as a prerogative or privilege granted for not in the judges' own interests, but for ensuring the rule of law and in the interests of those who rely on justice. The independence should be both for society as a whole and for specific parties to any case in which the judges are to deliver their decisions. The independence of the judiciary means complete impartiality of judges. When delivering judgments as for the parties to the proceedings, the judges shall be impartial, free from any ties, attachments or prejudices that affect or may be perceived as affecting the judge's ability to deliver independent decisions.

**Key words:** independence, impartiality, court, criminal proceedings, justice.

**Актуальність теми дослідження.** Невід'ємними елементами права на справедливий суд є незалежність та неупередженість суду. Про це, зокрема, свідчить положення ч. 1 ст. 21 КПК України, згідно з яким кожному гарантується право на справедливий суд та вирішення справи в розумні строки незалежним і неупередженим судом, створеним на підставі закону [1]. Також відповідно до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», яка власне і має назву «Право на справедливий суд», кожному гарантується захист його прав, свобод та інтересів у розумні строки незалежним, безстороннім і справедливим судом, утвореним законом [2].

Незалежність суду визначається як обов'язкова вимога правової держави, оскільки без забезпечення цієї вимоги судовий розгляд перетворюється у фарс, а судова влада – на маріонетку в руках зацікавлених осіб. Тож, подеколи у конструкції права на суд, незалежності суду надається навіть першорядне значення, а в національних законодавствах це положення формується як принцип судоустрою та судових проваджень [3, с. 102]. Саме у такому ключі побудований і Закон України «Про судоустрій і статус суддів», у ч. 1 ст. 1 якого закріплено, що судова влада в Україні відповідно до конституційних засад поділу влади здійснюється незалежними та безсторонніми судами, утвореними законом.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблематика реалізації права на справедливий суд та доступу до правосуддя завжди викликала жвавий науковий інтерес, з огляду на що різноманітні її аспекти досліджувалися представниками різних галузей юридичної науки. Серед вітчизняних правників означеній тематиці присвятили свої праці Ю. П. Аленин, О. А. Банчук,

Г. І. Бережанський, Н. М. Грень, І. В. Гловюк, І. М. Жаровська, С. М. Зеленський, О. І. Коровайко, У. З. Коруц, О. Л. Котович, Д. Є. Крикливець, О. П. Кучинська, О. В. Лемак, А. В. Лужанський, С. В. Лунін, Л. М. Лобойко, Ю. М. Мирошниченко, О. М. Овчаренко, М. А. Погорельський, О. Б. Прокопенко, Н. Ю. Сакара, Н. П. Сиза, Р. С. Сопільник, С. В. Степанова, О. С. Ткачук, Е. Л. Трегубов, Т. І. Фулей, О. Г. Шило, О. Г. Яновська та інші. Вказані вчені зробили значний внесок у розвиток науки кримінального процесу, проте мало дослідженою залишається тематика незалежності та неупередженості суду в кримінальному провадженні.

**Метою статті є** визначення актуальних питань щодо незалежності та неупередженості суду в кримінальному провадженні.

**Виклад основного матеріалу.** Незалежність судової влади є одним із вагомих і важливих критеріїв у розбудові демократичної, правової держави, панування законності та верховенства права. Держава має забезпечити кожній особі можливість реалізувати право на справедливий суд, яке є основоположним правом людини, оскільки саме на неї покладено обов'язок захищати всі права, свободи та законні інтереси особи. Забезпеченню цього права з особливою прискіпливістю ставиться і міжнародна спільнота, у тому числі Європейський суд з прав людини, тим самим гарантуючи кожній особі право, закріплене в статті 6 Конвенції.

Як зазначається в ст. 1 розділу 2 Резолюції № 2002 (12) Комітету Міністрів Ради Європи від 18.09.2002 щодо запровадження Європейської комісії з ефективного правосуддя, міжнародні стандарти у сфері правосуддя вимагають, щоб із правом бути судимим законним судом кореспондував обов'язок держави створювати і підтримувати таку судову систему, в якій суди відповідали б критеріям незалежності, безсторонності, компетентності та здатні були ефективно здійснювати свої повноваження [4].

Попри те, що незалежність і неупередженість далеко не одне й те саме, найчастіше ці ознаки суду розглядаються спільно. У висновку Консультативної Ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів № 1 від 01.01.2001, зазначається, що незалежність судової влади є головною умовою забезпечення верховенства права та основоположною гарантією справедливого судового розгляду. Незалежність суду визначається як прерогатива чи привілей, що надається не на користь власних інтересів суддів, а на користь забезпечення верховенства закону та в інтересах тих осіб, які покладають надію на правосуддя. Незалежність має бути як щодо суспільства в цілому, так і щодо конкретних сторін у будь-якій справі, у якій судді повинні винести своє рішення. Незалежність судової влади означає повну неупередженість із боку суддів. При винесенні судових рішень щодо сторін у судовому розгляді судді повинні бути безсторонніми, вільними від будь-яких зв'язків, прихильності чи упередження, що впливає або може сприйматися як таке, що впливає, на здатність судді виносити незалежні рішення. У цьому випадку незалежність судової влади є втіленням загального принципу: «Ніхто не може бути суддею у власній справі». Значення цього принципу виходить далеко за конкретні інтереси певної сторони у будь-якій суперечці. Судова влада повинна користуватися довірою не тільки з боку сторін у конкретній справі, але й з боку суспільства в цілому. Суддя повинен не тільки бути реально вільним від будь-якого невідповідного упередження або впливу, але він або вона повинні бути вільними від цього й в очах розумного спостерігача. В іншому випадку довіра до незалежності судової влади буде підірвана. Отже, незалежність використовується як гарантія неупередженості [5].

У наш час незалежне та неупереджене правосуддя є передумовою існування демократичного суспільства, яке керується законністю та верховенством права. І саме в такому напрямі має здійснюватися реформування національного законодавства, що регулює діяльність судової системи, про що, до речі, наголошено і в Стратегії сталого розвитку «Україна–2020», схваленій Указом Президента України. Зокрема, у ній задекларовано, що метою судової реформи є реформування судостою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципів верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним та неупередженим судом. Реформа має забезпечити функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного і справедливого суду, а також європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини [6].

Досліджуючи проблемні питання, що стосуються незалежності суддів як передумови функціонування самостійної й авторитетної судової влади, яка має відповідати європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини, А. П. Рачинський та А. В. Огілько зауважили, що достатньо проблемним питанням є забезпечення повноцінної незалежності судової влади у форматі, що існує в більшості держав Європи. На сьогодні в Україні ця проблема має дві скла-



дові. Однією з яких є факти неправомірного втручання сторонніх осіб у професійну діяльність суддів з метою схилити їх у той чи інший спосіб до прийняття бажаного для цих осіб рішення, а іншою – прийняття суддями завідомо неправомірних рішень, вироків, ухвал, тобто фактично продовження протизаконної діяльності, розпочатої сторонніми зацікавленими особами. Тож, очевидно, що в разі відсутності державного регулювання цієї проблеми повноцінна інтеграція України до національних європейських структур є неможливою. Відтак, незалежність суддів є основою передумовою функціонування самостійної й авторитетної судової влади, здатної забезпечити об'єктивне й безстороннє правосуддя, ефективно захистити права та свободи людини і громадянина [7, с. 71-72].

Звертає на себе увагу використання поряд із терміном «неупередженість» суду поняття «безсторонність» суду. При цьому окремі науковці, наприклад, О. В. Лемак віддають перевагу саме терміну «безсторонність», адже він, на думку цього автора, характеризує нейтральність судді щодо сторін у справі, відсутність конфлікту інтересів, порушення чого є підставою для самовідводу чи відводу судді [8, с. 84]. Тим часом, як свідчить аналіз Основних принципів незалежності судових органів 1985 р., ці терміни, по своїй суті, все ж таки є синонімами. Тож, і ми надалі будемо розглядати неупередженість та безсторонність суду як синоніми.

На наш погляд, залежно від того, в якому контексті використовується поняття «суд», поряд із терміном незалежний також можливим є використання і поняття самостійний. У цьому зв'язку цілком погоджуємося з О. Р. Михайленком, який зазначає, що незалежність судді необхідно відрізняти від його самостійності. Якщо незалежність судді означає здійснення ним своїх повноважень, процесуальної діяльності без будь-якого незаконного впливу, не підзвітності будь-кому, то самостійність судді передбачає вільну його участь в дослідженні й оцінці доказів, обговоренні та прийнятті рішення відповідно до закону та власних переконань [9, с. 51-52].

Беручи до уваги викладене, можна зазначити, що незалежність суду знаходить свій прояв у таких аспектах: по-перше, відокремлення суду від інших державних органів і не входження його в жодну структурну одиницю; по-друге, наділення суддів самостійністю в ході прийняття рішень; по-третє, незалежність суду від інших учасників судового процесу; по-четверте, гарантування суддям недоторканності, призначення якої є забезпечення здійснення правосуддя. Адже, як зазначається в рішенні Конституційного Суду України від 23.12.1997 № 7-зп, встановлення додаткових гарантій недоторканності для окремих категорій державних посадових осіб має на меті створення належних умов для виконання покладених на них обов'язків та захист від незаконного втручання у їх діяльність [10].

Як бачимо, незалежність суддів є одним із найважливіших конституційних принципів, який, серед іншого, також знаходить свій прояв у кримінальному процесі України. Про це наочно свідчать приписи ч. 1 та 2 ст. 126 Конституції України, якими передбачено, що незалежність та недоторканність судді гарантуються Конституцією і законами України, а вплив на суддю у будь-який спосіб забороняється. До того ж незалежність суддів є одним із найголовніших принципів здійснення суддями ефективної діяльності. Даний принцип розкривається у двох аспектах – зовнішньому і внутрішньому. Зовнішній аспект включає політичну й соціально-економічну незалежність. При цьому, за цілком слушним твердженням О. В. Лемака, реальна незалежність суду абсолютно виключає будь-який вплив на судову владу, що, власне і проголошено в ст. 126 Конституції України. Внутрішній рівень незалежності судової влади зумовлює, з одного боку, діяльність суду щодо здійснення правосуддя, а з іншого – статусні гарантії суддів [8, с. 79].

Гарантія незалежності суддів, що закріплена в ч. 2 ст. 126 Конституції України, означає заборону щодо суддів будь-яких дій незалежно від форми їх прояву з боку державних органів, установ та організацій, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, громадян та їх об'єднань, юридичних осіб з метою перешкодити виконанню суддями професійних обов'язків або схилити їх до винесення неправосудного рішення тощо. При цьому заборона впливу на суддів у будь-який спосіб поширюється на весь час обіймання ними посади судді [11]. Крім того, недоторканність судді полягає в тому, що без згоди Вищої ради правосуддя суддю не може бути затримано або утримувано під вартою чи арештом до винесення обвинувального вироку судом, за винятком затримання судді під час або відразу ж після вчинення тяжкого або особливо тяжкого злочину. Також суддю не може бути притягнуто до відповідальності за ухвалені ним судові рішення, за винятком вчинення злочину або дисциплінарного проступку (ч.ч. 3, 4 ст. 126 Конституції України).

Таким чином, можна зробити висновок про те, що відсутність в демократичній, правовій державі незалежного суду свідчить як про нехтування основоположними правами громадян, так і про відсутність судової системи загалом. Адже незалежність є невід'ємною передумовою впов-

неності суспільства в судовій системі, а, отже, й існування верховенства права. У цьому сенсі звернемо увагу на п. 1.1 Європейської хартії «Про статус суддів», де встановлено, що статус суддів має на меті забезпечення компетентності, незалежності та неупередженості, яких кожна особа законно очікує від судів і від кожного судді, на якого покладено захист її прав. Він виключає будь-яке положення і будь-яку процедуру, що можуть похитнути довіру до цієї компетентності, незалежності та неупередженості [12].

**Висновки.** Таким чином, на наш погляд, суд повинен самостійно вирішувати питання про можливість продовження судового розгляду після відмови прокурора від підтримання державного обвинувачення, і враховувати думку обвинуваченого при відмові потерпілого від подальшого підтримання обвинувачення. З цією метою вбачається доцільним визначити в кримінальному процесуальному законодавстві відмову прокурора від підтримання державного обвинувачення як клопотання сторони обвинувачення, а не як обставину, яка спричиняє закриття кримінального провадження. Тож, задля унормування цього питання варто внести до КПК України відповідні зміни, які сприятимуть якнайкращому досягненню завдань кримінального провадження, а, відтак, і більш ефективній реалізації права на справедливий суд.

#### Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс: закон України від 18.04.2010 № 4651-VI // База даних «Законодавство України»/Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.
2. Про судоустрій і статус суддів: закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII // База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>.
3. Цувіна Т. А. Незалежність суду як елемент права на суд у цивільному судочинстві. *Юрист України*. 2014. № 2. С. 101-109.
4. Учреждение Европейской комиссии по эффективности правосудия : Резолюция Комитета Министров Совета Европы № 2002 (12) от 18.09.2002 URL: <http://docs.cntd.ru/document/90199644>.
5. Висновок Консультативної Ради європейських суддів для Комітету Міністрів Ради Європи про стандарти незалежності судових органів та незмінюваність суддів № 1 від 01.01.2001. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a52](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a52).
6. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» : схвалено Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. *Офіційний вісник України*. 2015. № 4. Ст. 67. С. 8.
7. Рачинський А. П., Огілько А. В. Незалежність суддів як передумова функціонування самостійної й авторитетної судової влади, що відповідає європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини. *Вісник НАДУ при Президентіві України*. 2016. № 1. С. 66-74.
8. Лемак О. В. Право на незалежний і безсторонний суд у контексті захисту прав людини й основоположних свобод. *Конституційно-правові академічні студії*. 2015. № 1. С. 78-88.
9. Михайленко О. Р. Про забезпечення незалежності суддів у змагальному кримінальному процесі. *Етичні та правові проблеми забезпечення незалежності суддів* : матеріали міжнар. наук.-практ. семінару, Харків, 30–31 берез. 2005 р. / редкол. : В. В. Сташис (голов. ред.) та ін. Х.; К. : ЦНТ «Гопак», 2006. С. 51-56.
10. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Рахункову палату Верховної Ради України» (справа про Рахункову палату) від 23 грудня 1997 р. № 7-зп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-97>.
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Верховного Суду України про офіційне тлумачення положень частин першої, другої статті 126 Конституції України та частини другої статті 13 Закону України «Про статус суддів» (справа про незалежність суддів як складову їхнього статусу) від 1 грудня 2004 р. № 19-рп. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v019p710-04>.
12. Рішення у справі «Bryan v. the United Kingdom» від 22.11.1995. URL: <http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-57954>.

**СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА**

УДК 351.922

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.41>

**КУСКОВА Т.В.**

**СУДИ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ЯК СУДИ,  
ЯКИМ ПІДСУДНІ АДМІНІСТРАТИВНІ СПРАВИ**

**COURTS OF GENERAL JURISDICTION AS COURTS OF JURISDICTION  
TO WHICH ADMINISTRATIVE CASES**

Актуальність статті полягає в тому, що судовий захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб здійснюється при відправленні правосуддя різними судами у формі відповідних судових процедур. Правосуддя, як базова діяльність суду полягає у розгляді і вирішенні судом віднесених до його компетенції судових справ, які являють собою конкретні життєві обставини (юридичні факти), які потребують встановлення судом задля реалізації суб'єктивних прав, свобод, інтересів, обов'язків. Саме адміністративне судочинство спрямоване на захист прав осіб у публічно-правових відносинах від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Особлива роль адміністративного суду обумовлена тим, що саме з вини суб'єктів владних повноважень виник конфлікт, або такий суб'єкт не вжив достатніх заходів, щоб запобігти цьому конфлікту. У статті сформовано, що суди загальної юрисдикції є суди, яким підсудні адміністративні справи. Визначено категорії адміністративних справ, які на підставі публічно-правового спору, підпадають під юрисдикцію (підсудність) адміністративних судів, вказано, що позитивним є їх нормативне закріплення. З'ясовано можливості судів загальної юрисдикції щодо розгляду адміністративних справ з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Зроблено висновок, що поняття адміністративної справи охоплює як передану на розгляд адміністративного суду сукупність фактичних обставин (юридичних фактів), що характеризують публічно-правовий спір, який належить вирішувати в порядку адміністративного судочинства. В межах виконання завдань дослідження в межах статті здійснено аналіз КАС України, які суттєво впливає на можливості та гарантії реалізації прав і свобод громадян під час судового розгляду публічно-правових спорів в адміністративних судах. Зокрема, з'ясовано, що законодавцем було виділено судовий розгляд адміністративних справ, які передаються на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір. Водночас, було здійснено розмежування предметної юрисдикції адміністративних судів на: місцеві загальні суди та окружні адміністративні суди.

**Ключові слова:** адміністративна справа, адміністративний суд, місцеві загальні суди, окружні адміністративні суди, підсудність, предметна підсудність, публічно-правовий спір.

The relevance of the article is that judicial protection of the rights, freedoms and interests of individuals, rights and legitimate interests of legal entities is carried out when administering justice by different courts in the form of appropriate court proceedings. Justice, as the basic activity of the court is to consider and resolve by the court cases within its competence, which are specific life circumstances (legal facts) that need to be established by the court for the realization of subjective rights, freedoms, interests, responsibilities. It is the administrative proceedings aimed at protecting the rights of individuals in public law relations from violations by the subjects of power. The special role of the administrative court is due to the fact that it is the fault of the subjects of power

that the conflict arose, or such a subject did not take sufficient measures to prevent this conflict. The article states that courts of general jurisdiction are courts with jurisdiction over administrative cases. The categories of administrative cases are determined, which on the basis of a public law dispute fall under the jurisdiction (jurisdiction) of administrative courts, it is indicated that their normative consolidation is positive. The possibilities of courts of general jurisdiction to consider administrative cases in order to effectively protect the rights, freedoms and interests of individuals, the rights and interests of legal entities from violations by the subjects of power have been clarified. It is concluded that the concept of administrative case covers as submitted to the administrative court a set of factual circumstances (legal facts) that characterize the public law dispute, which should be resolved in administrative proceedings. Within the framework of the research tasks, the article analyzes the CAS of Ukraine, which significantly affects the possibilities and guarantees of the rights and freedoms of citizens during the judicial review of public law disputes in administrative courts. In particular, it was found out that the legislator has allocated a judicial review of administrative cases, which are referred to the administrative court for a public law dispute. At the same time, the substantive jurisdiction of administrative courts was divided into: local general courts and district administrative courts.

**Key words:** *administrative case, administrative court, local general courts, district administrative courts, jurisdiction, subject jurisdiction, public law dispute.*

**Постановка проблеми.** Основним завданням правосуддя в Україні є реальне забезпечення верховенства права і права кожного на справедливий судовий розгляд незалежним та неупередженим судом, що передбачає перш за все забезпечення доступності правосуддя, справедливої судової процедури, незалежності, безсторонності та професіоналізму суддів.

Судовий захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та законних інтересів юридичних осіб здійснюється при відправленні правосуддя різними судами у формі відповідних судових процедур. Правосуддя, як базова діяльність суду полягає у розгляді і вирішенні судом віднесених до його компетенції судових справ, які являють собою конкретні життєві обставини (юридичні факти), які потребують встановлення судом задля реалізації суб'єктивних прав, свобод, інтересів, обов'язків.

Саме адміністративне судочинство спрямоване на захист прав осіб у публічно-правових відносинах від порушень з боку суб'єктів владних повноважень. Особлива роль адміністративного суду обумовлена тим, що саме з вини суб'єктів владних повноважень виник конфлікт, або такий суб'єкт не вжив достатніх заходів, щоб запобігти цьому конфлікту.

**Аналіз публікацій на тему дослідження.** Питання провадження в адміністративному судочинстві, а також роль і значення адміністративних судів у захисті прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб були предметом досліджень таких вітчизняних науковців і практиків: В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, В.М. Бевзенка, В.В. Галунько, І.П. Голосніченка, О.В. Кузьменко, В.К. Колпакова, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, С.В. Ківалова, І.Б. Коліушка, Р.О. Куйбіди, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, О.М. Пасенюка, Ю.С. Педька, В.Г. Перпелюка, А.О. Селіванова, В.С. Стефанюка, М.М. Тищенко, М.М. Ульмера, В.І. Шишкіна та інших. Однак, в умовах сьогодення вказане питання потребує подальшого наукового вивчення та аналізу.

**Виклад основних положень.** У пункті 1 частини першої статті 3 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) визначається поняття «адміністративної справи», як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір [1].

Таке законодавче визначення поняття «адміністративна справа» повністю відображає найголовніші сутнісні риси цього різновиду судових справ, які дозволяють визначати коло справ, що вирішуються у порядку адміністративного судочинства. Зазвичай до таких справ відносяться здебільшого передані на вирішення адміністративного суду публічно-правові спори, в яких хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Пов'язуючи адміністративну юрисдикцію з публічно-правовими спорами, законодавець, втім, не визначає поняття «публічно-правовий спір». Публічно-правовий спір відноситься до соціальних конфліктів, а точніше до різновиду останніх — юридичного конфлікту. У самому загальному плані соціальний конфлікт можна позначити як прояв об'єктивних чи суб'єктивних

суперечностей, які виражаються у протиборстві сторін [2, с. 31.], іншими словами, це така ситуація, коли сторони взаємодії переслідують будь-які свої цілі, які суперечать чи взаємно виключають одна одну. Діалектика розвитку суспільства пов'язана із постійним виникненням та розв'язанням конфліктів на різних рівнях та у різних сферах функціонування суспільства. Конфлікт слугує способом виявлення та розв'язання суперечностей, що виникають у суспільстві. Як відомо, найбільш важливі суспільні відносини та поведінка людей регламентовані нормами права. Природно, що конфлікти виникають і у цій сфері. У найбільш широкому розумінні під юридичним конфліктом розуміють будь-який соціальний конфлікт, у якому протиборство так чи інакше пов'язано з правовими відносинами сторін (їх юридично значущими діями чи станами) і, таким чином, суб'єкти, чи мотивація їх поведінки, чи об'єкт конфлікту мають правові ознаки, а конфлікт тягне юридичні наслідки [3, с. 15.].

Тому можна стверджувати, що більшість соціальних конфліктів може бути трансформована в юридичні конфлікти. Іншими словами, за допомогою юридичних норм та інститутів можна втрутитися у розвиток майже будь-яких подій.

Залежно від розподілу системи права на приватне та публічне право виділяють правові спори у сфері публічного права та у сфері приватного права. Як відомо, поділ права на публічне та приватне пов'язаний з тим, що в кожній системі права є норми, які покликані забезпечувати насамперед загальнозначущі (публічні) інтереси, тобто інтереси суспільства, держави в цілому, а є норми, які захищають інтереси приватних осіб. Публічне право охоплює низку сфер життя суспільства, насамперед побудову держави і влади, сфери управління та організації самоврядування, тобто вираження публічного інтересу як сумарного, загального соціального інтересу у кожній із сфер суспільного життя. Іншими словами, публічне право пов'язано з реалізацією публічної влади (державної влади та місцевого самоврядування) і характеризується впливом імперативного методу правового регулювання, який є визначальною, конститутивною ознакою публічного права та визначає характер публічно-правових відносин [4, с. 119].

Саме тому особливостями механізму публічно-правового регулювання є специфіка цих спорів, що виникають з публічно-правових відносин шляхом реалізації повноважень органу публічної влади через конкретні правовідносини з іншими суб'єктами, спір буде публічно-правовим, якщо спірні права, свободи, інтереси, обов'язки реалізуються у публічно-правових відносинах.

При цьому треба відзначити, що між публічним і приватним правом немає неперехідних кордонів. Вони взаємопов'язані між собою. Здійснення публічної влади хоча й опосередковується, перш за все, галузями публічного права, але аналіз, наприклад, структури управлінських відносин дає змогу стверджувати, що сфера суспільних управлінських відносин ширша від сфери даних відносин, врегульованих нормами адміністративного права [5, с. 38]. Управління перебуває в органічній єдності з правом у цілому, з усією системою його галузей [6, с. 13]. У зв'язку з надзвичайно широким обсягом сфери управлінських відносин вони опосередковуються нормами ряду галузей права, але домінуюче значення має право адміністративне та конституційне [7, с. 31].

Водночас, визначено, що публічно-правовим спором – є спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [1].

Таким чином, розмежування повноважень суду щодо розгляду та вирішення публічно-правового спору визначеною судовою ланкою є важливим елементом. Проблема визначення предметної підсудності адміністративних справ дедалі більше привертає увагу науковців та практиків. Інтерес до зазначеної теми обумовлений частими змінами до законодавства, складнощами в застосуванні норм права, відсутністю єдності судової практики, яка б дозволяла чітко визначати предметну підсудність адміністративних справ.

Так, підсудністю адміністративних справ вважається правовий інститут, що містить сукупність юридичних ознак (властивостей) адміністративної справи, на основі яких закон визначає суд, що має право та зобов'язаний розглянути таку адміністративну справу й вирішити її по суті. Додержання правил про підсудність сприяє швидкому, всебічному і повному розгляду адміністративної справи з урахуванням її конкретних особливостей, дотриманням принципу законності та рівності всіх учасників адміністративного процесу перед законом і судом, підвищує

виховне значення правосуддя. Визначення підсудності різних судів судової системи слід проводити залежно від функцій, які вони виконують, від предмета справи, суб'єктів спору, що підлягає розгляду, і місця (території), на яку поширюється діяльність певного суду. Таким чином, визначити підсудність означає встановити суд, який згідно із законом повинен здійснювати правосуддя при розгляді конкретної справи, а також провадження в суді першої інстанції і в подальших стадіях, якщо виникає така необхідність. Підсудність адміністративної справи визначається КАС України за допомогою трьох критеріїв, які позначаються як різновиди підсудності адміністративних справ, а саме: предметної (родової), територіальної (просторової) та інстанційної (функціональної) [8, с. 10].

Отже, підсудність – правова категорія, що розмежує компетенцію між судами щодо розгляду адміністративних справ. У межах дослідження ми звернемо увагу лише на предметну (родову) підсудність.

Предметна підсудність, тобто кореляція справ і судів за такою ознакою, як предмет спору, визначена частиною першою статтею 19 КАС України, зокрема: 1) спорах 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; 2) спорах з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби; 3) спорах між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 4) спорах, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів; 5) за зверненням суб'єкта владних повноважень у випадках, коли право звернення до суду для вирішення публічно-правового спору надано такому суб'єкту законом; 6) спорах щодо правовідносин, пов'язаних з виборчим процесом чи процесом референдуму; 7) спорах фізичних чи юридичних осіб із порядником публічної інформації щодо оскарження його рішень, дій чи бездіяльності у частині доступу до публічної інформації; 8) спорах щодо вилучення або примусового відчуження майна для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності; 9) спорах щодо оскарження рішень атестаційних, конкурсних, медико-соціальних експертних комісій та інших подібних органів, рішення яких є обов'язковими для органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших осіб; 10) спорах щодо формування складу державних органів, органів місцевого самоврядування, обрання, призначення, звільнення їх посадових осіб; 11) спорах фізичних чи юридичних осіб щодо оскарження рішень, дій або бездіяльності державного замовника у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України "Про оборонні закупівлі", крім спорів, пов'язаних із укладенням державного контракту (договору) про закупівлю з переможцем спрощених торгів із застосуванням електронної системи закупівель та спрощеного відбору без застосування електронної системи закупівель, а також зміною, розірванням і виконанням державних контрактів (договорів) про закупівлю; 12) спорах щодо оскарження рішень, дій чи бездіяльності органів охорони державного кордону у справах про правопорушення, передбачені Законом України «Про відповідальність перевізників під час здійснення міжнародних пасажирських перевезень»; 13) спорах щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітарного режиму 1917–1991 років»; 14) спорах із суб'єктами владних повноважень з приводу проведення аналізу ефективності здійснення державно-приватного партнерства; 15) спорах, що виникають у зв'язку з оголошенням, проведенням та/або визначенням результатів конкурсу з визначення приватного партнера та концесійного конкурсу [1].

Стаття 20 КАС України встановлює розмежування предметної юрисдикції адміністративних судів, як судів першої інстанції, якими виступають: місцеві загальні суди, як адміністративні суди, окружні адміністративні суди. Так, відповідно до частини першої статті 18 КАС України, загальним судам як адміністративним судам підсудні адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності суб'єктів владних повноважень у справах про притягнення до адміністративної відповідальності; адміністративні справи, пов'язані з виборчим процесом чи процесом референдуму; адміністративні справи, пов'язані з перебуванням іноземців та осіб без громадянства на території України; адміністративні справи з приводу рішень, дій чи бездіяльності державного виконавця чи іншої посадової особи державної виконавчої служби щодо виконання ними рішень судів у справах, визначених пунктами 1-3 частини першої статті 20 КАС України; адміністративні справи щодо оскарження рішень Національної комісії з реабілітації у правовідносинах, що виникли на підставі Закону України «Про реабілітацію жертв репресій комуністичного тоталітар-

ного режиму 1917–1991 років». Водночас, окружним адміністративним судам, згідно з положеннями частини другої статті 18 КАС України, підсудні всі адміністративні справи, крім визначених частиною першою статті 20 КАС України [1].

У зв'язку з цим, в адміністративному судочинстві під предметною підсудністю розуміють розподіл адміністративних справ між адміністративними судами, що діють як суди першої інстанції, залежно від категорії справ (предмета позову). Оскільки відповідно до частини другої статті 19 КАС України юрисдикція адміністративних судів не поширюється на справи: 1) що віднесені до юрисдикції Конституційного Суду України; 2) що мають вирішуватися в порядку кримінального судочинства; 3) про накладення адміністративних стягнень, крім випадків, визначених КАС України; 4) щодо відносин, які відповідно до закону, статуту (положення) громадського об'єднання, саморегульованої організації віднесені до його (її) внутрішньої діяльності або виключної компетенції, крім справ у спорах, визначених пунктами 9, 10 частини першої статті 19 КАС України [1].

Водночас, згідно із частиною першою статті 29 КАС України суд передає адміністративну справу на розгляд іншого адміністративного суду, якщо: 1) до початку розгляду справи по суті задоволено клопотання відповідача, зареєстроване у встановленому законом порядку, місце проживання (перебування) якого раніше не було відоме, про передачу справи за місцем його проживання (перебування); 2) при відкритті провадження у справі суд встановить, що справа належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого суду; 3) після відкриття провадження у справі суд встановить, що справа належить до територіальної юрисдикції (підсудності) іншого суду; 4) після задоволення відводів (самовідводів) чи в інших випадках неможливо утворити новий склад суду для розгляду справи; 5) ліквідовано або з визначених законом підстав припинено роботу адміністративного суду, який розглядав справу; 6) однією із сторін у справі є суд, в якому розглядається справа, або суддя цього суду; 7) справа підлягає розгляду як зразкова у порядку, визначеному статтею 290 КАС України [1].

Втім, КАС України передбачає зміни суб'єктного принципу розмежування юрисдикції на предметний. Водночас, слід відзначити що дана класифікація не є беззаперечно правильною, у зв'язку з чим, науковці повсякчас шукають нові шляхи більш вдалого розмежування категорій адміністративних справ.

Зокрема, О.М. Бандурка запропоновано класифікувати адміністративні провадження відповідно до адміністративних правовідносин, серед яких виокремлено правовідносини: щодо відпрацювання та прийняття нормативних актів управління; щодо прийняття індивідуальних актів управління; щодо звернень громадян; щодо застосування адміністративно-попереджувальних заходів та заходів адміністративного впливу; щодо приватизації державного або комунального майна; щодо земельних, податкових правовідносин тощо [7, с. 107-262].

Інший варіант класифікації адміністративних справ, що був запропонований науковцями В.К. Колпаковим та Л.М. Белкіним [8, с. 36; 9, с. 2-5], полягає у поділі справ залежно від наявності у них відносин адміністративних зобов'язань, зокрема, відносини: щодо публічного управління, у сфері надання адміністративних послуг; щодо відповідальності суб'єктів суспільства за порушення встановленого порядку і правил; щодо відповідальності публічної адміністрації за неправомірні дії або бездіяльність.

**Висновок.** Таким чином, поняття адміністративної справи охоплює як передану на розгляд адміністративного суду сукупність фактичних обставин (юридичних фактів), що характеризують публічно-правовий спір, який належить вирішувати в порядку адміністративного судочинства. В межах виконання завдань дослідження в межах статті здійснено аналіз КАС України, які суттєво впливає на можливості та гарантії реалізації прав і свобод громадян під час судового розгляду публічно-правових спорів в адміністративних судах. Зокрема, з'ясовано, що законодавцем було виділено судовий розгляд адміністративних справ, які передаються на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір. Водночас, було здійснено розмежування предметної юрисдикції адміністративних судів на: місцеві загальні суди та окружні адміністративні суди.

#### Список використаних джерел:

1. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.

2. Дмитриев Л. И. Введение в общую теорию конфликтов / Л. И. Дмитриев, В. Н. Кудрявцев, Н. В. Кудрявцев ; РАН, Центр конфликтологических исследований. М., 1993. С. 156.

3. Юридическая конфликтология / О. В. Бойков, Н. В. Варламова, Н. Б. Пахоленко [и др.] ; РАН, Центр конфликтологических исследований. М., 1995. С. 317.
4. Харитоновна О. І. Адміністративно-правові відносини (проблеми теорії) : монографія. О. : Юрид. л-ра, 2004. С. 328.
5. Авер'янов В.Б. Державне управління: теорія і практика. К. : Юрінком Інтер, 1998. С. 384.
6. Алексеев С. С. Право и управление в социалистическом обществе (общетеоретические вопросы). *Советское государство и право*. 1973. № 6. С. 3-17.
7. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні: навч. посіб. НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. К., 1999. С. 431.
8. Панченко Олександр. Проблемні питання підсудності адміністративних справ. *Вісник Вищого адміністративного суду України*. 2008. № 4. С. 9-21.
9. Бандурка О. М. Адміністративний процес: підруч. для вищ. навч. закл. / О. М. Бандурка, М. М. Тищенко. К.: Літера ЛТД, 2002. 287 с.
10. Колпаков В. К. Предмет адміністративного права: сучасний вимір. *Юридична Україна*. 2008. № 3. С. 33-38.
11. Белкін Л. М. Класифікація адміністративних проваджень у контексті широкого розуміння адміністративного процесу в державному управлінні. *Електронне наукове фахове видання «Державне управління: удосконалення та розвиток»*. 2013. № 6. С. 1-9. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur\\_2013\\_6\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_6_7).

УДК 347

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.42>

ЩЕРБЛЮК О.В.

## ПРОЦЕДУРИ УТВОРЕННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЇ СУДУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

### PROCEDURES FOR THE FORMATION AND LIQUIDATION OF THE COURT IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS

У статті досліджуються основні виклики які стоять перед державною владою, а саме перед судовою владою в умовах проведення судової та адміністративно-територіальної реформи. На основі аналізу чинного законодавства та наявних досліджень узагальнено практику утворення та ліквідації суду в Україні. Проаналізовані підходи щодо підстав для утворення та ліквідації суду. Зміни в Конституції України закріпили, що суди можуть утворюватися та ліквідуватися лише на підставі закону, а за Президентом України залишили повноваження з подання проекту закону. Таким чином, зменшивши вплив виконавчої влади на судову владу, виключивши із процесу Міністерство юстиції України та замінивши його Вищою радою правосуддя. Автором доведено, що використання такої підстави, як «оптимізація видатків державного бюджету» викликає певні зауваження тому запропоновано виключити її із Закону України «Про судоустрій та статус суддів» як підставу для ліквідації суду. На сучасному етапі існують прогалини у законодавстві, що стосується питань організації судоустрою, адже судова реформа відбувається в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи і їх необхідно проводити не порушуючи при цьому принципу судоустрою – територіальності. Досліджено в рамках піднятої проблематики критерій легітимності суду, як «суд встановлений законом», який застосовує у своїй практиці Європейський суд. Робиться висновок, що оптимізація судоустрою на сьогодні проходить складно тому і потребує детальної регламентації та чіткого законодавчого визначення.

**Ключові слова:** судоустрій, процедура, утворення, ліквідація, реорганізація, суд, адміністративно-територіальна реформа.

© ЩЕРБЛЮК О.В. – здобувачка (Науково-дослідний інститут публічного права)



The article examines the main challenges facing the state authorities, namely the judiciary in the context of judicial and administrative-territorial reform. Based on the analysis of current legislation and available research, the practice of formation and liquidation of the court in Ukraine is generalized. Approaches to the grounds for the formation and liquidation of the court are analyzed. Amendments to the Constitution of Ukraine have enshrined that courts can be formed and liquidated only on the basis of law, and the President of Ukraine has retained the power to submit a draft law. Thus, reducing the influence of the executive branch on the judiciary, excluding the Ministry of Justice of Ukraine from the process and replacing it with the High Council of Justice. The author proved that the use of such a basis as "optimization of state budget expenditures" raises some remarks, so it is proposed to exclude it from the Law of Ukraine "On the Judiciary and the Status of Judges" as a basis for the liquidation of the court. At the present stage, there are gaps in the legislation concerning the organization of the judiciary, because judicial reform takes place in the context of administrative-territorial reform and must be carried out without violating the principle of the judiciary – territoriality. The criterion of legitimacy of the court as a "court established by law" applied by the European Court in its practice has been studied within the framework of the raised issues. It is concluded that the optimization of the judiciary today is difficult and requires detailed regulation and a clear legislative definition.

**Key words:** *judicial system, procedure, formation, liquidation, reorganization, court, administrative-territorial reform.*

**Вступ.** У правовій науці процедура – це регламентований юридичною нормою порядок учинення дій або ухвалення рішень у сфері правозастосування. Термін «адміністративний» у науці має подвійне значення: той, що пов'язаний з управлінням, і той, що має служити. Таке розуміння базової категорії адміністративного права відповідає двом типам правовідносин, що виникають у сфері публічного адміністрування, – по-перше, відносини, що мають управлінський характер, виникають за ініціативи керівних суб'єктів, якими на приватних осіб покладається здебільшого виконання обов'язків; по-друге, у відносинах із публічною адміністрацією приватні особи реалізують значну частину своїх прав, що зумовлює існування так званих сервісних адміністративних правовідносин [1, с. 7]. В судовій системі України також існує ряд організаційних процедур, які мають ознаки адміністративних. До таких процедур в першу чергу відносяться процедури утворення та ліквідації суду.

В судовій практиці ЄС, саме в діяльності Європейського суду існує такий критерій легітимності суду, як «суд, встановлений законом». Правова позиція дає можливість виділити дві умови відповідності критерію «суд, встановлений законом»: організаційну (організація судової системи повинна регулюватися законами у їх буквальному значенні) та юрисдикційну (суд повинен діяти у спосіб та відповідно до повноважень, передбачених законом, у межах своєї компетенції). Науковці слушно зауважують, що вимога законності суду (суд, створений на підставі закону) поширюється не тільки на правову основу існування самого суду, а також і на склад суду у кожній справі [2; 3; 4].

Отже, **метою статті** є з'ясування існуючих сучасних проблемних питань щодо утворення та ліквідації суду та вироблення пропозицій щодо оптимізації судоустрою та існуючих процедур.

**Виклад основного матеріалу.** Ряд науковців, які посилаючись на висновки міжнародних експертів, аргументовано пропонували відмовитися від утворення і ліквідації судів главою держави, передавши це повноваження Верховній Раді України, що сприятиме, на їхню думку, зміцненню незалежності суддів і зменшить випадки довільної, безпідставної зміни судової системи країни [3, с. 226; 4]. Цілком підтримуючи таку пропозицію, лише додамо, що зміни у цьому напрямі сприятимуть утвердженню в національній правовій системі стандарту «суд, встановлений законом» в контексті вимог судової практики Європейського суду [4].

Так, у неодноразових рекомендацій вітчизняних і міжнародних експертів, у т.ч. Венеціанської комісії, вказувалося на необхідність внесення змін в Конституцію України з питань судоустрою відповідно до європейських стандартів [5, с. 27]. Так, відповідно до ч. 1 ст. 19 Закону України в редакції від 07.06. 2010 р. «Про судоустрій і статус суддів» суди утворювалися і ліквідовувалися Президентом України за поданням Міністра юстиції України на підставі пропозиції голови Вишого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ [6].

Тому у 2016 році була проведена конституційна реформа [7] і зараз стаття 125 Конституції України визначає, що суд утворюється, реорганізовується і ліквідується законом, проект якого вносить до Верховної Ради України Президент України після консультацій з Вищою радою правосуддя [8]. Підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності правосуддя, оптимізації видатків державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою [9]. Однак, вказана процедура утворення суду поки ще не використовується, до теперішнього часу суди в Україні утворювалися та ліквідовувалися Указом Президента України.

Отже, зміни в Конституції України закріпили, що суди можуть утворюватися лише на підставі закону, а за Президентом України залишили повноваження з подання проекту закону. Таким чином, зменшивши вплив виконавчої влади на судову владу, виключивши із процесу Міністерство юстиції України замінивши його Вищою радою правосуддя.

Хотілось би зазначити, що до Конституційного Суду України з приводу змін у Конституції на підставі яких почалася судова реформа, неоднаразово подавалися звернення щодо конституційності чи не конституційності певних законодавчих новел. Так, на відміну від позиції Конституційного Суду України існують протилежні думки суддів щодо процедури утворення та ліквідації судів. Так, у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII була викладена розбіжна думка судді Сергія Головатого в якій він зазначив: «Я не підтримав ухваленого більшістю рішення через те, що не погоджуюсь із визнанням окремих приписів розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII неконституційними». Далі суддя визначив, що законодавчий орган, ліквідовуючи найвищу судову установу, вийшов за межі своїх повноважень. (пункт 1.2 подання на с. 12). За його переконанням Верховний Суд України не змінює своїх функцій найвищого судового органу й продовжує до припинення своєї діяльності здійснювати правосуддя. Далі здійснюватиме правосуддя як найвищий судовий орган буде вже Верховний Суд (пункт 1.2 подання на с. 13). Законом № 1402-VIII, по суті, запроваджено реорганізацію вищих спеціалізованих судів і Верховного Суду України шляхом злиття їх в один суд з новою назвою – Верховний Суд (пункт 1.2 подання на с. 13); Утворення Верховного Суду шляхом «реорганізації (злиття) судів» – Верховного Суду України та вищих спеціалізованих судів законодавець визначив як ліквідація Верховного Суду України, незважаючи на виключно семантичні зміни в назві найвищого судового органу та його незмінний конституційно-правовий статус (пункт 1.2 подання на с. 13-14); Закон № 1401-VIII і Закон № 1402-VIII не містять жодного посилання на конкретну підставу, передбачену законом, для припинення діяльності та ліквідації Верховного Суду й вищих спеціалізованих судів (пункт 1.2 подання на с. 14); Запропонована модель їх ліквідації не відповідає визначеному законом порядку ліквідації і фактично запроваджує передачу (делегування) функції ліквідації одного суду суддям іншого суду, що є прямим порушенням статті 8, частин першої і другої статті 55, частин першої, п'ятої та шостої статті 126 Конституції України (пункт 1.2 подання на с. 14); у Президенті України відсутнє повноваження ліквідувати найвищий судовий орган із закріпленням на рівні Основного Закону України конституційно-правовим статусом (пункт 1.2 подання на с. 14) [10].

Також, крім вище зазначеної позиції існує ряд критичних зауважень і щодо самих процедур утворення та ліквідації суду. Так, як вірно зазначає О. Калашник, не можна погодитися з новим порядком утворення і ліквідації судів з огляду на таке. У ч. 3 ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» закріплено, що утворення суду може відбуватися не лише шляхом створення нового суду, але й шляхом реорганізації (злиття, поділу) судів. Вище уже зазначалось, що суди є юридичними особами публічного права, а згідно з ч. 1 ст. 104 Цивільного кодексу України шляхом реорганізації, як і ліквідації, юридична особа припиняється, а не утворюється. Отже, положення Закону України «Про судоустрій і статус суддів» про те, що шляхом реорганізації відбувається утворення суду, є таким, що суперечить загальним положенням про юридичну особу. Крім того, положення про те, що шляхом реорганізації відбувається утворення суду, дещо не узгоджується з п. 1 ч. 2 ст. 53, ч. 3 ст. 75 і ч. 2 ст. 82 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», згідно з якими реорганізація суду є підставою для переведення судді до іншого суду без його згоди і без конкурсу [11, с. 77].

Крім вказаного необхідно відзначити, що згідно із частиною четвертою статті 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» підставами для утворення чи ліквідації суду є зміна визначеної цим Законом системи судоустрою, необхідність забезпечення доступності право-

суддя, оптимізації витраток державного бюджету або зміна адміністративно-територіального устрою [6]. Однак при утворенні чи ліквідації судів не завжди проводиться ретельний фінансовий аналіз ефективності від вказаних процедур. Таким чином, використання такої підстави, як «оптимізація витраток державного бюджету» викликає певні зауваження. Отже, ми приєднуємося до позиції тих науковців і практиків, які вважають за необхідне у ч. 3 ст. 19 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» таку підставу як необхідність оптимізації витраток державного бюджету виключити [11].

Однією із нормативних основ організації судоустрою виступає принцип територіальності. Так, 17 липня 2020 року Верховна Рада України ухвалила Постанову № 807-ІХ «Про утворення та ліквідацію районів». Логічно було б припустити, що кількість судів в Україні має бути приведена до кількості новостворених районів. Однак згідно з п. 8 Прикінцевих і Перехідних положень законопроекту до ухвалення Закону щодо зміни системи місцевих судів на території України у зв'язку з утворенням (ліквідацією) районів відповідні місцеві суди продовжують здійснювати свої повноваження у межах закріпленої за ними до утворення (ліквідації) районів територіальної юрисдикції, але не пізніше 1 січня 2022 року. Про це ж свідчить і позиція Ради суддів України, що розіслала головам місцевих та апеляційних судів лист від 22.06.2020 р. № 9рс-466/20 [12], у якому нагадала, що система судоустрою хоч і будується за принципами територіальності, спеціалізації та інстанційності, проте на практиці не завжди може співпадати з існуючим адміністративно-територіальним поділом держави. Зміна ж адміністративно-територіального устрою може бути лише підставою для перегляду чинної системи судоустрою. І далі Рада суддів України роз'яснила, що місцеві загальні суди продовжують здійснювати розгляд справ у межах раніше утворених районів і раніше визначеного адміністративно-територіального устрою [13; 5].

Отже, на сьогодні ми маємо прогалини у законодавстві, що стосується питань організації судоустрою, адже судова реформа відбувається в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи і їх необхідно проводити не порушуючи при цьому принципу судоустрою – територіальності.

Слід також розуміти, що загалом процедури утворення та ліквідації суду органічно пов'язані зі створенням та ліквідацією юридичної особи. У Рішенні Конституційного Суду України від 11 березня 2010 року № 7-рп/2010 (справа про фінансове забезпечення діяльності судів) визначено, що суди всіх юрисдикцій та рівнів є юридичними особами публічного права. Відповідно до частини першої статті 110 Цивільного кодексу України правом ліквідувати юридичну особу наділений суб'єкт її створення [14; 5]. Вказана позиція була також вказана і у рішенні Конституційного Суду України від 21 червня 2011 р. № 7-рп/2011 у справі за 76 конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про вищу раду юстиції» (справа про повноваження державних органів у сфері судоустрою) в якій зазначено, що повноваження ліквідувати суди органічно пов'язані зі створенням юридичної особи [15; 11]. Із вище зазначеного можна зробити висновок, що Конституційний Суд України здійснюючи аналіз чинного законодавства на предмет відповідності його нормам Конституції України, однак, що стосується відповідності існуючого порядку утворення і ліквідації судів європейським стандартам правосуддя, на жаль, не досліджувалося.

**Висновки.** Зміни в Конституції України закріпили, що суди можуть утворюватися та ліквідуватися лише на підставі закону, а за Президентом України залишили повноваження з подання проекту закону. Таким чином, зменшивши вплив виконавчої влади на судову владу, виключивши із процесу Міністерство юстиції України замінивши його Вищою радою правосуддя. Використання такої підстави, як «оптимізація витраток державного бюджету» викликає певні зауваження, тому нами обґрунтовано пропозиція щодо виключення її із Закону України «Про судоустрій та статус суддів». На сьогодні ми маємо прогалини у законодавстві, що стосується питань організації судоустрою, адже судова реформа відбувається в умовах проведення адміністративно-територіальної реформи і їх необхідно проводити не порушуючи при цьому принципу судоустрою – територіальності.

#### Список використаних джерел:

1. Вишневський М. В. Адміністративно-правове регулювання діяльності апарату суду в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2019. 218 с.
2. Гриценко І., Погорелький М. Право на справедливий суд. *Вісник Київського університету імені Тараса Шевченка*, 2012. № 91. С. 4-7.

3. Городовенко В. В. Принципи судової влади: монографія. Х.: Право, 2012. 448 с.
4. Хотинська-Нор О. З. Право на «суд, встановлений законом» як структурний елемент права на справедливий суд: український контекст. *Адвокат*, 2014. URL: <https://iadvocate.com.ua/pravo-na-sud-vstanovlenyj-zakonom-yak-strukturnyj-element-prava-na-spravedlyvyj-sud-ukrayinskyj-kontekst/>
5. Мусіяка В. Проблеми імплементації змін до Конституції України щодо правосуддя та статусу Конституційного Суду України. Центр Разумкова, 2017. 188 с.
6. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 07.07.2010 р. № 2453-VI (втратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17#Text>
7. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя): Закон України від 02.06.2016 р. № 1401-VIII. Відомості Верховної Ради (ВВР). 2016, № 28, ст.532.
8. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України* (ВВР). 1996, № 30, ст. 141.
9. Про судоустрій і статус суддів: Закон України від 02.06.2016. № 1402-VIII. *Офіційний вісник України*. 2016. № 56.
10. Розбіжна думка судді Сергія Головатого у справі за конституційним поданням Верховного Суду України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень пунктів 4, 7, 8, 9, 11, 13, 14, 17, 20, 22, 23, 25 розділу XII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. Конституційний суд України, 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/nb02d710-20#Text>.
11. Калашник о. А. Правовий статус місцевих загальних судів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. Одеса, 2016. 234 с. [http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4240/Diss\\_Kalashnik.PDF?sequence=4&isAllowed=y](http://dspace.onua.edu.ua/bitstream/handle/11300/4240/Diss_Kalashnik.PDF?sequence=4&isAllowed=y).
12. Лист головам місцевих та апеляційних загальних судів: Рада суддів України від 22.06.2020 р. № 9пс-466/20. URL: [https://court.gov.ua/userfiles/media/new\\_folder\\_for\\_uploads/main\\_site/List\\_RSU\\_teritorialna\\_pidsudnist.pdf](https://court.gov.ua/userfiles/media/new_folder_for_uploads/main_site/List_RSU_teritorialna_pidsudnist.pdf).
13. Студенников С. Створення нових районів викличе необхідність створення нових судів та передачі до них судових справ. *Судова влада України*. 2020. URL: <https://court.gov.ua/archive/973883>.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого господарського суду України щодо офіційного тлумачення положень частини першої статті 130 Конституції України (справа про фінансове забезпечення діяльності судів) від 11 березня 2010 року № 7-рп/2010. *Верховна Рада України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-10#Text>
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 54 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень законів України «Про судоустрій і статус суддів», «Про Вищу раду юстиції» (справа про повноваження державних органів у сфері судоустрою): Окрема думка від 21.06.2011 № 7-рп/2011. *Вісник Конституційного Суду України*. 2011. № 6. 80 с.

**МІЖНАРОДНЕ ПРАВО**

УДК 327.7:341.1(4-11):005.334

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.43>

**ДУБОВИК В.Б.**

**НАРАДА З БЕЗПЕКИ І СПІВРОБІТНИЦТВА ЄВРОПИ  
ЯК ПЕРШИЙ ЕТАП СТАНОВЛЕННЯ ОБСЄ**

**MEETING ON SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE  
AS THE FIRST STAGE OF THE OSCE**

Актуальність статті полягає в тому, що Організація з безпеки і співробітництва Європи займає провідне місце серед міжнародних регіональних безпекових організацій, метою діяльності яких є вирішення проблем безпеки і співробітництва у економічній, соціальній, гуманітарній сфері. В рамках свого розвитку Організація з безпеки і співробітництва Європи об'єднала 57 держав Європи, Центральної Азії, Північної Америки для поглиблення діалогу і пошуку механізмів ефективного реагування на виклики та загрози безпеці, забезпечення миру, демократії та стабільності, проводячи роботу у трьох вимірах: воєнно-політичному, економіко-екологічному і гуманітарному, на засадах відданості спільним цінностям та шляхом спільних дій, співпраці й солідарності. Відтак в рамках системи колективної безпеки Організації з безпеки і співробітництва Європи відображає всеохоплюючий і неподільний підхід до поняття безпеки. В статті розглянуто історичні етапи становлення Наглядової ради з безпеки і співробітництва в Європі та основні міжнародні документи, що заклали правову основу створення та функціонування Організації з безпеки і співробітництва в Європі. З'ясовано, що держави-члени Копенгагенської наради підтвердили заохочення економічних, соціальних і культурних прав, а також цивільних і політичних має першорядне значення для забезпечення захисту прав і основоположних свобод людини. У акті зафіксовано зобов'язання щодо заохочення соціальної справедливості, покращення умов життя і праці, приділення окремої уваги проблемам у сфері зайнятості, забезпечення житлом, соціального забезпечення, освіти, культури, охорони здоров'я тощо. Окремим досягненням цього Документу можна вважати визнання цивільних, економічних, соціальних, культурних прав дитини, особистих свобод та права на особливий захист від усіх видів насильства та експлуатації. Зроблено висновок, що глобальна взаємозалежність та активізація процесів інтеграції вимагали вирішення проблем безпеки з урахуванням принципів міжнародного партнерства, балансу та інтересів різних країн. Відтак, одночасно Хартія закріпила роль ОБСЄ як єдиної загальноєвропейської безпекової організації, покликаної забезпечити мир і безпеку у своєму регіоні.

**Ключові слова:** ОБСЄ, НБСЄ, безпека, міжнародна співпраця, Паризька Хартія нової Європи.

The relevance of the article is that the Organization for Security and Cooperation in Europe occupies a leading position among international regional security organizations, the purpose of which is to address issues of security and cooperation in the economic, social and humanitarian spheres. As part of its development, the Organization for Security and Cooperation in Europe has brought together 57 countries in Europe, Central Asia and

North America to deepen dialogue and find mechanisms to respond effectively to security challenges and threats to peace, democracy and stability in three dimensions: military-political, economic, environmental and humanitarian, on the basis of commitment to common values and through joint action, cooperation and solidarity. Thus, within the framework of the collective security system of the Organization for Security and Cooperation in Europe, it reflects a comprehensive and indivisible approach to the concept of security. The article considers the historical stages of formation of the Supervisory Board for Security and Cooperation in Europe and the main international documents that laid the legal basis for the establishment and operation of the Organization for Security and Cooperation in Europe. The Copenhagen Member States found that the promotion of economic, social and cultural rights, as well as civil and political rights, was of paramount importance for the protection of human rights and fundamental freedoms. The act sets out commitments to promote social justice, improve living and working conditions, pay special attention to employment, housing, social security, education, culture, health, and more. A separate achievement of this Document can be considered the recognition of civil, economic, social, cultural rights of the child, personal freedoms and the right to special protection from all forms of violence and exploitation. It is concluded that global interdependence and intensification of integration processes required the solution of security problems taking into account the principles of international partnership, balance and interests of different countries. Thus, at the same time, the Charter consolidated the role of the OSCE as the only pan-European security organization designed to ensure peace and security in its region.

**Key words:** OSCE, OSCE, Security, International Cooperation, Paris Charter of New Europe.

**Постановка проблеми.** Організація з безпеки і співробітництва Європи (далі – ОБСЄ) займає провідне місце серед міжнародних регіональних безпекових організацій, метою діяльності яких є вирішення проблем безпеки і співробітництва у економічній, соціальній, гуманітарній сфері. В рамках свого розвитку ОБСЄ об'єднала 57 держав Європи, Центральної Азії, Північної Америки для поглиблення діалогу і пошуку механізмів ефективного реагування на виклики та загрози безпеці, забезпечення миру, демократії та стабільності, проводячи роботу у трьох вимірах: воєнно-політичному, економіко-екологічному і гуманітарному, на засадах відданості спільним цінностям та шляхом спільних дій, співпраці й солідарності. Відтак в рамках системи колективної безпеки ОБСЄ відображає всеохоплюючий і неподільний підхід до поняття безпеки.

Організація досягла описаного рівня у процесі доволі тривалого еволюціонування від безпекового форуму – до міжнародної регіональної організації, яка стала важливою складовою сучасної архітектури європейської і глобальної безпеки, головну роль відіграли ключові документи НБСЄ.

Відтак **метою статті** є дослідження створення та розвитку НБСЄ в ретроспективі.

**Результати дослідження.** Конференція з питань безпеки та співробітництва в Європі (НБСЄ) була утворена в три етапи. Першим етапом була зустріч міністрів закордонних справ у Гельсінкі в 1973 р., другим – переговори, проведені в Женеві з 1973 по 1975 р., і третім – саміт у Гельсінкі в 1975 р.

Перший етап створення наради відбувся на рівні міністра закордонних справ у залі Фінляндії в Гельсінкі з 3 по 7 липня 1973 р. Організатором зустрічі був міністр закордонних справ Ахті Карджалайнен. У зустрічі також взяв участь Генеральний секретар ООН Курт Вальдхайм. На цьому засіданні не було прийнято жодних фактичних політичних рішень, оскільки це не було метою першого етапу. Натомість, метою було об'єднати результати підготовчих зустрічей, що проходили в Диполі та з листопада 1972 року намітили другий або основний етап конференції [4].

Після першого етапу зустрічі міністр закордонних справ Ахті Карджалайнен описав особливий «дух Гельсінків». Невелика суперечка на зустрічі була викликана появою представника Мальти, прем'єр-міністра Дома Мінтоффа. Мінтофф запропонував дозволити Алжиру та Тунісу також взяти участь у саміті, оскільки ці країни розташовані в Середземному морі, а проблеми середземноморських країн також є проблемами в іншій частині Європи. Проте цю пропозицію було відхилено [5].

Другий етап наради відбувся в рамках переговорів у Женеві (Швейцарія), які розпочалися у вересні 1973 р. і тривали до весни 1975 р. Каменем спотикання на переговорах стало вільне пересування людей та знань, яке вважалося ідеологічним у Східному блоці. З іншого боку, представники держав-учасниць змогли домовитись про невторчання у внутрішні справи інших держав, про недоторканість кордонів між державами та про рамки економічного, наукового та культурного співробітництва [6].

Третій етап завершився підписанням главами держав і урядів в Гельсінки Заключного акту, який став довгостроковою програмою дій з будівництва єдиної, мирної, демократичної і процвітаючої Європи. Нараду було започатковано як політичний консультативний орган, до якого ввійшли країни Європи, Центральної Азії і Північної Америки.

Історично глави держав Західної та Східної Німеччини вперше сіли за один стіл у Гельсінкі [10]. Під час офіційної програми глави держав провели кілька двосторонніх та багатосторонніх зустрічей [11].

1 серпня був підписаний заключний акт наради, так звані Гельсінські угоди. Підписання розпочав канцлер Шмідт, а завершив президент Югославії Йосип Броз Тіто. Підсумковий документ був розділений на чотири основні розділи. Перший стосувався питань європейської безпеки, другий вирішив питання співпраці у таких галузях, як економіка, наука та охорона навколишнього середовища, третій стосувався співпраці у гуманітарних сферах, а четвертий – подальших заходів після конференції та майбутніх зустрічей. Усі держави-учасниці ОБСЄ зобов'язалися опублікувати заключний акт конференції у своїх власних ЗМІ [15].

В організаційному плані державами-засновницями було досягнуто домовленості щодо проведення двосторонніх зустрічей з метою вивчення питань із людського виміру безпеки НБСЄ, враховуючи ситуації порушення прав окремих людей. Важливість питання людського виміру безпеки потребувала утворення нових інститутів і структур. Тому у документах НБСЄ були ухвалені широкі рішення з проблем організаційного забезпечення людського виміру діяльності організації [3].

Прихильність країн Сходу і Заходу до становлення нової системи європейських відносин знайшла відображення у підсумковому документі НБСЄ – Паризькій хартії для нової Європи 1990 р. [6]. Розуміння безпеки під ґрунтувалося поглядах і зобов'язаннях, серед яких – захист прав людини, утвердження демократії та верховенства права, заохочення економічної свободи і соціальної відповідальності. Потужного імпульсу розвитку співробітництва у рамках організації надало визнання на майбутнє таких орієнтирів, як людський вимір і безпека, економічна співпраця і довкілля, культура, мігранти тощо [1].

У Паризькій хартії для нової Європи передбачалося створення Парламентської асамблеї НБСЄ, до якої повинні були увійти члени парламентів усіх держав-учасників. У рамках цього парламенту могли б бути створені спеціальні органи з повноваженнями розглядати окремі порушення основних прав і свобод людини й приймати обов'язкові за ним рішення [6].

Саме необхідність у відновленні політичного діалогу на міжнародному регіональному рівні спонукала до інституційного розвитку НБСЄ, утворення нових структур та інститутів процесу НБСЄ. Зустрічі міністрів закордонних справ у якості Ради міністрів було визнано центральним форумом для політичних консультацій у рамках процесу НБСЄ [2, с. 90].

Подальший розвиток названі підходи до міждержавного діалогу були відображені у положеннях Документу Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ (1990 р.) та Женевській Доповіді Наради експертів із питань національних меншин (1991 р.). Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЄ знов підтвердив обов'язок держав поважати право одного вільно вибирати і розвивати відповідно до міжнародних стандартів у галузі прав людини свої політичні, соціальні, економічні та культурні системи [4].

Одночасно держави-члени підтвердили переконання у тому, що заохочення економічних, соціальних і культурних прав, а також цивільних і політичних має першорядне значення для забезпечення захисту прав і основоположних свобод людини. У акті зафіксовано зобов'язання щодо заохочення соціальної справедливості, покращення умов життя і праці, приділення окремої уваги проблемам у сфері зайнятості, забезпечення житлом, соціального забезпечення, освіти, культури, охорони здоров'я тощо. Окремим досягненням цього Документу можна вважати визнання цивільних, економічних, соціальних, культурних прав дитини, особистих свобод та права на особливий захист від усіх видів насильства та експлуатації. Копенгагенська нарада відзначила готовність своїх держав-учасниць розвивати активну молодіжну політику, зокрема через застосування різних механізмів підтримки освітніх проектів тощо [3].

Особливе місце в Документі Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру НБСЕ відведено питанням, які стосуються національних меншин. В IV розділі закріплено демократичний політичний формат вирішення таких питань, зафіксовано права осіб, які належать до національних меншин, серед яких культурні, соціальні, гуманітарні [3].

Зміна геополітичної карти Європи, пов'язана із подіями на сході цього континенту у кінці 80-х – на початку 90-х рр., розмивання соціально-економічних відмінностей західно- і східноєвропейських країн, соціокультурні і політичні передумови для об'єднання Європи, єдність поглядів на права людини вплинули на перспективи трансформації НБСЕ у ОБСЄ та утвердження ролі організації у формуванні нової філософії європейської безпеки.

Рішення про перетворення НБСЕ на ОБСЄ з 1 січня 1995 р. було ухвалено у ході Будапештської зустрічі на вищому рівні у грудні 1994 р. Тоді ж була проголошена стратегічна декларація «На шляху до справжнього партнерства у нову добу», яка поставила завдання щодо розробки моделі загальної і всеосяжної безпеки для Європи XXI ст. [4].

У грудні 1996 р. на Лісабонській зустрічі лідерів держав-учасниць ОБСЄ приймається Декларація «Про модель загальної та всеосяжної безпеки для Європи XXI ст.», у якій наголошується на необхідності розбудови мирної і демократичної Європи без розмежувальних ліній та визначається ціль – перетворити пошуки більшої безпеки у спільні зусилля з «втілення сподівань і поліпшення життя усіх наших громадян» [4].

Політично зобов'язуючий акт, орієнтований на XXI ст., – Стамбульський документ «Хартія європейської безпеки» 1999 р. [5] – відобразив концепцію безпеки світового співтовариства за двома принципами: нерозривного зв'язку безпеки кожної окремо взятої держави з безпекою усіх інших держав, і першочергової відповідальності РБ ООН за підтримку міжнародного миру.

**Висновки.** Таким чином, можна зробити висновок, що глобальна взаємозалежність та активізація процесів інтеграції вимагали вирішення проблем безпеки з урахуванням принципів міжнародного партнерства, балансу та інтересів різних країн. Відтак, одночасно Хартія закріпила роль ОБСЄ як єдиної загальноєвропейської безпекової організації, покликаної забезпечити мир і безпеку у своєму регіоні.

#### Список використаних джерел:

1. Charter Of Paris For A New Europe (1990, Paris). URL: <http://www.osce.org/mc/39516?download=true>.
2. OSCE Human Dimension Commitments / The OSCE, Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR). 2nd Edition. Warsaw : ODIHR, Poligrafus Andrzej Adamiak, 2006. Vol. 2 : Chronological Compilation. VII. P. 93-100.
3. Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE. URL: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true>.
4. Лісабонська декларація щодо моделі загальної та всеосяжної безпеки для Європи XXI століття ОБСЄ. URL : [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994\\_087](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_087).
5. Istanbul Document. 1999. URL : <http://www.osce.org/mc/39569?download=true>.
6. ОБСЄ: сучасні виклики та перспективи розвитку: аналіт. доп. URL: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2013\\_table/0312\\_dopovid.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2013_table/0312_dopovid.pdf).
7. Mitä Missä Milloin, Kansalaisen vuosikirja 1976, s. 101–102. Helsinki: Otava, 1975. ISBN 951-1-02085-4.
8. Max Jakobson: Tilinpäätös, p. 65. Helsinki: Otava, 2003. ISBN 951-1-18856-9.
9. Mitä Missä Milloin, Kansalaisen vuosikirja 1976, p. 64. Helsinki: Otava, 1975. ISBN 951-1-02085-4.
10. "Helsingin Etyk 1975: Kommunismi kärsi tappion, Kekkoista jännitti kovasti". Yle Uutiset. Retrieved 2019-09-23.
11. Latikka, Anne-Maria (toim.): Puoli vuosisataa: Mitä-Missä-Milloin – juhla- ja vuosikirja, p. 261. Helsinki: Otava, 1999. ISBN 951-1-15505-9.
12. Jukka Tarkka ja Allan Tiitta: Itsenäinen Suomi: seitsemän vuosikymmentä kansakunnan elämästä, p. 259. Helsinki: Otava, 1987.
13. Kuohuvat vuodet 1916–1986. Suomen Kuvalehti 37B/12. syyskuuta 1986, p. 19. Helsinki: Yhtyneet Kuvalehdet.
14. Mitä Missä Milloin, Kansalaisen vuosikirja 1986, p. 90. Helsinki: Otava, 1985. ISBN 951-1-08527-1.
15. Tarkka, Jukka – Tiitta, Allan: Itsenäinen Suomi: seitsemän vuosikymmentä kansakunnan elämästä, s. 249. Helsinki: Otava, 1987.



**ОГЛЯД СТАНДАРТІВ ЄС У СФЕРІ БОРОТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ:  
ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

**REVIEW OF EU STANDARDS IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION:  
LEGAL ASPECTS**

Актуальність статті полягає в тому, що боротьба з корупцією, протидія корупції, її профілактика є одним з ключових завдань будь-якої держави. Успішне розв'язання цієї проблеми створює передумови стабільного та ефективного розвитку громадянського суспільства, економічного добробуту держави, впливає на інвестиційну привабливість держави, її міжнародне становище. Однак єдиного, універсального способу ефективної боротьби з корупцією наразі не існує. Різні держави по різному підходять до розв'язання цієї проблеми. У цьому зв'язку особливо корисним, на нашу думку, є досвід правового регулювання боротьби з корупцією в рамках правової системи ЄС.

Отже, наразі актуальним завданням, а отже, і метою статті є проведення комплексного дослідження правових засад боротьби з корупцією, що наразі сформовані в рамках ЄС, зважаючи на міжнародно-правові зобов'язання України перед ЄС, що містяться в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС.

З'ясовано, що результати різних соціологічних досліджень, проведених як українськими, так і міжнародними інституціями, засвідчують, що громадяни України серед першочергових проблем, поряд з низьким рівнем доходів та соціальної захищеності, називають також проблему корупції в усіх гілках влади, особливо наголошуючи на виконавчій та судовій. Зроблено висновок, що попри значні кроки парламенту в напрямку законодавчого забезпечення протидії корупції та організованій злочинності, боротьбі з тероризмом, слід звернути увагу на низку питань, що потребують вирішення у цій сфері. Зокрема, серед важливих законопроектів, які перебувають на розгляді парламенту і потребують прийняття, варто відмітити низку проектів, розроблених з метою законодавчого врегулювання у відповідності із Конституцією України, зокрема, це законопроект «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо відповідальності за незаконне збагачення» (реєстр. № 10110-1 від 01.03.2019 р.) та 12 альтернативних до нього. Адже, саме кримінальна відповідальність за незаконне збагачення, як найсуворіший вид юридичної відповідальності, покликана забезпечити прозорість поведінки публічних службовців і спроможна стати одним із дієвих засобів протидії латентній корупції, що зосереджена на наявності у суб'єкта надмірного майна, походження якого не можна пояснити законними джерелами отримання доходів.

**Ключові слова:** фінансові інтереси, міжнародні інституції, громадяни України, кримінальна відповідальність.

The relevance of the article is that the fight against corruption, combating corruption, its prevention is one of the key tasks of any state. Successful solution of this problem creates the preconditions for stable and effective development of civil society, economic well-being of the state, affects the investment attractiveness of the state, its international position. However, there is currently no single, universal way to effectively fight corruption. Different countries have different approaches to solving this problem. In this regard, we believe that the experience of legal regulation of the fight against corruption within the EU legal system is particularly useful. Thus, the current task, and hence the purpose of the article, is to conduct a comprehensive study of the legal framework for combating

corruption, which is currently formed within the EU, given Ukraine's international legal obligations to the EU contained in the Association Agreement between Ukraine and EU. It was found that the results of various sociological surveys conducted by both Ukrainian and international institutions show that the citizens of Ukraine among the priority problems, along with low incomes and social security, also call the problem of corruption in all branches of government, especially emphasizing the executive and judicial. It was concluded that despite significant steps of the parliament in the direction of legislative support of anti-corruption and organized crime, fight against terrorism, it is necessary to pay attention to a number of issues that need to be addressed in this area. In particular, among the important bills pending in parliament and requiring adoption, it is worth noting a number of drafts developed for the purpose of legislative regulation in accordance with the Constitution of Ukraine, in particular, the bill "On Amendments to the Criminal and Criminal Procedure Codes of Ukraine enrichment" (registered №10110-1 from 01.03.2019) and 12 alternatives to it. After all, it is criminal liability for illicit enrichment, as the most severe type of legal liability, designed to ensure transparency of public servants and can become one of the effective means of combating latent corruption, focused on the presence of excessive property, the origin of which can not be explained by legal sources income.

**Key words:** *financial interests, international institutions, citizens of Ukraine, criminal liability.*

**Постановка проблеми.** Боротьба з корупцією, протидія корупції, її профілактика є одним з ключових завдань будь-якої держави. Успішне розв'язання цієї проблеми створює передумови стабільного та ефективного розвитку громадянського суспільства, економічного добробуту держави, впливає на інвестиційну привабливість держави, її міжнародне становище.

Однак єдиного, універсального способу ефективної боротьби з корупцією наразі не існує. Різні держави по-різному підходять до розв'язання цієї проблеми. У цьому зв'язку особливо корисним, на нашу думку, є досвід правового регулювання боротьби з корупцією в рамках правової системи ЄС.

Отже, наразі актуальним завдання, а отже, і **метою цієї статті** є проведення комплексного дослідження правових засад боротьби з корупцією, що наразі сформовані в рамках ЄС, зважаючи на міжнародно-правові зобов'язання України перед ЄС, що містяться в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС [1].

**Аналіз останніх публікацій і досліджень.** Вирішенню різних аспектів проблем корупційної злочинності та вдосконаленню вітчизняного антикорупційного законодавства, зокрема кримінального, присвячено праці вчених у галузі кримінології та кримінального права: П. П. Андрушка, Ю. В. Бауліна, С. В. Дрьомова, О. М. Костенка, О. Г. Кулика, О. М. Литвинова, П. С. Матишевського, А. В. Савченка, О. Я. Светлова, Є. Д. Скулиша, В. В. Сташиса, І. К. Туркевича, Г. О. Усатого, М. І. Хавронюка, С. А. Шалгунової та інших, а також учених інших спеціальностей: Н. С. Карпова, Ю. Г. Кальниша, Г. А. Матусовського, Є. В. Невмержицького, О. В. Терещука, В. М. Трепака та інших.

**Виклад основного матеріалу.** Подолання проблеми корупції є одним з важливих аспектів діяльності Європейського Союзу. Відповідно до статті 67 Договору про функціонування ЄС (далі – ДфЄС) метою Союзу є створення простору безпеки, свободи та правопорядку при повазі до основоположних прав та традицій держав-членів. Зазначена мета досягається шляхом боротьби зі злочинністю, зокрема з таким явищем як корупція. Держави-члени, виходячи з того, що, як у публічному, так і в приватному секторах корупція створює загрозу правовому суспільству, а також завдає шкоди конкуренції в купівлі товарів та наданні комерційних послуг, стримує стабільний економічний розвиток, приділяють питанню боротьби із корупцією в обох секторах значну увагу.

Основні стандарти ЄС у сфері боротьби із корупцією закріплено у нормах і «твердого», і «м'якого» права [2]. При цьому, право ЄС регулює не тільки відносини між державами-членами, а й встановлює права та обов'язки приватних осіб і організацій, будучи частиною національного правопорядку [3].

Базовими документами ЄС у сфері боротьби з корупцією є: Конвенція про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств від 26 липня 1995 р.[4]; Конвенція про боротьбу

проти корупції за участю посадових осіб Європейських Співтовариств або держав – членів Європейського Союзу від 26 травня 1997 р. [5]; Рішення Комісії про заснування Європейського бюро боротьби з шахрайством (ОЛАФ) 1999/352/ЄС від 28 квітня 1999 р. [6]; Регламент Європейського Парламенту та Ради (ЄС) №1073/1999 про розслідування, що проводяться Європейським бюро боротьби з шахрайством (ОЛАФ) від 25 травня 1999 р. [7].

Щодо норм м'якого права, то в ЄС розроблено ряд рекомендаційних інструментів, таких як: Рамкове Рішення Ради 2003/568/ЮВС про боротьбу з корупцією у приватному секторі від 22 липня 2003 р. [8]; Повідомлення Комісії Європейському Парламенту, Раді та Європейському економічному та соціальному комітетам про боротьбу з корупцією в ЄС від 6 червня 2011 р. [9]; Повідомлення Європейської Комісії щодо комплексної політики Європейського Союзу з протидії корупції від 28 травня 2003 р. [9]; Рамкове рішення Ради Європейського Союзу № 568 про боротьбу з корупцією в приватному секторі від 22 липня 2003 р. [8] тощо.

13 грудня 2007 р. представниками 27 держав-членів ЄС було офіційно підписано Лісабонський договір, що змінює Договір про Європейський Союз та Договір про заснування Європейського співтовариства, який визначає основні напрямки розвитку європейської інтеграції та європейського права на майбутні десятиліття [10]. З урахуванням його положень «старі» установчі договори: 1) Договір про Європейський Союз зберіг свою колишню назву (55 статей, далі ДЕС); 2) «детальний» названо ДфЄС (358 статей).

Саме Договір про функціонування Європейського Союзу наразі регламентує відносини, пов'язані з поліцейським та судовим співробітництвом держав-членів. Відповідно до ч. 3 ст. 67 ДфЄС поліцейське і судове співробітництво має на меті: по-перше, запобігання та боротьбу з расизмом і ксенофобією; по-друге, боротьбу з організованою злочинністю – тероризмом, торгівлею людьми, злочинами проти дітей, а також торгівлею наркотиками і зброєю, корупцією та шахрайством.

Положення, що безпосередньо стосуються протидії корупції, містяться у ст. 317 та ст. 325 ДфЄС. Відповідно до ст. 317 Договору, Комісія виконує бюджет у співпраці з державами-членами в межах виділених асигнувань, з урахуванням принципу належного управління фінансами. Держави-члени співпрацюють з Комісією з метою забезпечення того, щоб асигнування використовувались у відповідності із принципом належного управління фінансами [11]. Нормою ч. 2 ст. 317 передбачено, що зобов'язання держав-членів щодо проведення контролю і аудиту при виконанні бюджету, а також відповідальність, яка з цього випливає, визначають регламенти. Крім того, регламенти встановлюють відповідальність і особливий порядок, дотримуючись яких кожна інституція бере участь у здійсненні власних видатків.

Відповідно до ст. 325, Союз і держави-члени протидіють шахрайству і будь-якій іншій протиправній діяльності, що зазіхає на фінансові інтереси Союзу, шляхом здійснення заходів, які діятимуть як стримуючий фактор і забезпечуватимуть ефективний захист у державах-членах, а також у інституціях, органах, установах і агенціях Союзу.

Держави-члени вживають для боротьби з шахрайством, що зазіхає на фінансові інтереси Союзу, таких самих заходів, які вони вживають проти шахрайства, що зазіхає на їхні власні фінансові інтереси.

Крім того, ч. 3 ст. 325 визначено, що держави координують свої дії, спрямовані на захист фінансових інтересів ЄС. З цією метою вони організують, разом з Комісією, тисну та регулярну співпрацю між компетентними органами. У свою чергу, Європейський парламент і Рада, діючи згідно зі звичайною законодавчою процедурою, після консультацій з Рахунковою палатою, вживають необхідних заходів у сфері профілактики і боротьби з шахрайством, що зачіпають фінансові інтереси Союзу з метою забезпечення належного захисту у державах-членах, а також у інституціях, органах, установах і агенціях Союзу.

Комісія у співпраці з державами-членами щороку подає Європейському Парламенту та Раді звіт про заходи, вжиті на виконання цієї статті [11].

З метою формування договірного механізму співробітництва із протидії корупції, держави ЄС у 1995 р. підписали Конвенцію про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств (чинна з 2002 р.), [12] а у 1997 р. – Конвенцію про боротьбу із корупцією за участю посадових осіб Європейських Співтовариств або посадових осіб держав – членів Європейського Союзу [13] (набула чинності у 2005 р.).

*Конвенція про захист фінансових інтересів Європейських співтовариств від 26.07.1995 р.* [14] має на меті боротьбу із шахрайством на рівні ЄС. Вона спрямована на узгодження національ-

ного кримінального законодавства держав-членів ЄС через визначення мінімальних стандартів до складів злочинів, пов'язаних із вчиненням актів шахрайства тощо. Конвенцією встановлюється принцип персональної кримінальної юрисдикції (за місцем проживання або громадянства злочинця) при здійсненні кримінального переслідування шахрайства. Шахрайство, що зачіпає фінансові інтереси Європейських співтовариств, розглядається як сукупність наступних елементів:

- (а) щодо витрат, будь-які умисні дії чи бездіяльність, пов'язані з:
  - використанням або поданням неправдивих, неточних або неповних заяв або документів, які спричинили неправомірне привласнення або протиправне утримання коштів загального бюджету ЄС або бюджетів нижчого рівня,
  - нерозголошенням інформації в порушення своїх службових обов'язків, що призвело до тих самих наслідків;
  - використанню коштів в інших цілях, ніж ті, для яких вони були надані;
- (б) щодо доходів, будь-які умисні дії чи бездіяльність, пов'язані з:
  - використанням або поданням неправдивих, неточних або неповних заяв або документів, які призвели до незаконного зменшення ресурсів загального бюджету ЄС або бюджетів нижчого рівня,
  - нерозголошенням інформації на порушення своїх службових обов'язків, що призвело до тих самих наслідків;
  - незаконним використанням отриманих коштів, що призвело до тих самих наслідків.

Конвенція зобов'язує держави-учасниці у національному законодавстві встановити покарання за зазначені вище діяння та бездіяльність. Держави мають забезпечити і дотримання стандарту невідворотності покарання за шахрайство [14].

У Першому Протоколі до Конвенції від 27.09.1996 р. описані випадки корупції, вчинені «чиновниками або стосовно чиновників, як національних так і європейських, відповідальних за надходження, управління і витрачання фондів Співтовариства, що знаходяться в їхньому підпорядкуванні». Мова йде про корупцію в сенсі недотримання фінансових інтересів Євросоюзу, тобто корупція розуміється тільки як хабарництво, в той час як сукупність інших посадових злочинів, вчинених європейськими функціонерами, охоплюється поняттям «шахрайства у Співтоваристві».

Аналізуючи даний Протокол, необхідно, в першу чергу, відзначити, що видами корупції у ньому визначені – пасивна та активна. Стаття 2-1 дає визначення пасивної корупції, під якою розуміється: умисне діяння, що здійснюється чиновником, який прямо або через посередництво третьої особи користується або отримує вигоди, якого б не було роду, для себе самого або третіх осіб, або воно полягає у прийнятті обіцянки цієї винагороди за те, щоб виконати чи не виконати, в протиріччя зі своїми посадовими обов'язками, дію на користь цієї особи, яка (дія) завдає шкоди або може завдати шкоди фінансовим інтересам Європейського Співтовариства.

Стаття 3-1 формулює визначення активної корупції. Це умисне діяння, вчинене будь-ким, хто обіцяє чи надає, прямо або через посередництво третіх осіб, яку-небудь винагороду чиновнику, йому самому або іншій особі, за те, щоб той вчинив дію або утримався від її вчинення, в протиріччя своїм посадовим обов'язкам, на її (що дає особі) користь, яка заподіє шкоду або може заподіяти шкоду фінансовим інтересам Європейського Співтовариства [15].

Тобто, дане положення формулює уявлення про те, що в рамках апарату управління Євросоюзу буде вважатися кримінально-караною дачею хабара. Природно, що діяння, за яке дається хабар, відповідає тим же вимогам, що і в нормі про пасивну корупцію. Здійснити дачу хабара, згідно з розглянутою статтею, може будь-яка особа [16].

Таким чином, кримінальне переслідування посадових осіб залишилося в компетенції держав-членів. При цьому, слід зазначити, що відсутній механізм контролю за виконанням Конвенції і двох протоколів до неї. Хоча згідно з установчими договорами Суд ЄС має право інтерпретувати її і вирішувати відповідні спори (ст. 8 Конвенції про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств, ст. 8 Першого протоколу, ст. 13 Другого протоколу) [17].

*Конвенція про боротьбу із корупцією за участю посадових осіб Європейських Співтовариств або посадових осіб держав – членів Європейського Союзу 1997 р.* спрямована на боротьбу з двома видами корупції – активною та пасивною. Такий поділ є цілком традиційним і майже ідентичний аналогічним термінам, які застосовуються в європейських національних кримінальних кодексах та у відповідних документах Ради Європи.

Конвенція 1997 р. містить визначення активної і пасивної корупції. Зокрема, передбачено, що пасивна корупція являє собою: навмисні дії посадової особи, що, прямо або через посеред-

ника, просить чи отримує переваги будь-якого роду для себе чи для третьої особи, або приймає обіцянки такої переваги за вчинення певних дій, або утримання від їх вчинення відповідно до її обов'язків, або ж за здійснення дій в порушення своїх службових обов'язків.

Активна корупція, відповідно до положень ст. 3 Конвенції – це навмисні дії особи, які проявляються в обіцянках і, безпосередньо або через посередника, наданні переваги будь-якого роду для посадової особи або для третьої особи за вчинення певних дій або утримання від їх вчинення відповідно до обов'язків або за здійснення дій в порушення своїх службових обов'язків.

Кожна держава-учасниця зобов'язана передбачити у своєму законодавстві положення, згідно з яким корупція є злочином, який має наслідком кримінальну відповідальність. Крім того, Конвенцією передбачено, що кожна держава-учасниця зобов'язана вживати необхідних заходів для забезпечення того, щоб її кримінальне законодавство в частині покарання за корупційні злочини застосовувалось однаковим чином до міністрів уряду, членів палат парламенту, членів вищих судів, а також до членів Комісії Європейських співтовариств, Європейського парламенту, Європейського Суду і Рахункової палати Європейського Союзу [18].

Конвенція закріплює стандарти щодо: невідворотності покарання за корупційні злочини; заборони покарання двічі за один той самий злочин (шляхом заборони кримінального переслідування за один той самий злочин в двох або більше державах ЄС); зобов'язання сторін здійснювати міждержавну співпрацю у сфері боротьби із корупцією. Покарання має бути дієвим, пропонується та превентивним, тобто стримувати особу від повторення злочину (рецидиву) [19]. По суті, ця Конвенція спрямована на боротьбу з корупцією у вищих ешелонах влади. Але повноваження щодо переслідування за ці злочини залишились в компетенції держав-членів. Разом з тим, як і попередні акти ЄС, Конвенція не містила конкретних механізмів моніторингу її виконання, але, знову ж таки, Суд ЄС має компетенцію тлумачити положення Конвенції і вирішувати спори, які можуть виникнути при застосуванні її положень (ст. 12) [20].

У 2001 р. у зв'язку із розвитком форм і методів відмивання грошей, що спостерігався в 90-х рр. XX ст., Рада ЄС спільно з Європарламентом прийняла Директиву 2001/97/ЄС, що внесла істотні зміни і доповнення до Директиви 91/308/ЄЕС [21]. Директивою 2001/97/ЄС було запропоновано загальне визначення поняття «відмивання грошей», а також розширено перелік злочинів, пов'язаних з відмиванням грошей та коло осіб, на яких покладаються обов'язки у зв'язку з протидією відмиванню грошей.

Однак наростання темпів боротьби з економічною злочинністю в міжнародному масштабі (у тому числі шляхом прийняття багатосторонніх конвенцій ООН про боротьбу з транснаціональною організованою злочинністю і корупцією, видання нової редакції «40 рекомендацій» ФАТФ), а також різка активізація зусиль держав та міжнародних організацій з протидії фінансуванню тероризму (заснованих, насамперед, на відповідних резолюціях Ради Безпеки ООН), потребували внесення істотних змін до законодавства ЄС у вказаній сфері [22].

26 жовтня 2005 р. Рада ЄС спільно з Європарламентом затвердили Директиву 2005/60/ЄС «Про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей і фінансування тероризму» («Третя директива»), яка скасувала Директиву 1991 р.

Директива 2005 р. спрямована не тільки на запобігання відмивання злочинних доходів, а й на протидію фінансуванню тероризму. Відповідно до п. 4 ст. 1 Директиви під фінансуванням тероризму для цілей Директиви розуміється «надання або збір коштів, будь-якими способами, прямо або побічно, з наміром, щоб вони використовувались, або при усвідомленні того, що вони будуть використані, повністю або частково, для вчинення злочинів, передбачених статтями 1-4 Рамкового рішення Ради ЄС від 13 червня 2002 р. 2002/475/ЮВС про боротьбу з тероризмом» [23].

По-друге, зміни торкнулися і визначення відмивання злочинних доходів. Так, щодо об'єкту цього злочину – злочинних доходів – Директива містить новелу, згідно з якою до переліку «майна» прямо включені юридичні документи в електронній та цифровій формі, що засвідчують права на будь-яке майно.

Крім цього, об'єкт відмивання злочинних доходів розширено за рахунок збільшення переліку так званих «серйозних» (тяжких) злочинів (*serious crimes*). До нього додатково включені злочини, передбачені статтями 1-4 Рамкового рішення Ради ЄС 2002/475/ЮВС, а також всі інші злочини, за які максимальний поріг покарання перевищує один рік арешту або позбавлення волі або (залежно від системи покарань держави-члена), а мінімальний поріг покарання перевищує шість місяців арешту або позбавлення волі.

Крім того, Директивою розширено коло осіб, на яких покладаються обов'язки з ідентифікації клієнтів та повідомлення про їхні операції; держави-члени ЄС зобов'язуються створити

підрозділи фінансової розвідки, у завдання яких повинні входити не тільки боротьба з відмиванням грошей, а й протидія фінансуванню тероризму.

Директива також вимагає від усіх осіб, які підпадають під дію її положень, розробки внутрішніх процедур збору інформації та контролю за операціями клієнтів, надання повідомлень компетентним органам, зберігання отриманої інформації та документації, оцінки та управління ризиками, перевірки дотримання вимог з метою найбільш ефективного запобігання операцій, пов'язаних з відмиванням грошей і фінансуванням тероризму. Крім того, Директива містить і деякі новели щодо регулювання питань повідомлення про операції клієнтів компетентним органам.

У цілому всі розглянуті зміни слід розцінювати як позитивні. Запровадження таких заходів ускладнює процеси відмивання коштів та фінансування тероризму на території ЄС [22].

Крім вказаних актів, Радою Європейського Союзу прийнято: Спільну дію для реалізації Директиви 91/308/ЄЕС на рівні ЄС від 03.12.1998 р. [24]; Рамкове рішення про уніфікацію системи покарань за злочини, пов'язані з відмиванням грошей від 26.06.2001 р. [25]; Рамкове рішення Ради про боротьбу із корупцією у приватному секторі 2003 р. [26]; Рішення про єдину мережу боротьби із корупцією 2008 р. [27]; Повідомлення Комісії Європейській Раді, Європейському парламенту та Європейському Комітету із економічних та соціальних питань про загальну політику ЄС щодо боротьби із корупцією 2003 р.

Провідну роль в інституційному механізмі боротьби з корупцією у ЄС відіграє Бюро з питань запобігання зловживанням та шахрайству, ОЛАФ (від фр. *Office Europeen de Lutte Anti-Fraude, OLAF*). ОЛАФ було засновано у 1999 р. рішенням Європейської комісії для заміни Відділу з координації боротьби з шахрайством (фр. *Unité de coordination de lutte anti-fraude*), компетенція якого обмежувалася лише самою Комісією. Натомість, ОЛАФ було створено як підрозділ в рамках Комісії для боротьби з шахрайством при виконанні програм і політики ЄС [28].

Виходячи з цього, основною метою діяльності ОЛАФ є захист фінансових інтересів ЄС в цілому, його митної та інших сфер, що стосуються загальних фінансових інтересів і бюджету Співтовариств, і, відповідно, боротьба з корупцією, порушенням митних правил, несплатою податків тощо [29].

ОЛАФ, застосовуючи відповідні адміністративні, фінансові, дисциплінарні, кримінальні заходи, вносить істотний внесок у боротьбу з корупцією. При цьому ОЛАФ у своїй діяльності прагне до «розуміння та прихильності етичним стандартам».

ОЛАФ має право вивчати адміністративну діяльність та фінансування будь-якої інституції чи органу ЄС. Гарантами його цілковитої незалежності є директор управління та наглядовий комітет. Директора призначає Європейська Комісія, за згоди Європейського Парламенту, та Рада міністрів. Директор ОЛАФ не повинен виконувати вказівки жодного уряду і жодної інституції (включно з Комісією). Якщо він вважає, що Комісія своїми діями зазіхає на його незалежність, директор управління може обстоювати її навіть у Суді ЄС. Директор має право розпочинати розслідування з власної ініціативи (не лише на вимогу інституції, органу чи держави-члена). Наглядовий комітет здійснює контроль за проведенням розслідувань. До складу комітету входять п'ять відомих особистостей, які не працюють у структурах ЄС. Їх призначають спільно Комісія, Парламент і Рада. ОЛАФ керується в своїй діяльності правилами, визначеними міжінституційною угодою, що уклали між собою Комісія, Парламент і Рада 25 травня 1999 р. [30].

Крім того, боротьбою із корупційними злочинами у межах своїх повноважень займаються інші органи ЄС – Європол, Європейське поліцейське відомство (Europol, European Police Office) та Євроюст, Європейське бюро судової співпраці (Eurojust, European Union's Judicial Cooperation Unit). Так, відповідно до ст. 4 Рішення «Про заснування Європейського поліцейського відомства» 2009 р. компетенція Європолу охоплює організовану злочинність, тероризм та інші наведені в додатку до Рішення тяжкі форми злочинності, що стосуються двох або більше держав-членів таким чином, що через масштаби й наслідки відповідних злочинів виникає нагальна потреба в спільних діях держав-членів. До таких злочинів належить в тому числі корупція та шахрайство, а також незаконні дії з відмивання грошей [31].

**Висновки та пропозиції.** Результати різних соціологічних досліджень, проведених як українськими, так і міжнародними інституціями, засвідчують, що громадяни України серед першочергових проблем, поряд з низьким рівнем доходів та соціальної захищеності, називають також проблему корупції в усіх гілках влади, особливо наголошуючи на виконавчій та судовій. Виходячи з цього, формування єдиної державної антикорупційної політики крім наявності політичної волі та суспільної свідомості в питанні попередження проявів корупції, потребує належного законодавчого забезпечення – формування комплексу нормативно-правових приписів, що

визначають, регулюють і допускають здійсненність механізмів запобігання корупції та відповідальність за вчинення корупційних порушень, а також формування дієвої системи державних органів, забезпечення належної координації антикорупційної політики, здійснення превентивних заходів щодо запобігання корупції та її подолання. Побудова цілісної інституційної системи повинна відповідати європейським стандартам [32].

Попри значні кроки парламенту в напрямку законодавчого забезпечення протидії корупції та організованій злочинності, боротьбі з тероризмом, слід звернути увагу на низку питань, що потребують вирішення у цій сфері. Зокрема, серед важливих законопроектів, які перебувають на розгляді парламенту і потребують прийняття, варто відмітити низку проектів, розроблених з метою законодавчого врегулювання у відповідності із Конституцією України, зокрема, це законопроект «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо відповідальності за незаконне збагачення» (реєстр. № 10110-1 від 01.03.2019 р.) та 12 альтернативних до нього [33]. Адже, саме кримінальна відповідальність за незаконне збагачення, як найсуворіший вид юридичної відповідальності, покликана забезпечити прозорість поведінки публічних службовців і спроможна стати одним із дієвих засобів протидії латентній корупції, що зосереджена на наявності у суб'єкта надмірного майна, походження якого не можна пояснити законними джерелами отримання доходів.

#### Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Закон України від 16 вересня 2014 року. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 83.
2. Петрашко С.Я. Особливості міжнародного співробітництва України у сфері протидії корупції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. № 6. 2011. С. 141-147.
3. Петрова Г. Международно-правовые и организационные меры в борьбе с коррупцией в Европейском Союзе: границы и ориентиры. *Вся Европа*. № 3. 2010.
4. Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the protection of the European Communities' financial interests. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:263E:0152:0153:EN:PDF>.
5. Convention on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union. URL: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625\(01\):EN:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41997A0625(01):EN:HTML).
6. 1999/352/EC, ECSC, Euratom: Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:136:0020:0022:EN:PDF>.
7. Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council of 25 May 1999 concerning investigations conducted by the European Anti-Fraud Office (OLAF) // OJ 1999. L 136. 05.30.1999. p. 1-7.
8. Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:192:0054:0056:EN:PDF>.
9. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee Fighting Corruption in the EU (COM(2011) 308 final). URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:EN:PDF>.
10. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. *Official Journal of the European Union* NC 321 E 29.12.2006; N C 303 14.12.2007; N C 306 17.12.2007.
11. Лісабонські консолідовані договори про Європейський Союз і функціонування Європейського Союзу / переклад з англійської мови проф. В.І. Муравйова. Київський національний університет ім. Тараса Шевченка Інститут міжнародних відносин. Київ: 2010. С. 218-219.
12. Convention drawn up on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the protection of the European Communities' financial interests. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:263E:0152:0153:EN:PDF>.
13. Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union // OJ C 195. 25.6.1997. pp. 2-11.
14. EU Convention of 26 July 1995 on the protection of the financial interests of the European Communities. // OJ C 316. 27.11.95. p. 48.

15. First Protocol to the Convention on the protection of the Communities' financial interests // *Official Journal* C 313. 23.10.1996.
16. Законодательство Европейского Союза о противодействии коррупции и отмыванию капиталов. *Электронный каталог библиотеки юридического факультета СПбГУ*. URL: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1116145&subID=100073964,100073966>.
17. Петрашко С.Я. Міжнародно-правовий механізм протидії корупції : дисс... канд. юрид. наук. Інститут законодавства Верховної Ради України. 2012. С. 64.
18. Законодательство Европейского Союза о противодействии коррупции и отмыванию капиталов. *Электронный каталог библиотеки юридического факультета СПбГУ*. URL: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1116145&subID=100073964,100073966>.
19. Convention drawn up on the basis of Article K.3 (2) (c) of the Treaty on European Union on the fight against corruption involving officials of the European Communities or officials of Member States of the European Union // *OJ C* 195. – 25.6.1997. p. 2–11.
20. Ferola L. Anti-Bribery Measures in the European Union: A Comparison with the Italian Legal Order. *International Journal of Legal Info*. 2000. № 28. P. 526–527.
21. Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering – Commission Declaration // *OJ L* 344. 28.12.2001. p. 76–82.
22. Жилин Е. Р. Третья директива ЕС о борьбе с отмыванием денег и финансированием терроризма – новый барьер для преступных капиталов // ЮСТ. URL: [http://www.yust.ru/ru/publications/item.shtml?item\\_56](http://www.yust.ru/ru/publications/item.shtml?item_56).
23. Council Framework Decision on Combating Terrorism of 13 June 2002 (2002/475/JHA). *Official Journal of the European Communities*. L 164/3. 02.06.2002.
24. Joint Action 98/699/JHA of 3 December 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on money laundering, the identification, tracing, freezing, seizing and confiscation of instrumentalities and the proceeds from crime. *Official Journal* L 333. 09.12.1998. P. 1–3.
25. Council Framework Decision 2001/500/JHA of 26 June 2001 on money laundering and confiscation of proceeds of crime. *OJ No.* L 182/1. 05.07.2001.
26. Council Framework Decision 2003/568/JHA of 22 July 2003 on combating corruption in the private sector // *OJ L* 192. 31.7.2003. p. 54–56.
27. Council Decision 2008/582/JHA of 24 October 2008 on a contact-point network against corruption // *OJ L* 301. 12.11.2008. p. 38–39.
28. 1999/352/EC, ECSC, Euratom: Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF) (notified under document number SEC(1999) 802). *Official Journal* L 136. 31.05.1999. P. 20–22.
29. Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-Fraud Office (OLAF). // *OJ* 1999 L136.
30. Investigations related to EU staff. *OLAF official site*. URL: [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/investigations/eu-staff/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/investigations/eu-staff/index_en.htm).
31. Council Decision of 6 April 2009 establishing the European Police Office (Europol) (2009/371/JHA). *Official Journal of the European Union* L 121/37. 15.5.2009.
32. Скулиш Є. Антикорупційна політика держави та її вплив на розвиток суспільства. *Вісник Національної академії прокуратури України*. № 2(22). 2011. С. 22-27.
33. Офіційний сайт Верховної Ради України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66050](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66050).



**МЕТОДОЛОГІЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.45>

ВОЛОДИНА Д.А.

**СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

**THE ESSENCE AND CONTENT OF MANAGEMENT OF PUBLIC AUTHORITIES**

Актуальність статті полягає в тому, що сучасний розвиток української державності, після багатьох десятиліть залежності від центральної влади Радянського Союзу, зорієнтовано на західні тенденції побудови внутрішньополітичних процесів, які пронизано ідеями демократизму, толерантності, гуманності та плюралізму. Однак, надбанням нового періоду розвитку України та проникнення у поточний процес її життєдіяльності демократичних тенденцій є не тільки прийняття Конституції та формування ринкової економіки. Розвиток за європейськими канонами обумовлює удосконалення системи взаємовідносин в середині системи органів державної влади. Так, на сьогоднішній день все активніше постає проблематика необхідності відходження від радянських канонів управління в органах державної влади. Заміну цих канонів бачать у досить популярному але глибокому за змістом явищі менеджменту. У статті акцентовано увагу на змісті категорії «менеджмент». Проаналізовано базові підходи до визначення менеджменту у загальнонауковій та управлінській площині. Сформульовано доктринальне визначення менеджменту та наведено широке та вузьке розуміння даної категорії. Зроблено висновок, що менеджмент органів влади має багато проявів, які стосуються багатьох аспектів організації роботи державних органів, а саме: кадрового забезпечення, організації функціональної структури органу, психологічного забезпечення персоналу органу влади, підтримки службової дисципліни, аналізу діяльності органу влади та визначення шляхів покращення його роботи і таке інше. При цьому сутність менеджменту в полягає не просто в адмініструванні наведених управлінських моментів за рахунок видання наказів з метою їх упровадження, а комплексному підході до практичної реалізації останніх та заінтересованості керівництва відповідного органу в цьому. Виходячи з викладеного, у підсумку проведеного дослідження варто зробити висновок, що менеджмент органів державної влади це управлінська система, яка об'єднує в собі різні методи, заходи, засоби та форми керівництва людськими ресурсами органу державної влади, метою застосування яких є забезпечення структурно-організаційного, психологічно-соціального та фінансово економічного аспектів його роботи.

**Ключові слова:** менеджмент, органи державної влади, управління, організація роботи.

The relevance of the article is that the modern development of Ukrainian statehood, after many decades of dependence on the central government of the Soviet Union, is focused on Western trends in domestic political processes, which are permeated with ideas of democracy, tolerance, humanity and pluralism. However, the acquisition of a new period of Ukraine's development and penetration into the current process of its life of democratic tendencies is not only the adoption of the Constitution and the formation of a market economy. Development according to European canons determines the improve-

ment of the system of relations within the system of public authorities. Thus, today the issue of the need to deviate from the Soviet canons of government in public authorities is becoming more active. The replacement of these canons is seen in a rather popular but profound management phenomenon. The article focuses on the content of the category "management". The basic approaches to the definition of management in the general scientific and managerial plane are analyzed. A doctrinal definition of management is formulated and a broad and narrow understanding of this category is given. It is concluded that the management of public authorities has many manifestations that relate to many aspects of the organization of public authorities, namely: staffing, organization of the functional structure of the body, psychological support of government staff, maintenance of discipline, analysis of government and identify ways to improve it work and so on. The essence of management is not just the administration of these management issues through the issuance of orders for their implementation, but a comprehensive approach to the practical implementation of the latter and the interest of the leadership of the body. Based on the above, as a result of the study it should be concluded that the management of public authorities is a management system that combines various methods, measures, tools and forms of management of human resources of public authorities, the purpose of which is to ensure structural and organizational, psychological, social and financial and economic aspects of his work.

**Key words:** *management, public authorities, management, organization of work.*

**Постановка проблеми.** Сучасний розвиток української державності, після багатьох десятиліть залежності від центральної влади Радянського Союзу, зорієнтовано на західні тенденції побудови внутрішньополітичних процесів, які пронизано ідеями демократизму, толерантності, гуманності та плюралізму. Однак, надбанням нового періоду розвитку України та проникнення у поточний процес її життєдіяльності демократичних тенденцій є не тільки прийняття Конституції та формування ринкової економіки. Розвиток за європейськими канонами обумовлює удосконалення системи взаємовідносин в середині системи органів державної влади. Так, на сьогоднішній день все активніше постає проблематика необхідності відходження від радянських канонів управління в органах державної влади. Заміну цих канонів бачать у досить популярному але глибокому за змістом явищі менеджменту.

**Стан дослідження проблеми.** В статті використано досвід зарубіжних та вітчизняних вчених, які в своїх наукових роботах наводили характеристику змісту категорії менеджменту. Стаття базується на працях Генрі Р. Тауна, Ф.І. Хміль, О.І. Мармаза, Н. Коломінського, О.М. Гірянця, П.П. Лазановського, І.О. Кулініча та інших. Втім, незважаючи на суттєві здобутки вказаних правників, справедливим буде відзначити, що у науковій літературі малодослідженим є питання сутності та змісту менеджменту органів державної влади.

**Мета статті** полягає в аналізі на прикладі великого числа наукових розробок та концепцій, проблеми менеджменту, як в загальнонауковому значенні, так і в розрізі роботи органів державної влади України.

**Виклад основного матеріалу.** Слово «менеджмент» сьогодні часто з'являється на сторінках як наукової, так і публіцистичної літератури. Однак, в контексті роботи органів державної влади розкривається дещо по-іншому. При цьому, варто зазначити, що менеджмент, як самостійне явище має досить довгу історію.

Відправним пунктом, з якого починався інтенсивний розвиток менеджменту та використання цього терміну у широкому обороті, слід вважати 1886 рік, коли Генрі Р. Таун, американський інженер-механік та бізнесмен, запропонував вивчати менеджмент як наукову галузь. У статті «Інженер як економіст» він стверджував, що менеджмент - галузь вивчення, яка за важливістю дорівнює інженерії. Він стверджував, що менеджмент це система, що передбачає здійснення способів, методів, принципів управління, уміння спрямовувати працю людей, їх знання, досвід, інтелект на досягнення поставлених цілей [1, с. 500].

Відповідно до словнику англійської мови терміну «менеджмент» розкривається як: управління; уміння володіти (чимось, наприклад, інструментами, технологіями та інше), уміння виконувати певну роботу; ставлення до людей; дирекція, штат [2, с. 368].

З філософської точки зору, менеджмент це система планування, організації, мотивації й контролю, яка необхідна для досягнення цілей наукової спільноти, організації чи об'єднання лю-

дей. Як наука менеджмент спрямовує свою увагу на виявлення умов, при яких загальна робота людей стає ефективнішою й кориснішою [3, с. 51].

Отже, в етимологічному та загальнонауковому плані слово «менеджмент» є іншомовним синонімом поняття «управління» у більш широкому значенні. Але якщо управління змістовно тяжіє до категорії адміністрування, тобто, формального керівництва за допомогою наказів, то менеджмент об'єднує в собі одразу декілька управлінських процесів.

В площині наукових дискусій зміст поняття «менеджмент», незважаючи на загальну освітленість його визначення у літературі словникової, досі викликає багато суперечок.

В площині вітчизняної науки до визначення поняття «менеджмент» підходять двояко. Одна група вчених кваліфікує дану категорію широко, наділяючи її особливим змістом.

Наприклад, О.І. Мармаза зазначає, що менеджмент це самостійний вид професійної діяльності, направлений на досягнення визначених цілей шляхом раціонального використання матеріальних, фінансових і трудових ресурсів з обов'язковим застосуванням економічних методів управління [4, с. 56]. Схожу позицію займає Ф.І. Хміль, який підкреслює, що менеджмент це специфічний вид діяльності, спрямованої на досягнення певних передбачених цілей виробничо-господарською організацією (підприємством), яка функціонує в ринкових умовах, шляхом раціонального використання її матеріальних, трудових і фінансових ресурсів [5]. Н. Коломінський розглядає менеджмент з психологічної точки зору як діяльність, спрямовану на створення в інших людей (підлеглих, партнерів, інших керівників) таких психологічних станів, якостей, які сприяють досягненню мети управління. З соціально-психологічної точки зору це процес взаємодії керівника з іншими людьми, в результаті якого забезпечується їх активна та скоординована участь у досягненні мети управління [6, с.6].

В той же час, на думку окремого кола науковців, менеджмент, варто трактувати через призму категорії «управління», визначаючи дані явища синонімічно, або як тісно пов'язані між собою. Так, І.О. Кулініч визначає менеджмент як управління, керівництво, а також як дирекція, адміністрація [7, с. 170]. В.Б. Яковенко стверджує, що суть менеджменту полягає в управлінні продуктивністю і персоналом [8, с. 5]. О.М. Гіряк, П.П. Лазановський визначають: «Менеджмент - це складова процесу управління, яка забезпечує координацію дій персоналу підприємства (організації) на всіх його рівнях щодо раціонального використання ним наявних ресурсів із застосуванням наукового підходу, психологічних та етичних норм керівництва»[9].

Отже, аналіз наукових джерел не дає ґрунтовної відповіді на питання щодо змісту менеджменту. Пояснюється це двома проблемами: по-перше, діаметральною протилежністю тлумачення поняття «менеджмент» у зарубіжній та вітчизняній літературі; по-друге, відсутністю кінцевого уявлення про відмінність або тотожність менеджменту та категорії управління.

На наш погляд, поняття менеджменту існує в сфері управлінської діяльності, однак, повністю не відображає її. Відповідно до даної позиції ми виділили широке та вузьке розуміння досліджуваної категорії, які повністю розкривають нашу доктринальну позицію. Так, у широкому розумінні менеджмент це особлива концепція управління та координування соціальних груп, заснована на психологічно-організаційному підході до всіх процесів керівництва, а також систематичного аналізу та визначення шляхів удосконалення управлінського потенціалу.

У вузькому розумінні, менеджмент це система заходів, засобів та методів управлінського та психологічного впливу у всіх його проявах, що застосовується з метою мотивування, організації, регулювання та виховання членів відповідної соціальної групи, а також здійснення аналізу ефективності управління та визначення шляхів його оперативного покращення.

З представлених понять вбачається, що зазначені управлінські моменти в повному обсязі присутні в діяльності органів державної влади. Так, за визначенням науковців, менеджмент в роботі органів публічного управління передбачає:

- поєднання більшої міри свободи дій з відповідальністю, а також відкритістю для впливів навколишнього середовища;
- забезпечення набору мультипрофесійної команди для виконання прийняття рішень та виконання повноважень державного органу;
- провадження діяльності в аспекті вирішення суспільних проблем, а не тільки виконання бюджету тощо [10; 11, с. 2].

На наш погляд, менеджмент органів державної влади виражається, у першу чергу, в поєднанні управління адміністративного, яке ґрунтується на положеннях законодавства та ефективно орієнтованого, тобто, шляхом використання класичних важелів координації діяльності службовців відповідних органів влади.

Так, наприклад, якщо ми говоримо про підбір особливо ефективних та мотивованих кадрів для роботи в органах державної влади, то в останні роки все більша перевага надається конкурсному формату прийняття на службу до державних відомств. Так, відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII з метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття посади державної служби. Проведення конкурсу здійснюється відповідно до визначених в установленому законом порядку вимог до професійної компетентності кандидата на зайняття вакантної посади державної служби за результатами оцінювання його особистих досягнень, знань, умінь і навичок, моральних і ділових якостей для належного виконання посадових обов'язків. Вимоги до професійної компетентності кандидата на зайняття посади включають кваліфікаційні вимоги, вимоги до компетентності та вимоги до професійних знань [12; 13].

Важливим аспектом менеджменту, як базової концепції регулювання діяльності органів влади є зміна цілей та їх роботи, та все більше укорінення за даним напрямом соціальної складової. Так, наприклад, з 2015 діяльність Національної поліції України здійснюється в тісній співпраці та взаємодії з населенням, територіальними громадами та громадськими об'єднаннями на засадах партнерства і спрямована на задоволення їхніх потреб. З метою визначення причин та/або умов учинення правопорушень планування службової діяльності органів і підрозділів поліції здійснюється з урахуванням специфіки регіону та проблем територіальних громад. Рівень довіри населення до поліції є основним критерієм оцінки ефективності діяльності органів і підрозділів поліції. Оцінка рівня довіри населення до поліції проводиться незалежними соціологічними службами в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України [14]. Окрім того, поліція здійснює свою діяльність на засадах відкритості та прозорості в межах, визначених Конституцією та законами України. Поліція забезпечує постійне інформування органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також громадськості про свою діяльність у сфері охорони та захисту прав і свобод людини, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку. Поліція забезпечує доступ до публічної інформації, володільцем якої вона є, у порядку та відповідно до вимог, визначених законом. Поліція може оприлюднювати (поширювати) інформацію з обмеженим доступом лише у випадках та в порядку, визначених законом. Нормативно-правові акти, що регламентують діяльність поліції, обов'язково оприлюднюються на веб-порталі центрального органу управління поліції [14].

Важливим аспектом, який виражає менеджмент в органах державної влади це психологічне та морально-етичне забезпечення соціальної групи, яка складає орган державної влади, тобто, персонал такого органу. Так, сьогодні в структурі багатьох органів державної влади створено спеціальні підрозділи, які відповідають, так би мовити, за «духовну» підтримку своїх службовців. Наприклад, в органах ДСНС України створюють спеціальні центри із забезпечення діяльності територіальних управлінь ДСНС. До основних завдань таких центрів відноситься: проведення роботи із психологічного забезпечення особового складу органів і підрозділів цивільного захисту та психологічного захисту населення у разі загрози і виникнення надзвичайних ситуацій; здійснення підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту, працівників апарату Управління та підпорядкованих підрозділів тощо [15].

Досліджуючи сутність та зміст менеджменту органів державної влади не можна залишити поза увагою по праву центральну категорію в даній сфері інституту керівництва. Так, представники управлінської науки зауважують, що керівники це різновид посадових осіб, наділених адміністративною владою стосовно очолюваного ними певного формально-організованого колективу. Вони здійснюють внутрішньо-організаційне управління колективами, мають досить широкі повноваження щодо кадрових та організаційних питань діяльності органів виконавчої влади і одноособово проводять політику держави на різних рівнях. Традиційний адміністративно-правовий підхід щодо посади керівника визначає його функціональне положення в системі органів державної влади, його правовий статус, які забезпечують реалізацію частини компетенцій державного органу влади, створення умов для ефективної роботи державного апарату. Керівник на усіх рівнях державного управління виділяється не тільки правовими характеристиками, а й соціальними очікуваннями щодо нього з боку суспільства [16, с. 12; 17].

При цьому, якщо проаналізувати чинні нормативно-правові акти, зокрема в галузі регламенту державної служби, то можна побачити загальну зміну тенденції до визначення суто адміністративної суті інституту керівництва у сучасній системі державного управління. Так, відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII керівник дер-

жовної служби має широке коло функцій, значну частину яких направлено не тільки на владний контроль, але й комплексну організацію службової діяльності підлеглої соціальної групи, відповідного органу влади [18].

**Висновки.** Таким чином, менеджмент органів влади має багато проявів, які стосуються багатьох аспектів організації роботи державних органів, а саме: кадрового забезпечення, організації функціональної структури органу, психологічного забезпечення персоналу органу влади, підтримки службової дисципліни, аналізу діяльності органу влади та визначення шляхів покращення його роботи і таке інше. При цьому сутність менеджменту в полягає не просто у адмініструванні наведених управлінських моментів за рахунок видання наказів з метою їх упровадження, а комплексному підході до практичної реалізації останніх та заінтересованості керівництва відповідного органу в цьому.

Виходячи з викладеного, у підсумку проведеного дослідження варто зробити висновок, що менеджмент органів державної влади це управлінська система, яка об'єднує в собі різні методи, заходи, засоби та форми керівництва людськими ресурсами органу державної влади, метою застосування яких є забезпечення структурно-організаційного, психологічно-соціального та фінансово економічного аспектів його роботи.

#### Список використаних джерел:

1. Єрмошенко М.М. Менеджмент. / Єрмошенко Микола Миколаєвич. Навчальний посібник. К.: Національна академія управління, 2006. 656 с.
2. Мюллер В.К. Англо-русский словарь / В. К. Мюллер. М.: Издательство иностранных и национальных словарей, 1956. 699 с.
3. Кондратьева А.В. Філософія освітнього менеджменту. *Грані. Філософія*. 2014. № 4(108). С. 50-53.
4. Мармаза О.І. Основи теорії менеджменту. Х.: ТОВ «Планета-принт», 2015. 139 с.
5. Хміль Ф.І. Основи менеджменту: Підручник / Ф. І. Хміль. К.: Академвидав, 2007. 576 с.
6. Коломінський Н.Л. Психологія педагогічного менеджменту: Навч. посібник / Н.Л. Коломінський. К.: МАУП, 1996. 176 с.
7. Кулініч І.О. Психологія управління : підручник / І.О. Кулініч. К.: Знання, 2011. 415 с.
8. Яковенко В.Б. Менеджмент і маркетинг : Навч. посібник / В.Б. Яковенко. К.: Вид-во Європ.у-ту. 2007. 144 с.
9. Бірняк О.М., Лазановський П.П. Менеджмент: теоретичні основи і практикум. К.: «Магнолія плюс»; Львів: «Новий світ», 2003. 250 с.
10. Державний менеджмент в контексті реалізації адміністративної реформи / Івано-Франківський центр науки, інновацій та інформатизації. Івано-Франківськ: 2012. 200 с.
11. Древаль Ю.Д. Менеджмент в органах державної влади: досвід реалізації та перспективи. *Теорія та практика державного управління*. 2011. Вип. 2(33). С.1-7.
12. Про державну службу: закон від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. ст. 43.
13. Про затвердження Порядку проведення конкурсу на зайняття посад державної служби: постанова, порядок від 25.03.2016 № 246 // *Офіційний вісник України*. 2016. № 28. ст. 173.
14. Про Національну поліцію: закон від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 41. ст. 379.
15. Про центр забезпечення діяльності: стаття. Офіційний сайт Управління ДСНС України в Тернопільській області. URL: <https://tr.dsns.gov.ua/ua/CENTR-ZABEZPECHENNYA-DIYALNOSTI.html>.
16. Організаційно-правові засади діяльності керівників органів державної влади : навч.-метод. матеріали / авт. кол. : Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковикова, С. І. Білосорочка. К. : НАДУ, 2012. 52 с.
17. Война Ю. Статус керівника в державному управлінні. *Державне управління та місце-ве самоврядування*. 2013. Вип. 1(16). С. 178-186.
18. Про державну службу: закон від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 4. ст. 43.

УДК 343.148

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.46>

ГОВОРОВА К.І.

**ДОКУМЕНТАЛЬНА ОБГРУНТОВАНІСТЬ ПРОВЕДЕННЯ  
ФІНАНСОВО-КРЕДИТНИХ ОПЕРАЦІЙ ТА ВІДОБРАЖЕННЯ ЇХ  
В ОБЛІКУ ПІДПРИЄМСТВА****DOCUMENTARY SUBSTANTIATION OF FINANCIAL AND CREDIT OPERATIONS  
AND THEIR REFLECTION IN THE ACCOUNTING OF THE ENTERPRISE**

Метою статті є з'ясування сутності та значення документальної обгрунтованості проведення документів фінансово-кредитних операцій і відображення їх в обліку підприємства для експертного дослідження документів фінансово-кредитних операцій. У статті здійснено аналіз наукових і нормативно-правових джерел, що регламентують діяльність з надання фінансових послуг, та з'ясовано зміст фінансово-кредитних операцій і основних вимог до них. Встановлено, що умови та порядок здійснення фінансово-кредитних операцій, а також їх наслідки знаходять своє відображення в обліково-звітній документації. Зазначено, що фінансово-кредитні операції, будучи різновидом фінансових послуг, повинні бути документально обгрунтованими, а тому під час доказування у справах про правопорушення, пов'язані з фінансово-кредитними операціями, особлива увага приділяється пошуку та дослідженню документів таких операцій. Акцентовано, що особливу роль в цій діяльності відіграє такий різновид судової експертизи як судова економічна експертиза документів фінансово-кредитних операцій, оскільки основні її завдання зводяться до визначення їх документальної обгрунтованості. Визначено сутність і значення документальної обгрунтованості фінансово-кредитних операцій, а також їх відображення їх в обліку підприємства. З'ясовано, що документальна обгрунтованість фінансово-кредитних операцій – це безперервне та повне фіксування інформації про здійснені фінансово-кредитні операції в обліково-звітній документації для узагальнення даних про діяльність суб'єкта господарювання та його фінансовий стан. Зроблено висновок, що визначення документальної обгрунтованості фінансово-кредитних операцій, як основного завдання судової економічної експертизи документів фінансово-кредитних операцій, полягає в дослідженні первинних документів, реєстрів бухгалтерського обліку, фінансової звітності, інших документів, пов'язаних із здійсненням фінансово-кредитних операцій і встановленні їх відповідності фактичним умовам здійснення фінансово-кредитних операцій і чинному законодавству України.

**Ключові слова:** документальна обгрунтованість, фінансово-кредитні операції, облік підприємства, експертиза документів фінансово-кредитних операцій, завдання експертизи, об'єкт експертизи.

The purpose of the article is to clarify the essence and significance of the documentary validity of the documents of financial and credit transactions and their reflection in the accounting of the enterprise for expert study of documents of financial and credit transactions. The article analyzes the scientific and regulatory sources governing the provision of financial services, and clarifies the content of financial and credit transactions and the basic requirements for them. It is established that the conditions and procedure for financial and credit transactions, as well as their consequences are reflected in the accounting documentation. It is stated that financial and credit transactions, as a kind of financial services, must be documented, and therefore, when proving in cases of offenses related to financial and credit transactions, special attention is paid to finding and researching docu-

ments of such transactions. It is emphasized that a special role in this activity is played by such a type of forensic examination as forensic economic examination of documents of financial and credit operations, as its main tasks are to determine their documentary validity. The essence and significance of documentary substantiation of financial and credit operations, as well as their reflection in the accounting of the enterprise are determined. It was found that the documentary validity of financial and credit transactions is a continuous and complete recording of information about financial and credit transactions in the accounting and reporting documentation to summarize data on the activities of the entity and its financial condition. It is concluded that determining the documentary validity of financial and credit transactions, as the main task of forensic economic examination of financial and credit transactions, is to study primary documents, accounting records, financial statements, other documents related to financial and credit transactions and establishing their compliance with the actual conditions of financial and credit operations and current legislation of Ukraine.

**Key words:** *documentary substantiation, financial and credit operations, enterprise accounting, examination of documents of financial and credit operations, examination tasks, object of examination.*

**Постановка проблеми.** Дуже часто в результаті кредитних правовідносин можуть виникати спори у зв'язку з визнанням недійсними кредитних договорів та договорів іпотеки, оскарження істотних змін умов кредитних договорів, реструктуризації проблемних кредитів, списання безнадійної заборгованості та ін. При вирішенні подібних спорів зазвичай не обійтись без проведення незалежної економічної експертизи. Експертиза кредитних правовідносин здійснюється з метою встановлення порушень банком або позичальником законодавства та умов кредитного договору. Дослідження включає в себе аналіз документів кредитних операцій банку і клієнта з метою визначення документальної обґрунтованості проведення фінансово-кредитних операцій [1, с. 9]. У зв'язку з чим важливо з'ясувати в чому полягає документальна обґрунтованість проведення фінансово-кредитних операцій, які документи й у якому обсязі необхідно надати судовому експертові для проведення судової економічної експертизи документів фінансово-кредитних операцій.

**Аналіз останніх досліджень.** У науковій літературі питання документальної обґрунтованості проведення фінансово-кредитних операцій та відображення їх в обліку підприємства, особливо в контексті визначення завдань судової економічної експертизи документів фінансово-кредитних операцій, не розглядалися. Тому в представленій статті **метою** є з'ясування сутності та значення документальної обґрунтованості проведення документів фінансово-кредитних операцій і відображення їх в обліку підприємства для експертного дослідження документів фінансово-кредитних операцій.

**Виклад основного матеріалу.** Висвітлення окресленої проблематики вважаємо за необхідне розпочати зі з'ясування змісту фінансово-кредитних операцій і основних вимог до них. Так, фінансово-кредитні операції є різновидом фінансових послуг – операцій з фінансовими активами, що здійснюються в інтересах третіх осіб за власний рахунок чи за рахунок цих осіб, а у випадках, передбачених законодавством, – і за рахунок залучених від інших осіб фінансових активів, з метою отримання прибутку або збереження реальної вартості фінансових активів. Фінансово-кредитні операції полягають в наданні в позику юридичній або фізичній особі коштів на визначений строк та під процент. При цьому надавати фінансові кредити за рахунок залучених коштів має право на підставі відповідної ліцензії лише кредитна установа. Окрім того, фінансова установа зобов'язана вести облік своїх операцій та надавати звітність відповідно до вимог законів та нормативно-правових актів органів, які здійснюють державне регулювання ринків фінансових послуг [2].

Більше того, фінансово-кредитні операції є й різновидом діяльності банку, тобто банківських послуг. Зокрема, в ст. 339 ГК України зазначається, що фінансове посередництво здійснюється банками у формі банківських операцій. Основними видами банківських операцій є депозитні, розрахункові, кредитні, факторингові та лізингові операції [3]. Тобто кредитні операції є різновидом банківських операцій. При цьому в п. 3 ч. 3 ст. 47 і ч. 1 ст. 49 закону України «Про банки і банківську діяльність» закріплено, що як кредитні операції розглядаються: розміщення залучених у вклади (депозити), у тому числі на поточні рахунки, коштів та банківських металів від свого імені, на власних умовах та на власний ризик; здійснення операцій на ринку цінних па-

перів від свого імені; надання гарантій і поручительств та інших зобов'язань від третіх осіб, які передбачають їх виконання у грошовій формі; придбання права вимоги на виконання зобов'язань у грошовій формі за поставлені товари чи надані послуги, приймаючи на себе ризик виконання таких вимог та прийом платежів (факторинг); лізинг [4].

Разом із тим, у фаховій літературі можна зустріти наступні підходи до визначення фінансово-кредитних операцій. Зокрема, Т.О. Кривцова, досліджуючи сутність кредитних операцій, констатувала, що на законодавчому рівні, згідно Інструкції з бухгалтерського обліку кредитних, вкладних (депозитних) операцій та формування і використання резервів під кредитні ризики в банках України, кредитні операції (кредит) – вид активних операцій, пов'язаних з наданням клієнтам коштів у тимчасове користування або прийняттям зобов'язань про надання коштів у тимчасове користування за певних умов, а також надання гарантій, поручительств, авалів, розміщення депозитів, проведення факторингових операцій, фінансового лізингу, видача кредитів у формі врахування векселів, у формі операцій репо, будь-яке продовження строку погашення боргу, яке надано в обмін на зобов'язання боржника щодо повернення заборгованої суми, а також на зобов'язання на сплату відсотків та інших зборів з такої суми (відстрочення платежу) [5, с. 257].

При цьому фінансово-кредитні операції є нічим іншим, як правочином, який в обов'язковому порядку укладається в письмовій формі, що в свою чергу означає, що вони завжди документально зафіксовані. Тобто кредитні відносини здійснюються на підставі кредитного договору [3]. Кредитний договір укладається між кредитором і позичальником у письмовій формі. За ним банк або інша фінансова установа (кредитодавець) зобов'язується надати грошові кошти (кредит) позичальникові у розмірі та на умовах, встановлених договором, а позичальник зобов'язується повернути кредит та сплатити проценти (ст. ст. 1054, 1055 ЦК України) [6]. Окрім того, умови та порядок здійснення фінансово-кредитних операцій, а також їх наслідки знаходять своє відображення в обліково-звітній документації. Як приклад, фінансова звітність – звітність, що містить інформацію про фінансовий стан та результати діяльності підприємства. Метою ведення бухгалтерського обліку і складання фінансової звітності є надання користувачам для прийняття рішень повної, правдивої та неупередженої інформації про фінансовий стан та результати діяльності підприємства. При цьому обліково-звітна інформація про фінансовий стан і результати діяльності підприємства є взаємозалежною, оскільки фінансова, податкова, статистична та інші види звітності, що використовують грошовий вимірник, ґрунтуються на даних бухгалтерського обліку [7].

З вищевикладеного помітно, що фінансово-кредитні операції, будучи різновидом фінансових послуг, повинні бути документально обґрунтованими, а тому під час доказування у справах про правопорушення, пов'язані з фінансово-кредитними операціями, особлива увага приділяється пошуку та дослідженню документів таких операцій. Зокрема, особливу роль в цій діяльності відіграє такий різновид судової експертизи як судова економічна експертиза документів фінансово-кредитних операцій. Останню нерідко в наукових працях іменують як фінансово-кредитну операцію.

На важливість і необхідність дослідження документів під час проведення судово-економічних експертиз неодноразово в своїх працях указують науковці. Зокрема, Я.І. Мулик зазначає, що дослідження в сфері економічної експертизи базуються на вивченні господарської діяльності особи, процесі формування фінансових показників за здійсненими операціями та правильності відображення їх в обліку. Відповідно проведення економічної експертизи дозволяє зафіксувати документальне підтвердження відповідності звітності по фінансово-господарським операціям податковому кодексу та чинному законодавству України [8, с. 29–30]. У цьому контексті вбачається вірним твердження, висловлене О.В. Сіренко, згідно з яким предметом фінансово-кредитної експертизи є відображені в документах господарські операції банків і підприємств при взаємовідносинах з банками, що стали об'єктом розгляду судово-слідчими органами, відносно яких поставлені питання на вирішення експерта [9, с. 515; 10, с. 408]. Іншими словами, предметом указаної судової експертизи є відображена в документах інформація щодо фінансово-економічних показників діяльності підприємства, акціонування, банкрутства, орендних відносин, цільового використання бюджетних коштів, які стали об'єктом розгляду судово-слідчими органами і відносно яких поставлені питання на вирішення експерта [11, с. 204].

Як відомо, предмет будь-якої експертизи, в тому числі судової економічної експертизи документів фінансово-кредитних операцій, є сукупністю питань, на які судовий експерт за допомогою наявних і апробованих методів, засобів і методик повинен дати відповідь для вирішення завдань відповідної судової експертизи. Зокрема, в Науково-методичних рекомендаціях з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень зазначається, що ос-



новними завданнями експертизи документів фінансово-кредитних операцій є визначення: документальної обґрунтованості оформлення банківських операцій з відкриття рахунків, руху грошових коштів на рахунках; документальної обґрунтованості оформлення та відображення в обліку операцій з видачі, використання та погашення кредитів; документальної обґрунтованості оформлення та відображення в обліку банків їх фінансово-господарської діяльності; відповідності відображення фінансово-господарських операцій банків вимогам нормативних актів з ведення обліку і подання звітності; документальної обґрунтованості відображення фінансово-господарських операцій щодо нарахування та сплати банками податків та їх відповідності даним обліку та звітності, чинному законодавству; документальної обґрунтованості проведення операцій за депозитними вкладками у банківських та інших фінансових установах [12]. Тобто основні завдання судової економічної експертизи документів фінансово-кредитних операцій зводяться до визначення їх документальності обґрунтованості.

Ось чому, висвітлюючи теоретичні та загально-методичні положення судової економічної експертизи документів фінансово-кредитних операцій, важливо визначити сутність і значення документальної обґрунтованості фінансово-кредитних операцій, а також їх відображення їх в обліку підприємства.

Говорячи про документальну обґрунтованість фінансово-кредитних операцій, мова йде передусім про те, що всі умови здійснення вказаних операцій у повному обсязі та безперервно повинні фіксуватися в документах бухгалтерського обліку та фінансової звітності. При цьому фактичні умови та процедура здійснення фінансово-кредитних операцій повинна відповідати тим, що закріплені документально. У такому разі кожна зі сторін може забезпечити захист своїх прав і у випадку їх порушення, використовуючи правові інструменти, поновити їх і відшкодувати збитки, завдані правопорушеннями, пов'язаними з фінансово-кредитними операціями.

Характерним для бухгалтерського фінансового обліку, як зазначає авторський колектив, є те, що він будується на суцільному і безперервному спостереженні за подіями суб'єкта господарювання і процесами, що відбуваються на підприємстві. Для проведення такого первинного спостереження кожний господарський факт або процес необхідно оформити відповідним первинним документом (доказом). При цьому можуть використовуватися одні й ті самі елементи методу бухгалтерського обліку: документація, інвентаризація, оцінка, калькуляція, рахунки, подвійний запис, баланс, але неоднаковою мірою з огляду на властивість облікованих об'єктів [13, с. 30]. З наведеного помітно, що документування облікової інформації про фінансово-кредитні операції є одним із способів управління та контролю за сферою кредитування. Адже облік підприємства полягає в формуванні своєчасної, повної й достовірної інформації про здійснені господарські операції суб'єктом господарювання, зокрема фінансово-кредитні, а також забезпеченні користувачів інформацією для контролю за правильністю оформлення банківських операцій з відкриття рахунків, руху грошових коштів на рахунках; правильністю оформлення та повнотою відображення в обліку операцій з видачі, використання та погашення кредитів; правильністю оформлення та повнотою відображення в обліку банків їх фінансово-господарської діяльності й їх відповідності вимогам нормативних актів з ведення обліку і подання звітності; повнотою відображення фінансово-господарських операцій щодо нарахування та сплати банками податків та їх відповідності даним обліку та звітності, чинному законодавству; проведенням операцій за депозитними вкладками у банківських та інших фінансових установах [13, с. 31; 12], та її відображенні в обліково-звітній документації для узагальнення даних про діяльність суб'єкта господарювання, його фінансово-майновий стан і фінансові результати [13, с. 31].

Щоб фінансово-кредитні операції вважалися документально обґрунтованими, вся інформація про вказані операції повинна виражатися в документах обліку підприємства – бухгалтерському обліку, фінансовій, податковій, статистичній та інших видах звітності. Причому обліково-звітна документація підприємства взагалі та про фінансово-кредитні операції зокрема повинна ґрунтуватися на таких принципах, як: повне висвітлення; автономність; послідовність; безперервність; нарахування; превалювання сутності над формою; єдиний грошовий вимірник; інші принципи, визначені міжнародними або національними стандартами. Відповідно з урахуванням наведених принципів бухгалтерського обліку та фінансової звітності документація фінансово-кредитних операцій повинна містити всю інформацію про фактичні та потенційні наслідки фінансово-кредитних операцій та подій здатних вплинути на рішення, що приймаються на її основі; відображати доходи і витрати підприємства в момент їх виникнення, незалежно від дати надходження або сплати грошових коштів; обліковувати операції відповідно до їх сутності, а не лише виходячи з юридичної форми; оформлюватися із постійним застосуванням підприємством

обраної облікової політики; тощо [7]. Тож під час проведення судової експертизи документів фінансово-кредитних операцій з метою вирішення такого основного завдання вказаної експертизи як встановлення документальної обґрунтованості фінансово-кредитних операцій обов'язковому дослідженню підлягають первинні документи, реєстри бухгалтерського обліку, фінансова звітність, інші документи, пов'язані зі здійсненням фінансово-кредитних операцій.

Виходячи з наведених раніше завдань судової експертизи документів фінансово-кредитних операцій, об'єктами такого дослідження є договори про надання фінансових кредитів та інші документи, пов'язані з наданням таких кредитів. Насамперед мова йде про первинні документи – документи, які містять відомості про господарську операцію, в досліджуваному випадку про фінансово-кредитну операцію, і підтверджує її здійснення [7]. Тобто будь-які документи (зокрема договори, накладні, акти, рахунки тощо) мають силу первинних документів лише в разі фактичного здійснення господарської операції [13, с. 29]. Окрім первинних документів, для проведення судової експертизи документів фінансово-кредитних операцій надаються обліково-звітні й інші документи, пов'язані з фінансово-кредитними операціями.

Відповідно об'єктами такої судової експертизи є: кредитний договір з усіма додатками до нього; додаткові угоди до кредитного договору (у разі їх наявності); договори страхування, застави, іпотек, тощо та додаткові угоди до них, які укладені для забезпечення умов кредитного договору; договори на обслуговування банківського рахунку; документальне підтвердження наданої позичальнику інформації про умови кредитування, а також орієнтовану сукупну вартість кредиту; графік погашення платежів або детальний розрахунок щомісячного платежу позичальника за кредитним договором; деталізований розрахунок суми всіх видів заборгованості позичальника по кредиту, відсоткам, пені, штрафу, з вказівкою періодів нарахування та проведення сплати відповідачем відповідних платежів, згідно яких вбачаються терміни прострочення відповідних грошових зобов'язань, згідно умов кредитного договору; детальна розшифровка сукупної вартості кредиту і реальної процентної ставки за ним, абсолютного подорожчання кредиту, з урахуванням вартості всіх супутніх послуг, а також інших фінансових зобов'язань споживача, які виникають на користь третіх осіб згідно з вимогами законодавства України при видачі кредиту; платіжні та касові документи, що підтверджують видачу кредиту; платіжні та касові документи, що підтверджують погашення заборгованості за кредитним договором (основного та простроченого боргу по кредиту, строкових та прострочених процентів, комісії, тощо); первинні документи, що підтверджують надання позичальнику банком супутніх послуг з урахуванням їх вартості, процентної ставки за ними, а також будь яких інших фінансових зобов'язань споживача, які пов'язані з отриманням, обслуговуванням та погашенням кредиту; первинні документи, що підтверджують сплату позичальником вартості супутніх витрат і фінансових зобов'язань на користь третіх осіб, пов'язані з отриманням кредиту (страхові платежі під час страхування предмета застави, розмір зборів до Пенсійного фонду України, комісії під час купівлі – продажу іноземної валюти для погашення кредиту та процентів за користування ним, біржові збори, послуги реєстраторів, нотаріусів, інших осіб тощо), які чинять безпосередній вплив на подорожчання кредиту; виписки по всім розрахунковим рахункам, відкриті банком для обслуговування кредиту за кредитним договором; реєстри аналітичного та синтетичного бухгалтерського обліку по обліку виданих кредитів та нарахованих процентів, а також по поверненню суми кредиту і сплаті процентів; розпорядження банку (бухгалтерії за підписом керуючого банком, начальника кредитного відділу та ін.) про видачу кредиту, про пролонгацію кредиту, тощо; статистична звітність банку, стосовно кредитування; статутні та реєстраційні документи банку; банківські ліцензії та дозволи Національного банку України на здійснення операцій, у тому числі з валютними цінностями; внутрішні нормативні документи банку, що регламентують виконання конкретних технологічних процесів, документування операцій, ведення реєстрів аналітичного й синтетичного обліку, процедури внутрішнього контролю операційної діяльності, у т. ч. положення про операційну діяльність, положення про облікову політику, а також методологію та процедури з бухгалтерського обліку, що цю політику регламентують, положення про кредитування, внутрішні положення банку, що визначають політику з управління активами та пасивами, відповідно до яких було надано кредитні кошти за кредитним договором, та інші внутрішні положення банку, що регламентують порядок надання та обслуговування кредитів, механізм розрахунку реальної процентної ставки, дисконтування платежів, обчислення платежів, методологічне обґрунтування погашення кредиту, внутрішні положення банку про проведення розрахунково – касових операцій з фізичними особами, методологічне обґрунтування визначення валютного курсу, строків і комісій, пов'язаних з конвертацією валюти платежу у валюту зобов'язання під час погашення заборгованості за

кредитом та процентами за користування ним (у разі надання кредиту у валюті) [14]. При цьому всіма додатками до кредитного договору є всі ті документи, які позичальник надає кредиторovi, а також ті документи, що містять інформацію, яку кредитордавець зобов'язаний додатково надати клієнтовi до укладання з ним договору про надання фiнансової послуги.

**Висновки.** Отже, документальна обґрунтованість фiнансово-кредитних операцій – це безперервне та повне фiксування інформації про здійснені фiнансово-кредитні операції в обліково-звітній документації для узагальнення даних про діяльність суб'єкта господарювання та його фiнансовий стан. Документування облікової інформації про фiнансово-кредитні операції є одним із способів управління та контролю за сферою кредитування. Зокрема, облік підприємства дозволяє встановити правильність оформлення банківських операцій з відкриття рахунків, руху грошових коштів на рахунках; правильність оформлення та повноту відображення в обліку операцій з видачі, використання та погашення кредитів; правильність оформлення та повноту відображення в обліку банків їх фiнансово-господарської діяльності й їх відповідності вимогам нормативних актів з ведення обліку і подання звітності; повноту відображення фiнансово-господарських операцій щодо нарахування та сплати банками податків та їх відповідності даним обліку та звітності, чинному законодавству; правильність проведення операцій за депозитними вкладками у банківських та інших фiнансових установах [12]. Визначення документальної обґрунтованості фiнансово-кредитних операцій, як основного завдання судової економічної експертизи документів фiнансово-кредитних операцій, полягає в дослідженні первинних документів, реєстрів бухгалтерського обліку, фiнансової звітності, інших документів, пов'язаних із здійсненням фiнансово-кредитних операцій і встановленні їх відповідності фактичним умовам здійснення фiнансово-кредитних операцій і чинному законодавству України.

#### Список використаних джерел:

1. Економічна експертиза в кредитних спорах. *Вісник НІСЕ*. 21 травня 2015 р. № 4. 27 с.
2. Про фiнансові послуги та державне регулювання ринків фiнансових послуг: закон України від 12.07.2001 № 2664–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 1. Стаття 1.
3. Господарський кодекс України: закон України від 16.01.2003 № 436–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. Стаття 144.
4. Про банки і банківську діяльність: закон України від 07.12.2000 № 2121–III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 5. Стаття 30.
5. Кривцова Т.О. Сутність і зміст організації внутрішнього контролю кредитних операцій банку. *Сталий розвиток економіки: міжнародний науково-виробничий журнал*. 2015. № 1 (26). С. 256–262.
6. Цивільний кодекс України: закон України від 16.01.2003 № 435–IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40. Стаття 356.
7. Про бухгалтерський облік та фiнансову звітність в Україні: закон України від 16.07.1999 № 996–XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 40. Стаття 365.
8. Мулик Я.І. Економічна експертиза в Україні: теоретичні та практичні аспекти. *Wschodnioeuropejskie Czasopismo Naukowe (East European Scientific Journal)*. 2020. № 2 (54). С. 27–38.
9. Сіренко О.В. Застосування спеціальних знань при розслідуванні злочинів у фiнансовій сфері. *Управління публічними фiнансами та проблемами забезпечення національної економічної безпеки: збірник тез податкового конгресу (12 грудня 2019 року, м. Ірпінь)*. Ірпінь: Ун-т держ. фіск. служби України, 2019. С. 514–516.
10. Вітер Д.В. Судово-економічна експертиза у доведенні обставин, що підлягають обов'язковому доказуванню при розслідуванні злочинів у сфері фiнансування соціальних цільових програм. *Теорія та практика судової експертизи і криміналістики*. 2019. № 20. С. 403–414. DOI: <https://doi.org/10.32353/khrife.2.2019.31>.
11. Експертизи у судочинстві України / за заг. ред. В.Г. Гончаренко, І.В. Гора. *Бюлетень законодавства і юридичної практики*. № 5–6. Київ: Юрінком-Інтер, 2015. 509 с.
12. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень: наказ Міністерства юстиції України від 08.10.1998 № 53/5, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 03.11.1998 за № 705/3145. *Офіційний вісник України*. 1998. № 46. Стор. 172. Стаття 1715. Код акта 6348/1998.
13. Облік і звітність підприємств у системі оподаткування: навч. посіб. / М.І. Бондар та ін.; за заг. ред. М.І. Бондаря, Н.М. Лисенко; передм. Т.І. Єфименко. К.: ДННУ «Акад. фін. управління», 2012. 584 с.

14. Документи, що надаються для проведення експертизи фінансово-кредитних операцій за кредитними договорами, укладеними між Банками та Позичальниками-фізичними особами. ОНДІСЕ. URL: <http://ondise.minjust.gov.ua/dokumenti-shho-nadayutsya-dlya-provedennya-ekspertizi-finansovo-kreditnix-operacij-za-kreditnimi-dogovorami-ukladenimi-mizh-bankami-ta-pozichalnikami-fizichnimi-osobami/>.

УДК 347.965(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2020.3-2.47>

СЕВЕРІНОВА О.Б.

## ПІДГОТОВКА КАДРІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ У 1950–60-Х РОКАХ ХХ СТОРІЧЧЯ

### TRAINING OF THE ARMED FORCES IN THE 1950–60-S OF THE XX CENTURY

Актуальність статті полягає в тому, що широке впровадження в Збройні сили СРСР принципово нового зброї і військової техніки в 1950–1960-і рр. викликали необхідність перебудови системи підготовки кадрів, навчання і виховання військово-службовців. Революція у військовій справі пред'явила нові вимоги до їх технічної підготовки та стилю роботи. При цьому враховувалося, що корінні зміни у військовій справі призвели до суттєвих зрушень в структурі офіцерського корпусу: помітно став зростати питома вага інженерів і техніків. *Стаття присвячена дослідженню особливостей підготовки кадрів збройних сил у 1950–60-х роках ХХ сторіччя. Також в статті проаналізовано основні напрямки та підходи різних вчених щодо вивчення вказаної проблематики.* Друга половина 1950-х рр. характеризувалася активним пошуком найбільш ефективної системи підготовки авіаційних фахівців, здатних успішно вивчити і вміло застосовувати реактивну авіацію в умовах можливого використання ракетно-ядерної зброї. З'ясовано, для підвищення технічних знань всіх категорій офіцерів багато середніх військові і військово-технічні училища перетворювалися в вищі військово-навчальні заклади. Особливу увагу в 1950-х рр. приділялася підготовці фахівців для частин, що забезпечували правильне зберігання і експлуатацію ядерної зброї. До 1954 року їх підготовка велася на піврічних курсах в чотирьох навчальних центрах. Радикального підвищення кваліфікації офіцерів, які експлуатували ядерну зброю, які контролювали його розробку і виробництво, сприяла що почалася підготовка таких фахівців у військових академіях. Зроблено висновок, що у розвитку системи підготовки військових кадрів Збройних Сил СРСР в 1953–1964 рр. чітко простежується два етапи. В ході першого з них – в 1953–1959 рр. здійснювалося планомірне розвиток системи військової освіти на тлі розгортається революції у військовій справі. Значущими подіями цього етапу стало створення військових навчальних закладів для підготовки офіцерів-ракетників, льотчиків вертолітної авіації, обслуговуючого персоналу атомних енергетичних установок підводних човнів і ядерних боєприпасів. У той же час цілі напрямки військової освіти (насамперед по тиловим спеціальностями) були фактично ліквідовані.

**Ключові слова:** Збройні сили, військово-службові відносини, кадри, підготовка кадрів.

The relevance of the article is that the widespread introduction into the Armed Forces of the USSR of fundamentally new weapons and military equipment in the 1950s and 1960s necessitated a restructuring of the system of training, education and upbringing of servicemen. The military revolution has placed new demands on their technical training

and work style. It was taken into account that radical changes in military affairs led to significant changes in the structure of the officer corps: the share of engineers and technicians began to grow significantly. The article is devoted to the study of the peculiarities of the training of the armed forces in the 1950–60s of the twentieth century. The article also analyzes the main directions and approaches of various scientists to study this issue. The second half of the 1950s was characterized by an active search for the most effective system of training aviation specialists capable of successfully studying and skillfully using jet aircraft in the conditions of the possible use of nuclear missiles. It was found that in order to increase the technical knowledge of all categories of officers, many secondary military and military-technical schools were transformed into higher military educational institutions. In the 1950s, special attention was paid to the training of specialists for units that ensured the proper storage and operation of nuclear weapons. Until 1954, their training was conducted in six-month courses in four training centers. Radical training of officers who operated nuclear weapons, who controlled its development and production, was facilitated by the beginning of training of such specialists in military academies. It is concluded that two stages in the development of the military personnel training system of the USSR Armed Forces in 1953–1964 can be clearly traced. During the first of them – in 1953–1959 carried out the systematic development of the military education system against the background of the unfolding revolution in military affairs. Significant events of this stage were the establishment of military educational institutions for the training of rocket officers, helicopter pilots, maintenance personnel of nuclear power plants, submarines and nuclear munitions. At the same time, entire areas of military education (primarily in the rear specialties) were virtually eliminated.

**Key words:** *Armed forces, military-service relations, personnel, personnel training.*

**Актуальність теми.** Широке впровадження в Збройні сили СРСР принципово нового зброї і військової техніки в 1950-1960-і рр. викликали необхідність перебудови системи підготовки кадрів, навчання і виховання військовослужбовців. Револуція у військовій справі пред'явила нові вимоги до їх технічної підготовки та стилю роботи. При цьому враховувалося, що корінні зміни у військовій справі призвели до суттєвих зрушень в структурі офіцерського корпусу: помітно став зростати питома вага інженерів і техніків. Якщо в кінці 1945 року в Збройних силах одна штатна одиниця інженерно-технічного складу припадала на 4,2 одиниці командного складу, а в Сухопутних військах – на 5,7 одиниці, то до кінця 1950-х рр. – відповідно на 1,5 і 3 штатні одиниці [1, с. 118].

**Виклад основного матеріалу.** У 1954 Рада Міністрів СРСР прийняла рішення про віднесення військово-технічних і спеціальних військових училищ з трирічним терміном навчання до середніх спеціальних навчальних закладів. Їх випускникам видавалися дипломи-посвідчення, встановлені для випускників цивільних середніх спеціальних навчальних закладів.

Для підвищення технічних знань всіх категорій офіцерів багато середніх військові і військово-технічні училища перетворювалися в вищі військово-навчальні заклади. На 1961 року частка вищих військових училищ в структурі військово-навчальних закладів досягла 56%, проти 19,4% в 1945 р. Значно була розширена і мережу заочного військового навчання, що дозволило в короткі терміни значно підвищити рівень освіти офіцерів [1, с. 117].

На жаль, прагнення до збільшення кількості офіцерів, які мають вищою освітою, здійснювалося багато в чому на шкоду якості військової освіти в порівнянні з цивільними навчальними закладами.

Одним із шляхів оптимізації числа військових навчальних закладів стала практично повна ліквідація військово-навчальних закладів, які готують фахівців з «цивільними спеціальностями» (медики, педагоги, фінаристи, інтенданти і т. д.).

У тому 1956 р. за пропозицією Міністра оборони СРСР Г.К. Жукова були розформовані Військово-юридична академія та військово-ветеринарний факультет при Московській ветеринарній академії, а завдання підготовки відповідних фахівців для Збройних сил було покладено на цивільні навчальні заклади. В цей же час Військово-транспортна академія і Військова академія тилу і постачання були об'єднані в один навчальний заклад [3, с. 282].

З 1956 р. почалося розформування військово-медичних училищ. У 1957 р була ліквідована Військово-морська медична академія. У грудні 1959 Н.С. Хрущов запропонував остаточно ліквідувати всі військово-медичні навчальні заклади, вважаючи їх «зайвим» нагромадженням»,

зміст яких обходиться в три рази дорожче, ніж аналогічних цивільних». До середини 1960-х рр. єдиним військовим навчальним закладом в СРСР для підготовки спеціалістів з медичною освітою стала Військово-медична академія імені С.М. Кірова в місті Ленінграді. Завдання підготовки військових лікарів була покладена також на військово-медичні факультети при цивільних медичних інститутах [4, с. 90].

Практично повністю в 1950-х рр. була ліквідована і система підготовки педагогічних кадрів для Збройних Сил. У 1953 р. був розформований Військово-педагогічний інститут Радянської Армії, а в 1957 р. припинив своє існування і Вищий військово-педагогічний інститут імені М.І. Калініна. У 1960 р. Військовий інститут фізичної культури був перетворений в Військовий факультет при Державному інституті фізичної культури імені П.Ф. Лесгафта.

Скасування Військово-морського міністерства, а також істотне скорочення берегової артилерії, реорганізація морської авіації та ліквідація морської піхоти спричинили за собою істотне скорочення кількості військово-морських навчальних закладів. Кілька училищ були передані в інші види Збройних сил, а окремі (училище морської піхоти, вище військово-морське училище інженерів зброї і військово-морське політичне училище) – ліквідовані. У той же час було утворено спеціалізований навчальний заклад для підготовки офіцерів-підводників [5, с. 585].

До 1956 в Радянському Союзі залишилося 12 військово-морських училищ, а до 1961 р. передбачалося скоротити їх кількість до п'яти. Однак ці плани були реалізовані лише частково (свою діяльність продовжили дев'ять військово-морських училищ). У 1960 р. в єдиний навчальний заклад були об'єднані Військово-морська академія та Військово-морська академія кораблебудування і озброєння [6, с. 160].

Друга половина 1950-х рр. характеризувалася активним пошуком найбільш ефективної системи підготовки авіаційних фахівців, здатних успішно вивчити і вміло застосовувати реактивну авіацію в умовах можливого використання ракетно-ядерної зброї. До цього часу підготовку авіаційних кадрів вели близько 100 військово-навчальних закладів [7, с. 291].

З 1956 р. була встановлена єдина система підготовки льотних кадрів. Льотчики і штурмани для ВВС, ППО і ВМФ готувалися тільки в навчальних закладах військово-повітряних сил із загальним терміном навчання три роки. Навички польотів на навчальних літаках курсанти набували в авіаційних школах початкового навчання, які були перетворені в училища. Подальше вони навчалися у військових авіаційних училищах льотчиків і штурманів [8, с. 5].

Надходження в ВВС ракетної техніки зі складними комплексами автоматичного і телекерованого обладнання зажадало підвищення загальнонаукових, спеціальних і технічних знань авіаційних кадрів. Починаючи з 1958 р. в навчальних закладах ВПС готувалися фахівці широкого профілю, здатні експлуатувати літаки і ракетна зброя. З метою підвищення загальнонаукової і спеціальної підготовки курсантів термін навчання в Ризькому, Харківському та Київському вищих інженерних училищах збільшився до п'яти років. При Харківському училищі був створений електротехнічний факультет.

Швидкий розвиток авіаційної техніки вимагало подальшого вдосконалення системи підготовки авіаційних кадрів. З 1959 р. військово-авіаційні училища льотчиків і штурманів перетворювалися в вищі військово-авіаційні училища льотчиків (ВВАУЛ) і штурманів (ВВАУШ) з чотирирічним терміном навчання. Тепер в них було зосереджено і початкове навчання курсантів, а військово-авіаційні училища початкового навчання були розформовані. Випускникам цих училищ вручалися дипломи загальносоюзного зразка про вищу освіту з присвоєнням кваліфікації льотчик-інженер, штурман-інженер.

Для підвищення рівня освіти офіцерів в 1959 р. було організовано їх заочне навчання у вищих військово-авіаційних училищах.

В рамках скорочення чисельності та реорганізації військово-навчальних закладів Міністерства оборони були розформовані сім авіаційних училищ льотчиків, а також Центральні льотно-технічні курси удосконалення офіцерського складу. Всього кількість військових навчальних закладів Військово-Повітряних Сил зменшилася в п'ять разів – до середини 1960-х рр. їх число скоротилося до 20 [9, с. 88].

В кінці 1950-х рр. зменшилися випуски з льотних училищ. Протягом декількох років більша частина випускників після закінчення авіаційних вузів звільнялися в запас, що не відслуживши і мінімальних термінів в офіцерських званнях.

Непослідовність в питанні визначення необхідної кількості льотних і технічних кадрів для ВПС привела до того, що в другій половині 1960-х рр. стала гостро відчуватися нестача авіаційних фахівців. Для вирішення цієї проблеми на службу у ВПС на офіцерських посадах із запасу

на 2 роки стали закликати відповідних фахівців. Крім того, в 1966 році було відновлено Пермське військово-авіаційне технічне училище, яке було розформовано в 1960 р., і сформовано два вищих військових авіаційних училища.

Розвиток вертолітної авіації зажадало створення навчальних закладів для цього роду військ. У 1953 р. на додаток до вже наявних навчальним центрам підготовка вертолітників почалася в Пугачовське авіаційному училищі. Уже в листопаді 1954 г. Був вироблений перший випуск льотчиків на вертольоті Мі-4. У 1960 р. училище було перебазовано в місто Сизрань, де функціонує і понині. Всього з 1954 по 1964 р. в даному навчальному закладі було підготовлено 1611 військових вертолітників.

На рубежі 1950–1960-х рр. в найкоротші терміни була створена і мережу військово-навчальних закладів для підготовки офіцерів-ракетників.

Для підготовки фахівців з експлуатації ракетної техніки 26 серпня 1953 р. на полігоні Капустін Яр було сформовано військово училище, яке в м було передислоковано в місто Камишин Сталінградської області, як Камишинському артилерійське технічне училище.

До 1959 р. підготовка фахівців для ракетних частин велася також в артилерійській академії імені Ф.Е. Дзержинського, Ростовському і Ризькому вищих артилерійських інженерних училищах. Після утворення в грудні 1959 р. РВСП в їх склад послідовно передані Харківське вище авіаційно-інженерне військово училище, Саратовське танкове училище, Казанське танкове технічне училище, Хабаровское артилерійське училище, Серпуховское, Вольський і Пермське військові авіаційні училища. У 1962 р. з метою підготовки офіцерів-зв'язківців для роботи на основних засобах зв'язку, що застосовуються в ракетних військах, було сформовано Ставропольське військово училище зв'язку [10, с. 57].

У 1962 р. Казанське, Саратовське, Серпуховское, Пермське і Харківське військові училища були перетворені у вищі командно-інженерні училища і почали підготовку інженерів-ракетників з чотирирічним терміном навчання. В цей же час Вольський, Камишинському і Хабаровское училища були перетворені в командно-технічні училища з терміном навчання три роки.

Для прискорення підготовки офіцерів у військових училищах РВСП в 1961–1963 рр. практикувалися однорічні курси і система екстернату.

К1 січня 1963 р. за рахунок випускників військових училищ, офіцерів інших видів Збройних сил, і офіцерів запасу укомплектованість РВСП офіцерськими кадрами склала 95%.

Особливу увагу в 1950-х рр. приділялася підготовці фахівців для частин, що забезпечували правильне зберігання і експлуатацію ядерної зброї. До 1954 року їх підготовка велася на піврічних курсах в чотирьох навчальних центрах. Радикального підвищення кваліфікації офіцерів, які експлуатували ядерну зброю, які контролювали його розробку і виробництво, сприяла що почалася підготовка таких фахівців у військової академії ім. Ф.Е. Дзержинського. Перший випуск фахівців з ядерного озброєння був здійснений в 1958 р

Розвиток системи військово-навчальних закладів ППО почалося ще в кінці 1940-х – початку 1950-х рр. практично одночасно зі вступом до війська принципово нових зразків військової техніки – зенітних ракетних комплексів і радіолокаційного обладнання. Всього до 1955 р. підготовка командних кадрів для військ ППО країни велася в двох вищих і в одинадцяти середніх військових училищах. Крім цього, фахівців для військ ППО країни готували академії інших видів Збройних Сил. Перепідготовку та підвищення кваліфікації офіцерів, в тому числі і покликаних із запасу, здійснювали Центральні Червонопрапорні курси удосконалення офіцерського складу та річні курси при училищах.

У 1956 р. для підготовки офіцерів з вищою військовою освітою була сформована Калінінська військово-командна академія військ ППО, заняття в якій почалися з 1 березня 1957 р. Перший випуск офіцерів з академії пройшов вже через рік – у квітні 1958 р.

Істотні відмінності способів бойового застосування нових типів літаків ППО зумовили необхідність створення спеціального військово-навчального закладу для підготовки льотчиків для винищувачів-перехоплювачів. Згідно з Постановою Ради Міністрів СРСР від 31 березня 1960 р. Армавірської військово авіаційне училище льотчиків було переведено зі складу ВПС до складу Військ ППО країни і перетворено в вище військово авіаційне училище льотчиків. Також з березня 1960 р. склад Військ ППО країни перейшло Двінське військово авіаційне радіотехнічне училище.

Інтенсивний розвиток в 1954–1959 рр. ракетної зброї різного призначення різко змінило і систему підготовки кадрів для артилерії (з 1961 р. перетворену в ракетні війська і артилерію).

Фахівців для переданих до складу Сухопутних військ інженерних бригад РВГК, озброєних оперативно-тактичними ракетними комплексами, раніше готували Ростовське вище артилерійське інженерне училище і Камишинському артилерійське технічне училище. З 1957 р. інженерно-технічні кадри для ракетних військ стали готувати перепрофільовані артилерійські училища – Ленінградське вище інженерне і Сумське технічне.

З 1958 р. командно-технічний склад важкої реактивної артилерії (так іменувалися перші тактичні ракетні комплекси «Марс» і «Філін») готували три артилерійських училища – Сумське, Томське (колишнє зенітне) і Тульське (колишнє збройно-технічне).

Скоротилося число училищ наземної артилерії. У 1949 р. командні кадри для неї готували 11 училищ, а до 1958 року їх залишилося 7. Початок 1960-х рр. характеризувалося різким скороченням артилерійських військових навчальних закладів, яке відбувалося на тлі підвищеної уваги вищого державного і військового керівництва до ракетних військ. З семи училищ наземної артилерії залишилося три – Ленінградське, Одеське, Тбіліське. У 1963 р. з РВСП в Сухопутні війська було передано Саратовське артилерійсько-технічне училище.

У 1960 р. Військова артилерійська академія була об'єднана з Ленінградським вищим артилерійським інженерним училищем і почала готувати фахівців командно-штабного і інженерного профілю.

З 1954 р. значні зміни відбулися в підготовці молодших офіцерів для інженерних військ. Командири взводів готувалися в Московському і Ленінградському військово-інженерних училищах, на річних курсах лейтенантів при окружних інженерних частинах і центральних курсах при Військово-інженерної академії.

У 1957 р. було створено Тюменське військово-інженерне училище для підготовки командирів взводів по інженерно-саперній, понтонно-мостовий і переправочно-десантній спеціальностям. У 1960 р. Московське військово-інженерне училище, яке розміщувалося в м. Калінінграді Московської області, було закрито, а Ленінградське училище переведено на його базу.

Поява нових засобів боротьби, оснащення військ новою бойовою технікою, вдосконалення засобів управління викликало необхідність і реорганізації системи підготовки офіцерів для найчисленнішого роду військ – мотострілкових. З 1958 р. почалося перетворення загальновійськових командних училищ до вищих навчальних закладів і стався переклад їх на чотирирічний термін навчання. Всього до середини 1960-х рр. підготовку офіцерів для мотострілкових військ здійснювали вісім вищих військових загальновійськових командних училищ.

У 1959 р. до складу Рязанського вищого загальновійськового командного Червонопрапорного училища було включено Алма-Атинській військово-парашутне училище, а в березні 1964 р. Рязанське вище загальновійськове командне Червонопрапорне училище було перетворено в Рязанське вище повітряно-десантне командне Червонопрапорне училище і розпочав підготовку офіцерів для повітряно-десантних військ.

Пізніше на чотирирічний термін підготовки військових фахівців були переведені і танкові училища. Випускникам після успішного закінчення навчання видавався диплом про інженерній освіті загальнодержавного зразка.

У 1950-х – 1960-х рр. істотні зміни відбулися в системі підготовчих військових навчальних закладів, яка до кінця Великої Вітчизняної війни включала в себе 77 шкіл і училищ різного типу (суворівські військові училища, нахімовські військово-морські училища, військово-морські підготовчі училища, артилерійські підготовчі училища, спеціальні середні школи Військово-повітряний сил, школи музикантських вихованців). Незважаючи на різну організаційну структуру, терміни навчання і контингент учнів, всі зазначені навчальні заклади були об'єднані єдиною метою – забезпечити своїм вихованцям отримання середньої освіти в обсязі середньої школи і підготувати їх до вступу до військових училищ. Розпорядок дня, побут, взаємини постійного і змінного складу в підготовчих військово-навчальних закладах регулювалися Статутами Збройних Сил СРСР [11, с. 50].

У 1946-1955 рр. підготовчі військово-навчальні заклади були значно скорочені. Зокрема були розформовані всі військово-морські і артилерійські підготовчі училища, а також спеціальні школи ВВС. Таким чином, до 1955 р. були повністю ліквідовані підготовчі військові навчальні заклади, які передбачали спеціалізацію своїх вихованців. Були скорочені і нахімовські військово-морські училища. У вересні 1953 р. припинило існування Ризьке училище, а в 1955 р. – Тбіліське. Єдиним діючим Нахімовським військово-морським училищем залишилося Ленінградське.

На рубежі 1940-х – 1950-х рр. були здійснені перші спроби зміни основних принципів навчання в суворовських військових училищах. У 1948 р. Північно-Кавказьке суворовське вій-



ськове училище було об'єднано з Орджонікідзевським Червонопрапорним піхотним училищем і стало називатися Кавказьким Червонопрапорним суворівським офіцерським училищем. У стінах навчального закладу вихованці, закінчивши суворівське військове училище, продовжували навчання вже в курсантському батальйоні і через три роки ставали офіцерами. Загальний термін навчання в училищі становив вісім років. Практика такої підготовки офіцерських кадрів була визнана успішною і керівництво Міністерства оборони СРСР ухвалив рішення про створення ще декількох подібних навчальних закладів. У 1955 р. на базі Ленінградського двічі Червонопрапорного піхотного училища імені С. М. Кірова було сформовано Ленінградське двічі Червонопрапорного суворівське офіцерське училище. В цьому ж році в суворівські офіцерські училища були переформовані Київське і Свердловське суворівські військові училища.

У лютому 1956 р. керівництво Міністерства оборони СРСР підготувало пропозиції щодо переформування всіх суворівських військових училищ в «Суворівський-офіцерські училища». Однак ці ініціативи не були реалізовані.

Слід зазначити, що суворівські офіцерські училища обмежували своїх випускників у виборі військової спеціальності, тому що суворівці були змушені продовжувати навчання в «піхотному училищі», а переклад випускників-суворівців в інші військові училища, як правило, не допускався.

У травні 1956 року ЦК КПРС і Рада Міністрів СРСР прийняли постанову «Про порядок прийому в суворівські військові і нахімовське училища». Істотною зміною яких стало те, що якщо раніше прийом в суворівські училища здійснювався незалежно від стану здоров'я вступника і внаслідок цього деякі з них не змогли надалі служити в армії, то тепер стали приймати тільки здорових хлопчиків, здатних після закінчення суворівського, а потім і військового училища проходити військову службу на офіцерських посадах.

Постановою Ради Міністрів СРСР 17 березня 1956 були затверджені пропозиції керівництва Міністерства оборони про передачу шкіл музикантських вихованців у відання міністерств освіти союзних республік за місцем дислокації, на правах дитячих будинків 1. Єдиним навчальним закладом подібного типу стала 2-я Московська школа музикантських вихованців, яка в тому ж, 1956 року, була перейменована в Московське суворівське військово-музикантське училище (1960 р. училище отримало нове найменування – Московська військово-музична школа, а пізніше суворівське військово-музичне училище).

Таким чином, керівництво країни взяло з військового відомства завдання виховання дітей-сиріт, адже суворівські військові училища в 1943 р. були утворені в першу чергу для «влаштування навчання і виховання дітей воїнів Червоної армії, партизан Вітчизняної війни, а також дітей радянських і партійних працівників, робітників і колгоспників, загинувших від рук німецьких окупантів». Очевидно, що до середини 1950-х рр. це завдання було виконане.

Керівництво Міністерства оборони 3 січня 1958 року знову вийшло з пропозиціями про скорочення суворівських військових училищ. Пропозиції Міністерства оборони були затверджені постановою Ради Міністрів СРСР від 6 січня 1958 м. Новий порядок прийому в суворівські військові і нахімовське військово-морське училища передбачав, що в них приймаються юнаки, придатні за станом здоров'я і найбільш здібні для військової служби, які досягли 14–15-річного віку після закінчення ними семи класів середньої школи, що забезпечувало більш усвідомлений вибір юнаками своєї майбутньої професії. У січні 1958 р. Кавказьке, Київське та Свердловське суворівські офіцерські училища були переформовані в суворівські військові училища.

Доля суворівських військових училищ стала однією з тем наради в ЦК КПРС про скорочення Збройних сил СРСР, що пройшов 18 грудня 1959 р.

У вступному слові Н.С. Хрущов, торкаючись питань реорганізації суворівських військових училищ, сказав наступне: «Я дуже захоплювався і завжди хвалив суворівські і нахімовські школи, але зараз у мене, товариші, особисто є деякі критичні сумніви. Це товариші, тепличні рослини. З точки зору військової підготовки вони гарні, але з точки зору відриву від життя, від народу – це не в інтересах нашої політики. Це знаєте, випещений аристократ».

У цьому ж ключі виступив і Головнокомандувач Сухопутними військами Маршал Радянського Союзу А.А. Гречко: «Що стосується суворівських і нахімовських училищ я також вважаю, що в цих училищах відпала необхідність ... Ми дійсно створюємо військову касту. З такого віку в цих училищах ми прищеплюємо їм, що військова спеціальність – це найкраща і т. д. Вони відірвані від своїх однолітків і виховуються в напрямку чисто військового. І, крім того, особливої користі з військової точки зору від вихованців суворівських військових училищ немає ... Настав час відмовитися від суворівських і інших училищ подібного роду».

Думка Н.С. Хрущова і А.А. Гречко підтримали також начальник Головного політичного управління Радянської Армії і Військово-Морського Флоту генерал армії Ф.І. Голіков і командувач військами Ленінградського військового округу генерал армії Н.І. Крилов.

Протягом 1960-1963 рр. були скорочені більше половини суворовських військових училищ. У решті суворовських військових училищах були змінені терміни навчання і порядок їх комплектування.

Таким чином, до кінця 1960-х рр. система підготовчих військових навчальних закладів в СРСР включала в себе одне нахімовське військово-морське училище, одне суворовське військово-музичне училище, а також вісім суворовських військових училищ. Ця система практично без змін проіснувала до середини 1980-х рр.

Однією з пропозицій Н.С. Хрущова щодо подальшого розвитку Збройних Сил СРСР, викладених в його записці від 8 грудня 1959 р. стало докорінну перебудову системи підготовки офіцерських кадрів: «Необхідно, звичайно, буде переглянути і систему військових навчальних закладів (їх профіль і кількість). Може бути, якщо ми перейдемо на нову систему (мається на увазі територіальна система комплектування Збройних Сил СРСР), слід організувати і такі військові навчальні заклади, в яких будуть вести підготовку офіцерських кадрів без відриву від виробництва».

На нараді в ЦК КПРС 18 грудня 1959 року він знову озвучив свої задуми щодо реформування системи підготовки офіцерських кадрів: «А якщо ми, наприклад, будемо готувати лейтенантів з інженерів. Він прослужить 5 років і повертається в промисловість інженером. Ми можемо це зробити».

Пропозиції Н.С. Хрущова були підтримані багатьма восначальниками, які були присутні на нараді. Наприклад, генерал армії Ф.І. Голіков в своєму виступі зазначив: «При багатстві, різноманітності і повсюдності наявності по країні цивільних вузів і технікумів ми маємо повну можливість рішуче перебудувати всю систему підготовки необхідних для збройних сил офіцерських кадрів. Виняток, можливо, буде потрібно для підготовки підводників, для особливо складних новітніх типів літаків, і тих фахівців, яких ніде не готують по цивільній лінії». Підтримали Н.С. Хрущова Маршали Радянського Союзу С.С. Бірюзов і М.В. Захаров.

На нашу думку, пропозиції Н.С. Хрущова про зміну системи підготовки офіцерів з'явилися не на порожньому місці, а базувалися на благополучно проведеному експерименті з підготовки інженерних кадрів для ракетних частин з числа випускників цивільних вищих навчальних закладів. Про успішне апробування нової системи на нараді 18 грудня 1959 року з доповіддю виступив Маршал Радянського Союзу А.А. Гречко.

Перспективна система навчання офіцерів дозволила б значно скоротити кількість військових навчальних закладів та підвищити рівень загальної підготовки військовослужбовців. Однак задуми керівництва країни були реалізовані лише частково.

Важливим елементом підготовки офіцерських кадрів стали військові кафедри цивільних навчальних закладів. Наприклад, для інженерних військ до кінця 1960-х рр. підготовку фахівців здійснювали в 30 вузах по командному та інженерного профілю.

Найуспішніше нові підходи в підготовці офіцерів були реалізовані в Військово-Повітряних Силах. Так, наприклад, підготовка льотних кадрів для військової вертолітної авіації у військових училищах велася одночасно в декількох формах: у вигляді очного навчання курсантів, однорічних офіцерських курсів, заочної форми навчання і в формі екстернату. Істотну роль в задоволенні зростаючих потреб вертолітних частин і підрозділів льотними кадрами зіграла широка мережа навчальних авіаційних центрів ДОСААФ і аероклубів, які не тільки доповнювали діяльність військових вертолітних училищ, а й забезпечували широкі мобілізаційні можливості вертолітної авіації.

Значні зміни на початку 1960-х рр. зазнала система навчання солдатів і сержантів строкової служби. На вже згаданій нараді 18 грудня 1959 року в ЦК КПРС кілька виступаючих запропонували змінити підходи до підготовки молодших командирів для Радянської Армії.

Існуюча система підготовки молодших спеціалістів і молодших командирів передбачала їх навчання безпосередньо в частинах, в яких вони проходили службу. Нова ж система передбачала зосередити їх підготовку в спеціально сформованих (перетворених) навчальних дивізіях. Навчальні підрозділи в частинах при цьому підлягали розформуванню.

У 1960 р. в кожному військовому окрузі почалося формування навчальних мотострілкових і танкових дивізій (в Сибірському і Забайкальському військових округах були сформовані навчальні полки) 3. Школи центрального підпорядкування, в яких змінний склад і раніше містився

за штатом, збереглися в колишньому складі. Такі школи були призначені для підготовки військовослужбовців спеціальних військ (інженерних, зв'язку, автомобільних і т.п.). Наприклад, для інженерних військ молодших спеціалістів готували 16-я школа підготовки фахівців плаваючих машин і 20-я школа підготовки молодших спеціалістів інженерних машин. Для підготовки фахівців повітряно-десантних військ була сформована 44-я навчальна повітряно-десантна дивізія.

Підготовка сержантів і молодших спеціалістів в полкових школах і навчальних підрозділах в умовах надходження на озброєння складної техніки вже не могла забезпечити належної якості, була економічно недоцільна і до того ж проводилася за рахунок чисельності військ. В результаті частини і підрозділи постійно знаходилися в некомплект, що вкрай негативно позначалося на їх бойовому навчанні та повсякденному діяльності.

По всій видимості, створення навчальних дивізій і активізація роботи ДОССАФ були підготовчим етапом для переходу на територіальний принцип комплектування Збройних Сил СРСР. Зокрема, на нараді 18 грудня 1959 командував військами Прикарпатського військового округу генерал А.Л. Гетьман, підтримуючи пропозиції Н.С. Хрущова, заявив: «Я вважаю, що треба мати певну кількість дивізій постійної готовності такими, як у нас зараз 8-10 тисячні дивізії, переглянувши їх організаційну структуру в бік полегшення, зменшення чисельності. Але потрібно їх мати з тим, щоб там, де потрібно, відразу можна було з цими дивізіями виступити. Що стосується інших дивізій, то треба мати дивізійні навчальні центри за територіальним принципом. Зважаючи на складність сучасної техніки і, отже, її вивчення спочатку потрібно буде навчати 6 місяців або 10 місяців в цих навчальних центрах, а вдосконалення в наступні роки без відриву від виробництва проводити по лінії військових комісаріатів, при ДОССААФах».

Створення навчальних частин дозволило зосередити в них кращу навчальну матеріально-технічну базу, що дозволило значно підвищити якість підготовки сержантів та молодших спеціалістів. В практику навчання стали ширше і швидше впроваджуватися досягнення науково-технічного прогресу і передові методики. Необхідні коригування були внесені в організацію бойової підготовки підрозділів.

Однак суттєвим фактором, знижував якість підготовки сержантів і молодших спеціалістів, стало те, що командування військових частин позбулося можливості проводити попередній відбір і перевірку майбутніх сержантів у військах, як це було раніше, і лише потім направляти їх в навчальні частини.

У нових умовах від органів комплектування та військових комісаріатів потрібно змінити підхід до підготовки фахівців шляхом впровадження в практику розподілу призовних контингентів методів професійного відбору, сенс якого полягав в тому, щоб перед навчанням або призначенням на певну посаду виявити можливості кожної людини, його психологічні та психофізіологічні здібності до оволодіння тією чи іншою військовою спеціальністю і в кінцевому підсумку спрогнозувати ефективність подальшої військової служби на певній посаді. На жаль, як показала практика, повноцінно налагодити цей процес так і не вдалося.

Остаточна система підготовки кадрів для Збройних сил СРСР склалася лише до кінця 1960-х рр. вже після відставки Н.С. Хрущова. На сесії Верховної Ради СРСР 12 жовтня 1967 був затверджений Закон СРСР «Про загальний військовий обов'язок», в який була включена спеціальна глава, яка визначала завдання з підготовки молоді до служби в Збройних Силах СРСР ще до призову. Раніше ці завдання зводилися до приписку юнаків до призовних дільниць, а потім заклику і направлення їх у війська. Тепер же передбачався більш широке коло заходів з підготовки молоді до військової служби. Запроваджувалася планова система початкової військової підготовки. Вона розглядалася як загальнодержавне завдання, що має на меті забезпечити швидке введення в стрій молодих воїнів. Її здійснення покладалося не тільки на органи Міністерства оборони СРСР, а й на багато інших відомств, в тому числі школи та громадські організації. Така підготовка дозволяла дати молоді знання і навички, щоб, будучи покликаними до Збройних Сил, юнаки змогли в короткі терміни опанувати сучасною зброєю і військовою технікою. В основному підготовка фахівців в інтересах армії та флоту здійснювалася в навчальних організаціях ДОССААФ і в навчальних закладах професійного навчання. Вона організовувалася в залежності від умов або без відриву від виробництва, або на зборах в осінньо-зимовий період.

На нараді 18 грудня 1959 року, відразу кілька виступаючих (серед них були Маршал Радянського Союзу В.І. Чуйков і генерал армії К. М. Галицький) висловилися за скорочення термінів військової служби солдатів і сержантів до двох років (на флоті – до трьох років). Пропозиції воєначальників підтримав Н.С. Хрущов, однак реалізовані пропозиції були тільки в 1967 році після прийняття Закону СРСР «Про загальний військовий обов'язок».

Таким чином, у розвитку системи підготовки військових кадрів Збройних Сил СРСР в 1953–1964 рр. чітко простежується два етапи. В ході першого з них – в 1953–1959 рр. здійснювалося планомірне розвиток системи військової освіти на тлі розгортається революції у військовій справі. Значущими подіями цього етапу стало створення військових навчальних закладів для підготовки офіцерів-ракетників, льотчиків вертолітної авіації, обслуговуючого персоналу атомних енергетичних установок підводних човнів і ядерних боєприпасів. У той же час цілі напрямки військової освіти (насамперед по тиловим спеціальностями) були фактично ліквідовані.

#### Список використаних джерел:

1. Бабаков, А.А. Вооруженные Силы СССР после войны (1945–1986 гг.): История строительства. М.: Воениздат, 1987. 287 с.
2. Каменев, А.И. История подготовки офицерских кадров в СССР (1917–1984 гг.). Новосибирск: НВВПУ, 1991. 195 с.
3. Сокращение Вооруженных Сил СССР в середине 50-х годов. *Военные архивы России*. 1993. № 1. С. 271–308.
4. Потапов, Р. Погоны курсантов Военно-Морской Медицинской Академии. 1940–1956 гг. *Петербургский коллекционер*. 2014. № 5. С. 88–91.
5. Еремин, В.П. Военно-морское образование в России / В.П. Еремин, Н.Д. Закорин, В.П. Кобзев, Н.В. Махров. СПб.: Наука, 2000. 639 с.
6. Костев, Г.Г. Военно-Морской Флот страны (1945–1995). *Взлеты и падения*. СПб.: Наука, 1999. – 623 с.
7. Воздушная мощь Родины / В.С. Шумихин, В.М. Пинчук, В.С. Бруз и др.; Под ред. Л.Л. Батехина. М.: Воениздат, 1988. 432 с.
8. Бобров М.А., Сероштанов Г.Н. Совершенствование подготовки авиационных кадров в 1945-1990 гг. *Военно-исторический журнал*. 2013. № 2. С. 3-9.
9. Камков И.А. Конопляник В.М. Военные академии и училища. Справочник для поступающих в военные учебные заведения. М.: Воениздат, 1974. 368 с.
10. Ракетный щит Отечества / Под ред. В.Н. Яковлева. М., 1999. 246 с.
11. Кунц Н.З. Владимирова А.И. Становление и развитие суворовских военных и нахимовских военно-морских училищ *Военный академический журнал*. 2015. № 3 (7). С. 49–61.

**ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВИЗНАННЯМ ДІЙ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОТИПРАВНИМИ**

**THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE CASES RELATED TO THE RECOGNITION OF THE ACTIONS OF THE SUBJECTS OF POWER ILLEGAL**

Стаття присвячена визначенню категорійного розуміння адміністративних справ, пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними.

Формування поняття адміністративних справ пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними, за переконаннями автора, слугуватиме способом звернення уваги науковців на проблематику поверхневого дослідження даного інституту, оскільки заявлена тематика тільки починає висвітлюватись у межах юридичної науки.

Визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними визначено як оскарження законності, відповідності правовим нормам дії конкретного суб'єкта владних повноважень, що спричинила настання негативних наслідків для індивідуалізованої особи. Виявлено, що така класифікаційна група публічно-правових спорів відсутня у затвердженому Рішенні Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013р. № 114 Класифікаторі категорій адміністративних справ та Методичних роз'ясненнях щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ (окрім оскарження рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України). Тобто конкретна адміністративна справа щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними буде віднесена до тієї чи іншої категорії адміністративних справ в залежності від сфери реалізації владних управлінських функцій суб'єктом владних повноважень.

Сформульовано висновок, згідно з яким адміністративними справами, пов'язаними із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними є різновиди публічно-правових спорів (які не мають класифікаційних чинників внутрішнього розподілу груп спірних правовідносин), що потребують розгляду адміністративним судом, об'єднують загальні провадження щодо вимог постраждалих осіб від дій суб'єктів владних повноважень стосовно визнання факту їх протиправності та, як правило, супроводжуються проханням до суду зобов'язати такого суб'єкта вчинити певну дію.

**Ключові слова:** адміністративне судочинство, захист прав, протиправність дій, суб'єкти владних повноважень, судова влада.

The article devoted to formulation the definition of administrative cases related to recognition of the actions of subjects of power as illegal.

The formation of the concept of administrative cases related to recognition of the actions of subjects of power illegal, according to the author, will serve as a way to draw the attention of scientists to the problems of superficial research of this institute, as the stated topic is just beginning to be covered within legal science.

Recognition of the actions of the subject of power as illegal is defined as an appeal of legality, compliance with the legal norms of a particular subject of power, which caused negative consequences for the individualized person. It was revealed that such a classification group of public law disputes is absent in the approved by the Decision of the Council of Judges of Administrative Courts of Ukraine dated 31.10.2013. № 114 Classifiers of categories of administrative cases and Methodical explanations on the

application of the Classifier of categories of administrative cases (except for appeals against decisions of the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the High Council of Justice, the High Qualification Commission of Judges of Ukraine). That is, a specific administrative case on the recognition of the actions of the subjects of power as illegal will be assigned to one or another category of administrative cases, depending on the scope of implementation of power management functions by the subject of power.

The conclusion is formulated according to which the administrative cases connected with recognition of actions of subjects of power illegal are kinds of public-law disputes (which do not have classification factors of internal distribution of groups of disputable legal relations) which need consideration by administrative court, unite general proceedings on claims of victims of actions of subjects of power regarding the recognition of the fact of their illegality and, as a rule, are accompanied by a request to the court to oblige such subject to take a certain action.

**Key words:** *administrative justice, illegality of actions, judiciary, protection of rights, subjects of power.*

**Актуальність дослідження.** Як зазначив Європейський суд з прав людини в Рішенні від 06.09.1978 року у справі «Класс та інші проти Німеччини» [1] із принципу верховенства права впливає, зокрема, що втручання органів виконавчої влади у права людини має підлягати ефективному нагляду, який, як правило, повинна забезпечувати судова влада. Щонайменше це має бути судовий нагляд, який найкращим чином забезпечує гарантії незалежності, безсторонності та належної правової процедури [2].

Прийняття Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) стало новелою в системі національного законодавства і водночас проявом демократичного розвитку нашої держави, яка вперше визнала право людини позиватися з метою захисту своїх прав, свобод та інтересів до суду проти держави в особі відповідних суб'єктів державно-владних повноважень, а також органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб тощо [3].

На сьогодні одним із пріоритетних завдань на шляху подальшої розбудови сучасної України як правової держави є ефективна діяльність системи адміністративної юстиції [4, с. 3], такий розгляд і вирішення адміністративних справ, що дійсно захищає права, свободи та інтереси осіб.

Водночас відсутність комплексних наукових напрацювань у теоретико-практичному аспекті щодо інституту адміністративної справи є правовою прогалиною, яка потребує усунення [5, с. 43]. Формування поняття адміністративних справ пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними, на наш погляд, слугуватиме способом звернення уваги науковців на вказану проблематику.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Досліджувана проблематика тільки починає висвітлюватись у межах юридичної науки. Як стверджує І. Качур інститут адміністративної справи в галузі адміністративного судочинства залишається поза увагою наукової спільноти і є недостатньо дослідженим [6, с. 3]. Зокрема і формування поняття адміністративних справ пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними не має свого наукового відображення.

**Мета статті** полягає у формулюванні визначення поняття адміністративних справ пов'язаних із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними.

**Виклад основних положень.** У нормах КАС України міститься визначення поняття «адміністративна справа» як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір у якому хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку із виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; або хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку із наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; або хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [7].

У зв'язку із досить узагальненим визначенням поняття «адміністративна справа» у нормах КАС України, Верховний суд України та Вищий адміністративний суд України у своїх роз'ясненнях дещо деталізують його категорійно-понятійну сутність.

У рішенні Верховного Суду, ухваленому у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду 4 вересня 2018 року у справі № К/9901/47078/18 зазначено, що дійсно, визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є наявність публічно-правового спору. Слід врахувати, що участь суб'єкта владних повноважень є обов'язковою ознакою для того, щоб класифікувати спір як публічно-правовий. Однак сама по собі участь у спорі суб'єкта владних повноважень не дає підстав ототожнювати спір з публічно-правовим та відносити його до справ адміністративної юрисдикції [8].

Лист Вищого адміністративного суду України «Щодо застосування окремих норм процесуального права під час розгляду адміністративних справ» від 19.05.2010 р. № 708/11/13-10 містить вказівку на необхідність врахування положень КАС України, які передбачають, що до юрисдикції адміністративних судів не належать публічно-правові спори, для яких законом встановлений інший порядок судового вирішення [9].

Водночас інформаційним листом Вищого адміністративного суду України головам апеляційних адміністративних судів, апеляційних судів областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційного суду Автономної Республіки Крим від 12.03.2011р., 11.03.2011р. № 334/8/13-11, № 259/0/4-11 відзначено, що публічно-правовим спором за КАС України є не будь-який публічно-правовий спір, а лише той, який впливає зі здійснення суб'єктом владних повноважень своїх владних управлінських функцій [10].

Вищезгаданим рішенням Верховного Суду наголошується, що визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору. Публічно-правовий спір, на який поширюється юрисдикція адміністративних судів, є спором між учасниками публічно-правових відносин і стосується саме цих відносин. У свою чергу, приватноправові відносини вирізняються наявністю майнового чи немайнового, особистого інтересу учасника. Спір має приватноправовий характер, якщо він, головним чином, обумовлений порушенням або загрозою порушення приватного права чи інтересу конкретного суб'єкта, що підлягає захисту у спосіб, передбачений законодавством для сфери приватноправових відносин, навіть якщо позивач намагається захистити своє порушене суб'єктивне право шляхом оскарження управлінських дій суб'єктів владних повноважень. Аналогічна правова позиція міститься, зокрема, у постановках Великої Палати Верховного Суду від 5 червня 2018 року у справі № 805/4506/16-а та від 27 червня 2018 року у справі № 815/6945/16 [8].

Власне, саме зазначене сьогодні обумовлює проблему наявності колізії адміністративної юрисдикції з іншими видами судових юрисдикцій до цього часу залишається невирішеною [11, с. 223].

Інформаційним листом Вищого адміністративного суду України головам апеляційних адміністративних судів, апеляційних судів областей, міст Києва та Севастополя, Апеляційного суду Автономної Республіки Крим від 12.03.2011р., 11.03.2011р. № 334/8/13-11, № 259/0/4-11 передбачається, що при визначенні судової юрисдикції щодо вирішення справи необхідно виходити з характеру спірних правовідносин, прав та інтересів, за захистом яких звернувся позивач, суб'єктного складу сторін, предмета спірних правовідносин [10].

Як зауважив Т. Боршовський, з аналізу процесуальних норм вбачається, що до адміністративної юрисдикції відноситься справа, яка виникає зі спору в публічно-правових відносинах, що стосується цих відносин, коли один з його учасників – суб'єкт владних повноважень, здійснює владні управлінські функції, в цьому процесі або за його результатами владно впливає на фізичну чи юридичну особу та порушує її права, свободи чи інтереси в межах публічно-правових відносин. Публічно-правовим вважається також спір, який виник з позовних вимог, що ґрунтуються на нормах публічного права, де держава в особі відповідних органів виступає щодо громадянина не як рівноправна сторона у правовідносинах, а як носій суверенної влади, який може вказувати або забороняти особі певну поведінку, давати дозвіл на передбачену законом діяльність тощо [12].

Вчений М. Даценко досліджуючи проблемні аспекти визначення юрисдикції адміністративного суду [13, с. 299-300] наводить думку Р. Куйбіди та В. Шишкіна, які на підставі системного аналізу КАС України пропонують способи визначення юрисдикції адміністративних судів, що полягають у:

- визначенні поняття адміністративної справи (частина 1 статті 4);
- визначенні категорії справ, що належить до юрисдикції адміністративних судів (частина 1 статті 19);
- визначенні категорії справ, що не належать до юрисдикції адміністративних судів (частина у статті 19) [14, с. 86-90].

На основі зазначеного М. Даценко додає, що застосовуючи зазначені способи, не завжди можливо чітко відмежувати юрисдикції адміністративного суду від юрисдикції інших судів [13, с. 300], адже незважаючи на постійну зміну законодавства щодо компетенції судів стосовно визначення юрисдикції, знайти оптимальну модель її розмежування не вдається. Визначення юрисдикції спору здебільшого залишається досить складною проблемою для практики, що зумовлено не лише недосконалим законодавством, а й наявними в науці та практиці догмами. Особливі проблеми в розмежуванні юрисдикції виникають у разі, якщо у визначенні критеріїв такого розмежування закон виходить із різнопланових ознак, не узгоджених між собою, внаслідок яких один і той самий спір формально може бути розглянутий судами різних юрисдикцій. Вирішуючи такі питання, процесуальна наука та практика, керуючись неписаним правилом щодо неможливості альтернативи у визначенні судової юрисдикції, всі свої зусилля спрямовує на вирішення начебто наявних колізій [15, с. 199].

Якщо безпосередньо вести мову про підняту у даному дослідженні проблематику, стаття 5 КАС України передбачає, що особа права, свободи або законні інтереси порушено внаслідок дій суб'єктів владних повноважень має право просити адміністративний суд про їх захист шляхом визнання таких дій протиправними та зобов'язання утриматися від вчинення певних дій [7].

З практики застосування термінів, слів та словосполучень у юриспруденції протиправністю є властивість діяння (дії або бездіяльності), яка полягає у формальному порушенні ним конкретної юридичної норми або декількох норм. У свою чергу, протиправною поведінкою визнається різновид правової поведінки, що характеризується як соціальне відхилення від норми, зловживання правом та правопорушенням. Протиправною поведінкою вважається тоді, коли суб'єкт права свідомо порушує норму права. Необхідною ознакою протиправності є нормативність, тобто закріплення моделі поведінки нормою права [16].

Уточнимо, що трактування протиправності дій суб'єкта владних повноважень у нормах КАС України не надається, що пов'язано із формулюванням частини 2 статті 2 Кодексу де визначено критерії законності діяльності досліджуваних суб'єктів, які корелюються із нормами статті 19 Конституції України, яка передбачає, що органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Керуючись цією нормою, при розгляді справ щодо оскарження діянь суб'єктів владних повноважень необхідно з'ясувати деякі питання, зокрема: чи були ті чи інші дії прийняті (вчинені) при здійсненні владних управлінських функцій. Владні управлінські функції насамперед притаманні органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування. Владні управлінські функції може здійснювати і Верховна Рада України при прийнятті постанов щодо встановлення, зміни меж районів і міст, погодження питань, пов'язаних з вилученням (викупом) особливо цінних земель тощо. До владних управлінських функцій відносяться функції, які здійснюються Президентом України (крім політичних), органами прокуратури, судами (у випадках здійснення повноважень поза межами процесу), а також органами влади Автономної Республіки Крим [17, с. 284].

Тобто визнання дій суб'єкта владних повноважень протиправними – це оскарження законності, відповідності правовим нормам дії конкретного суб'єкта владних повноважень, що спричинила настання негативних наслідків для індивідуалізованої особи.

Уточнимо, що така класифікаційна група відсутня у затвердженому Рішенням Ради суддів адміністративних судів України від 31.10.2013р. № 114 Класифікаторі категорій адміністративних справ та Методичних роз'ясненнях щодо застосування Класифікатора категорій адміністративних справ (окрім оскарження рішень Верховної Ради України, Президента України, Вищої ради юстиції, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України). Це зумовлено тим, що ця категорія справ об'єднує спори одночасно за такими трьома ознаками, як предмет оскарження, сторона спору та предмет захисту [18]. Тобто конкретна адміністративна справа щодо визнання дій суб'єктів владних повноважень протиправними буде віднесена до тієї чи іншої категорії адміністративних справ в залежності від сфери реалізації владних управлінських функцій суб'єктом владних повноважень.

**Висновки.** Отже, усе вищевикладене дає можливість сформулювати висновок, згідно з яким адміністративними справами, пов'язаними із визнанням дій суб'єктів владних повноважень протиправними є різновиди публічно-правових спорів (які не мають класифікаційних чинників внутрішнього розподілу груп спірних правовідносин), що потребують розгляду адміністративним судом, об'єднують загальні провадження щодо вимог постраждалих осіб від дій суб'єктів владних повноважень стосовно визнання факту їх протиправності та, як правило, супроводжуються проханням до суду зобов'язати такого суб'єкта вчинити певну дію.



**Список використаних джерел:**

1. Справа «Класс та інші проти Німеччини»: Рішення Європейського суду з прав людини від 06.09.1978. *Верховна Рада України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_093#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_093#Text).
2. Рішення Сумського окружного адміністративного суду від 03 травня 2019 р., Справа № 480/710/19. *ЄДР судових рішень*. 2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81512197>.
3. 6 липня 2020 року відбулося онлайн-засідання круглого столу «Адміністративне судочинство України: стан і виклики». *Судова влада України*. 2020. URL: <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/news/965757>.
4. Поворознюк М. І. Адміністративний позов як засіб реалізації прав громадян на судовий захист в публічно-правових відносинах: дис. ... кандидата юридичних наук: 12.00.07. Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ, 2019. 258 с.
5. Качур І. А. До питання удосконалення інституту адміністративної справи в адміністративному судочинстві України. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2018. № 3. С. 42-48.
6. Качур І.А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. Київ, 2018. 225 с.
7. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Урядовий кур'єр*. 2005. № 153. / 153-154.
8. Визначальною ознакою справи адміністративної юрисдикції є суть (зміст, характер) спору – Верховний Суд. *Судова влада України*. 2018. URL: <https://court.gov.ua/press/news/553242>.
9. Щодо застосування окремих норм процесуального права під час розгляду адміністративних справ: Лист Вищого адміністративного суду від 19.05.2010 № 708/11/13-10. *Верховна Рада України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v708\\_760-10/sp:max100#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v708_760-10/sp:max100#Text).
10. Про визначення судової юрисдикції щодо вирішення справ за скаргами (позовними заявами) на рішення, дії чи бездіяльність органів дізнання, слідства та прокуратури [...]: Лист Вищого адміністративного суду від 12.03.2011, 11.03.2011 № 334/8/13-11, 259/0/4-11. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=v0334760-11#Text>.
11. Коверзнев В. О. Розмежування юрисдикції адміністративних і господарських судів України: проблеми теорії та практики. *Форум права*. 2013. № 2. С. 223–229.
12. Восьмий ААС розпочав серію семінарів з питань застосування процесуального законодавства. *Юридична газета*. 2019. URL: <https://yur-gazeta.com/golovna/vosmiy-aas-rozpochav-seriyu-seminariv-z-pitan-zastosuvannya-procesualnogo-zakonodavstva-.html>.
13. Даценко В. М. Проблемні аспекти визначення юрисдикції адміністративного суду. *Правова держава*. 2012. № 15. С. 298–303.
14. Основи адміністративного судочинства та адміністративного права : навч. посіб. за заг. ред. Р. О. Куйбіди, В. І. Шишкіна. К. : Старий світ, 2006. 576 с.
15. Сідей Я.Я Розмежування адміністративної юрисдикції з іншими видами юрисдикції у сфері судової компетенції. Підприємництво, господарство і право. 2018. № 6. С. 196-200.
16. Довідкова інформація від 21.05.2007. LIGA:ZAKON. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/TS001627.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TS001627.html)
17. Пасенюк О.М. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії та практики. Настільна книга судді. К.:Істина, 2007. 608с.
18. Про Класифікатор категорій адміністративних справ та Методичні роз'яснення щодо його застосування: Рішення Ради суддів адмін.судів від 31.10.2013р. № 114. Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114413-13#Text>.

**ЗМІСТ**

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА;  
ІСТОРІЯ ПОЛІТИЧНИХ І ПРАВОВИХ УЧЕНЬ**

**ГАВРЕЦЬКА М.Й.** ПРАВОВИЙ РЕЖИМ УКРАЇНСЬКОЇ МОВИ У СФЕРІ  
ОСВІТИ В ЗАКОНОДАВЧИХ АКТАХ ДРУГОЇ РЕЧІ ПОСПОЛИТОЇ ..... 3

**РОСОВСЬКА І.Ю.** ОСНОВНІ ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВА І РЕЛІГІЇ  
У КОНТЕКСТІ СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ .....10

**КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО**

**ДРОБОТОВ С.А.** НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА І ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ПРАВ ЛЮДИНИ В УКРАЇНІ.....16

**ЯКОВЛЄВ А.А.** ПОНЯТТЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ  
В СУЧАСНІЙ НАУЦІ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА.....23

**ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

**ІНШИН М.І.** СОЦІАЛЬНА БЕЗПЕКА ОКРЕМИХ КАТЕГОРІЙ ПРАЦІВНИКІВ.....31

**КОВАЛЮМНУС Е.Л.** СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЗНАЧЕННЯ ПРАВОВОГО  
МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ТРУДОВИХ І СОЦІАЛЬНИХ ПРАВ СУДДІВ..... 37

**КОЗІН С.М.** МІЖНАРОДНИЙ ЗАХИСТ ЯК ВИД ЗАХИСТУ  
ТРУДОВИХ ПРАВ МІГРАНТІВ.....42

**КУЗЬМЕНКО В.В.** ОСОБЛИВОСТІ СУДОВИХ ПРЕЦЕДЕНТІВ  
МІЖНАРОДНИХ СУДІВ ЯК ДЖЕРЕЛА ТРУДОВОГО ПРАВА.....47

**ОСТАПЕНКО Ю.О.** ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
РЕАЛІЗАЦІЇ ТРУДОВИХ ПРАВ ДИСТАНЦІЙНИМИ ПРАЦІВНИКАМИ..... 53

**ПІДПАЛА І.В.** НОРМАТИВНО-ПРАВОВІ ЧИННИКИ РЕПАТРІАЦІЇ МОРЯКІВ.....57

**ТАНГИЯН О.О.** ЮРИДИЧНІ ГАРАНТІЇ «ЕКВІВАЛЕНТНОГО ЗАХИСТУ»  
ДЛЯ ПРАЦІВНИКІВ, ЯКІ ПРАЦЮЮТЬ ЗА СТРОКОВИМИ ТРУДОВИМИ  
ДОГОВОРАМИ (КОНТРАКТАМИ).....65

**ШВЕЦЬ В.О.** ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ  
«ТРУДОВИХ ПРАВОВІДНОСИН» ЗА ЧАСІВ КИЇВСЬКІЙ РУСІ.....71

**ШКАРУПА К.В.** ЗМІСТ ТА ЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ  
У СФЕРІ ЗОВНІШНЬОЇ ТРУДОВОЇ МІГРАЦІЇ.....76

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;**

**ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

**БІЛЬКО Б.І.** ПОНЯТТЯ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ  
ОРЕНДИ В УКРАЇНІ.....82

**ВОЛОДИНА Д.А.** СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ МЕНЕДЖМЕНТУ  
ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ .....86

**ГОВОРОВА К.І.** ДОКУМЕНТАЛЬНА ОБҐРУНТОВАНІСТЬ  
ПРОВЕДЕННЯ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНИХ ОПЕРАЦІЙ  
ТА ВІДОБРАЖЕННЯ ЇХ В ОБЛІКУ ПІДПРИЄМСТВА.....91

<b>ДЕРЕВ'ЯНКО Н.З.</b> ТЕОРІЯ «ПОКОЛІННЯ ПРАВ ЛЮДИНИ» ТА ЇЇ ВПЛИВ НА НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА ОТРИМАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ПРАВНИЧОЇ ДОПОМОГИ В УКРАЇНІ.....	97
<b>КОВАЛЬЧУК М.О.</b> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ.....	102
<b>КОЛІСНИК А.С.</b> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ КОНТРОЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ МИТНИХ ОРГАНІВ.....	106
<b>КОСИНСЬКИЙ В.В.</b> ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ.....	112
<b>КУДІНОВ С.С.</b> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В УКРАЇНІ.....	118
<b>КУЗНЕЦОВА О.В.</b> ПРАВОВА ПРИРОДА СПРОЩЕНОЇ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ, ОБЛІКУ ТА ЗВІТНОСТІ.....	124
<b>ЛУНІН Д.С.</b> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ПОЛОЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ В КОНТЕКСТІ ВИКОРИСТАННЯ ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИХ Е-СЕРВІСІВ.....	132
<b>НІКІТІН В.В.</b> ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРАВОВИХ ЗАСАД ЗАПОБІГАННЯ ПОДВІЙНОГО ОПОДАТКУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	139
<b>ПЕЛЕХ М.І.</b> ФАКТОРИ, ЯКІ ВПЛИВАЮТЬ НА ЕФЕКТИВНІСТЬ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРИМУСУ, ЩО ЗАСТОСОВУЮТЬСЯ НАЦІОНАЛЬНОЮ ПОЛІЦІЄЮ УКРАЇНИ.....	144
<b>ПЕТРОВ С.С.</b> ГОЛОВНИЙ СЕРВІСНИЙ ЦЕНТР МВС УКРАЇНИ ЯК ОРГАН ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ .....	150
<b>ПРИВАРСЬКИЙ Ю.Ю.</b> ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДМІНІСТРУВАННЯ ПОДАТКУ НА ДОДАНУ ВАРІСТЬ У КРАЇНАХ-ЧЛЕНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	157
<b>ПРИПУТЕНЬ Д.С.</b> ДЕРЖАВНИЙ КОНТРОЛЬ ЗА ОБІГОМ ЦИВІЛЬНОЇ ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ В УКРАЇНІ.....	162
<b>ТАТАРОВА Т.О.</b> ПРИНЦИПИ ФІСКАЛЬНОГО КОНТРОЛЮ: ПОНЯТТЯ, ЗМІСТ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ.....	167
<b>ТИМОШЕНКО В.О.</b> ПРОЦЕДУРИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО БЮРО РОЗСЛІДУВАНЬ.....	175
<b>ФЕСЕНКО О.М.</b> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ІНВЕСТИЦІЙ В УКРАЇНІ.....	180
<b>ШАРКОВА В.В.</b> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОРЯДКУ РОЗМІЩЕННЯ ЗАМОВЛЕННЯ.....	187
<b>ШУЛЕЖКО В.П.</b> ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВИЗНАННЯМ ДІЙ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОТИПРАВНИМИ.....	191

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

<b>ВОЙТОВИЧ І.І.</b> МЕТОДОЛОГІЯ ТА МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОРУПЦІЙНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ У СФЕРІ ВОЄННОЇ БЕЗПЕКИ.....	196
<b>ГРИЩЕНКО О.В.</b> АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ АВТОМАТИЗАЦІЇ БАЛІСТИЧНОГО ОБЛІКУ ЕКСПЕРТНОЇ СЛУЖБИ МВС УКРАЇНИ .....	203
<b>СТЕФАНЧИШЕН Р.В.</b> ТЕРОРИЗМ НА МОРІ (КОНЦЕПТУАЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ).....	208
<b>ЮНІН О.С.</b> МОТИВ ЯК ОЗНАКА СУБ'ЄКТИВНОЇ СТОРОНИ СКЛАДУ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВОПОРУШЕННЯ.....	214

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

<b>БАЛИТА Р.І.</b> СПІВВІДНОШЕННЯ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОКУРОРА ПРИ ПРОВЕДЕННІ НЕГЛАСНИХ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ З ПОВНОВАЖЕННЯМИ ПРИ ПРОВЕДЕННІ СЛІДЧИХ (РОЗШУКОВИХ) ДІЙ.....	220
<b>БУБЛИК Н.С.</b> КЛАСИФІКАЦІЯ ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ПРАВ ОСОБИ, ЩОДО ЯКОЇ ЗДІЙСНЮЄТЬСЯ ОБВИНУВАЛЬНА ДІЯЛЬНІСТЬ.....	225
<b>ЛЬОШЕНКО О.Ю.</b> НЕЗАЛЕЖНІСТЬ ТА НЕУПЕРЕДЖЕНІСТЬ СУДУ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ.....	230

**СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА**

<b>КУСКОВА Т.В.</b> СУДИ ЗАГАЛЬНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ ЯК СУДИ, ЯКИМ ПІДСУДНІ АДМІНІСТРАТИВНІ СПРАВИ.....	235
<b>ЩЕРБЛЮК О.В.</b> ПРОЦЕДУРИ УТВОРЕННЯ ТА ЛІКВІДАЦІЇ СУДУ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....	240

**МІЖНАРОДНЕ ПРАВО**

<b>ДУБОВИК В.Б.</b> НАРАДА З БЕЗПЕКИ І СПІВРОБІТНИЦТВА ЄВРОПИ ЯК ПЕРШИЙ ЕТАП СТАНОВЛЕННЯ ОБСЄ.....	245
<b>КУРОВСЬКА І.А.</b> ОГЛЯД СТАНДАРТІВ ЄС У СФЕРІ БОРТЬБИ З КОРУПЦІЄЮ: ПРАВОВІ АСПЕКТИ.....	249

**МЕТОДОЛОГІЯ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

<b>ВОЛОДИНА Д.А.</b> СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ МЕНЕДЖМЕНТУ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ .....	257
<b>ГОВОРОВА К.І.</b> ДОКУМЕНТАЛЬНА ОБГРУНТОВАНІСТЬ ПРОВЕДЕННЯ ФІНАНСОВО-КРЕДИТНИХ ОПЕРАЦІЙ ТА ВІДОБРАЖЕННЯ ЇХ В ОБЛІКУ ПІДПРИЄМСТВА.....	262
<b>СЕВЕРІНОВА О.Б.</b> ПІДГОТОВКА КАДРІВ ЗБРОЙНИХ СИЛ У 1950–60-Х РОКАХ ХХ СТОРІЧЧЯ.....	268
<b>ШУЛЕЖКО В.П.</b> ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ, ПОВ'ЯЗАНИХ ІЗ ВИЗНАННЯМ ДІЙ СУБ'ЄКТІВ ВЛАДНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРОТИПРАВНИМИ.....	277

CONTENTS

***THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW;  
HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL DOCTRINES***

<b>HAVRETSKA M.Y.</b> LEGAL REGIME OF THE UKRAINIAN LANGUAGE IN THE EDUCATION SECTOR UNDER THE LEGISLATIVE ACTS OF THE SECOND POLISH REPUBLIC.....	3
<b>ROSOVSKA I.YU.</b> MAIN FORMS OF INTERACTION OF LAW AND RELIGION IN THE CONTEXT OF SOCIAL AND LEGAL REGULATION.....	10

***CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW***

<b>DROBOTOV S.A.</b> NATIONAL SECURITY AND HUMAN RIGHTS IN UKRAINE .....	16
<b>YAKOVLEV A.A.</b> THE CONCEPT OF CONSTITUTIONAL PROCESS IN MODERN SCIENCE OF CONSTITUTIONAL LAW .....	23

***LABOR LAW; SOCIAL SECURITY LAW***

<b>INSHYN M.I.</b> SOCIAL SECURITY OF CERTAIN CATEGORIES OF WORKERS.....	31
<b>KOVALIUMNUS E.L.</b> SOCIO-LEGAL SIGNIFICANCE OF THE LEGAL MECHANISM FOR THE PROTECTION OF LABOR AND SOCIAL RIGHTS OF JUDGES .....	37
<b>KOZIN S.M.</b> INTERNATIONAL PROTECTION AS A TYPE OF PROTECTION OF MIGRANT LABOR RIGHTS .....	42
<b>KUZMENKO V.V.</b> PECULIARITIES OF JUDICIAL CASES OF INTERNATIONAL COURTS AS SOURCES OF LABOR LAW .....	47
<b>OSTAPENKO YU.O.</b> PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF REALIZATION OF LABOR RIGHTS BY REMOTE WORKERS.....	53
<b>PIDPALA I.V.</b> REGULATORY AND LEGAL FACTORS OF SEAFARERS' REPATRIATION .....	57
<b>TANHYIAN O.O.</b> LEGAL GUARANTEES OF "EQUIVALENT PROTECTION" FOR EMPLOYEES WORKING UNDER TERM EMPLOYMENT AGREEMENTS (CONTRACTS).....	65
<b>SHVETS V.O.</b> LEGAL REGULATION OF ENSURING STABILITY OF "LABOR LAW RELATIONS" DURING KYIV RUSSIA.....	71
<b>SHKARUPA K.V.</b> CONTENT AND SIGNIFICANCE OF STATE POLICY IN THE FIELD OF EXTERNAL LABOR MIGRATION .....	76

***ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE;  
FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW***

<b>BILKO B.I.</b> THE CONCEPT OF PUBLIC ADMINISTRATION OF LEASE IN UKRAINE .....	82
<b>VOLODINA D.A.</b> ESSENCE AND CONTENT OF MANAGEMENT OF PUBLIC AUTHORITIES.....	86

<b>HOVOROVA K.I.</b> DOCUMENTARY SUBSTANTIATION OF FINANCIAL AND CREDIT OPERATIONS AND THEIR REFLECTION IN THE ACCOUNTING OF THE ENTERPRISE .....	91
<b>DEREVIANKO N.Z.</b> THEORY OF "GENERATION OF HUMAN RIGHTS" AND ITS IMPACT ON THE REGULATORY IMPLEMENTATION OF THE RIGHT TO RECEIVE PROFESSIONAL LEGAL ASSISTANCE IN UKRAINE .....	97
<b>KOVALCHUK M.O.</b> FOREIGN EXPERIENCE OF PUBLIC ADMINISTRATION OF CORRUPTION PREVENTION .....	102
<b>KOLISNYK A.S.</b> ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGIME OF CONTROL ACTIVITIES OF CUSTOMS AUTHORITIES .....	106
<b>KOSYNSKYI V.V.</b> CONCEPT, NATURE AND CONTENT OF THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL SECURITY OF CRITICAL INFRASTRUCTURE .....	112
<b>KUDINOV S.S.</b> ORGANIZATIONAL AND LEGAL FRAMEWORKS OF FUNCTIONING CORRUPTION PREVENTION SYSTEMS IN UKRAINE .....	118
<b>KUZNETSOVA O.V.</b> LEGAL NATURE OF THE SIMPLIFIED SYSTEM OF TAXATION, ACCOUNTING AND REPORTING .....	124
<b>LUNIN D.S.</b> PECULIARITIES OF DEVELOPMENT OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISIONS OF ELECTRONIC GOVERNANCE IN UKRAINE IN THE CONTEXT OF NATIONAL E-SERVICES OPERATIO .....	132
<b>NIKITIN V.V.</b> TO CHARACTERIZE THE LEGAL BASIS FOR THE PREVENTION OF DOUBLE TAXATION IN UKRAINE .....	139
<b>PELEKH M.I.</b> FACTORS THAT CONTRIBUTE TO THE EFFICIENCY OF VISITS TO THE ADMINISTRATIVE STOVE, WHICH CAN BE STAGNATED BY THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE .....	144
<b>PETROV S.YE.</b> THE MAIN SERVICE CENTER OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE AS A BODY OF STATE EXECUTIVE POWER: ADMINISTRATIVE AND LEGAL ANALYSIS .....	150
<b>PRYVARSKYI YU.YU.</b> LEGAL PRINCIPLES OF ADMINISTRATION OF VALUE ADDED TAX IN MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION .....	157
<b>PRYPUTEN D.S.</b> STATE CONTROL TO TRAFFIC OF CIVIL FIRE WEAPONS IN UKRAINE .....	162
<b>TATAROVA T.O.</b> PRINCIPLES OF FISCAL CONTROL: CONCEPT, CONTENT AND CLASSIFICATION .....	167
<b>TYMOSHENKO V.O.</b> PROCEDURES FOR STAFFING THE ACTIVITIES OF THE STATE BUREAU OF INVESTIGATION .....	175
<b>FESENKO O.M.</b> ADMINISTRATIVE-LEGAL SUPPORT OF THE INTERACTION OF LAW-ENFORCEMENT BODIES IN THE FIELD OF INVESTMENT PROTECTION IN UKRAINE .....	180
<b>SHARKOVA V.V.</b> ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ORDER PLACEMENT PROCEDURE .....	187
<b>SHULEZHKO V.P.</b> THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE CASES RELATED TO THE RECOGNITION OF THE ACTIONS OF THE SUBJECTS OF POWER ILLEGAL .....	191

**CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW**

<b>VOITOVYCH I.I.</b> METHODOLOGY AND METHODS OF STUDYING CORRUPTION CRIME IN THE FIELD OF MILITARY SECURITY .....	196
<b>HRYSHCHENKO O.V.</b> TOPICAL ISSUES OF AUTOMATION OF BALLISTIC ACCOUNTING OF THE EXPERT SERVICE OF THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE .....	203
<b>CTEFANCHYSHEN R.V.</b> TERRORISM AT SEA (CONCEPTUAL-LEGAL ANALYSIS) .....	208
<b>YUNIN O.S.</b> MOTIVE AS A SIGN OF THE SUBJECTIVE SIDE OF THE CRIMINAL OFFENSE .....	214

**CRIMINAL PROCEDURE AND FORENSIC SCIENCE;  
LEGAL EXPERTISE; OPERATIVE INVESTIGATIVE ACTIVITY**

<b>BALYTA R.I.</b> CORRELATION OF THE POWERS OF THE PROSECUTOR IN THE CONDUCT OF COVERT INVESTIGATIVE (SEARCH) ACTIONS ACCORDING TO THE POWERS IN THE CONDUCT OF INVESTIGATIVE (SEARCH) ACTIONS .....	220
<b>BUBLYK N.S.</b> CLASSIFICATION OF PROCEDURAL RIGHTS OF A PERSON AGAINST WHOM ACCUSATORY ACTIVITY IS CARRIED OUT .....	225
<b>LOSHENKO O.YU.</b> INDEPENDENCE AND IMPARTIALITY OF THE COURT IN CRIMINAL PROCEEDINGS.....	230

**JUDICIARY; PROSECUTION AND ADVOCACY**

<b>KUSKOVA T.V.</b> COURTS OF GENERAL JURISDICTION AS COURTS OF JURISDICTION TO WHICH ADMINISTRATIVE CASES .....	235
<b>SHCHERBLYUK O.V.</b> PROCEDURES FOR THE FORMATION AND LIQUIDATION OF THE COURT IN UKRAINE: PROBLEMS AND PROSPECTS .....	240

**INTERNATIONAL LAW**

<b>DUBOVYK V.B.</b> MEETING ON SECURITY AND COOPERATION IN EUROPE AS THE FIRST STAGE OF THE OSCE .....	245
<b>KUROVSKA I.A.</b> REVIEW OF EU STANDARDS IN THE FIGHT AGAINST CORRUPTION: LEGAL ASPECTS.....	249

**METHODOLOGY OF THEORY AND PRACTICE OF JURISPRUDENCE**

<b>VOLODINA D.A.</b> THE ESSENCE AND CONTENT OF MANAGEMENT OF PUBLIC AUTHORITIES .....	257
<b>HOVOROVA K.I.</b> DOCUMENTARY SUBSTANTIATION OF FINANCIAL AND CREDIT OPERATIONS AND THEIR REFLECTION IN THE ACCOUNTING OF THE ENTERPRISE.....	262
<b>SEVERINOVA O.B.</b> TRAINING OF THE ARMED FORCES IN THE 1950–60-S OF THE XX CENTURY.....	268
<b>SHULEZHKO V.P.</b> THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE CASES RELATED TO THE RECOGNITION OF THE ACTIONS OF THE SUBJECTS OF POWER ILLEGAL.....	277

# НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 3-2, 2020

Відповідальний за випуск – В.В. Галуцько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – С.Ю. Калабухова

Підписано до друку 09.04.2020. Формат 70x100/16.

Обл.-вид. арк. 31,08. Ум.-друк. арк. 23,4.

Наклад 300 прим. Зам. № 0820/218.

Надруковано: ТОВ «Видавничий дім «Гельветика»

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018

Україна, 03150, м. Київ, вул. Велика Васильківська 74, оф. 7

Тел. +38 (048) 709 38 69,

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)