



**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ
ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**НАУКОВИЙ ВІСНИК
ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА**

Збірник наукових праць

Збірник засновано у 2015 році

Випуск 5, 2021
Том 2



Видавничий дім
«Гельветика»
2021

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Збірник наукових праць
Випуск 5, том 2, 2021
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 № 7 від 08.06.2021 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); **Журавльов Д.В.** – доктор юридичних наук, професор; **Козін С.М.** – кандидат юридичних наук; **Короєд С.О.** – доктор юридичних наук, доцент; **Курило В.І.** – доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії аграрних наук, заслужений юрист 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); **Боровик А.В.** – кандидат юридичних наук, доцент, проректор з наукової роботи Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янчука.

Редакційна колегія не завжди поділяє позицію автора.
За точність викладеного матеріалу відповідальність покладається на авторів.
Статті у виданні перевірені на наявність плагіату за допомогою програмного забезпечення StrikePlagiarism.com від польської компанії Plagiat.pl.

Н 34 Науковий вісник публічного та приватного права : Збірник наукових праць.
Випуск 5. Т. 2. – К. : Науково-дослідний інститут публічного права, 2021. – 224 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

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

© Науково-дослідний інститут публічного права, 2021

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

УДК 340.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.1>

КРИХОВЕЦЬКИЙ І.З.

**ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ЯК НАСЛІДОК АВСТРІЙСЬКОЇ ІНКОРПОРАЦІЇ
ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ**

**PARLIAMENTARISM AS A CONSEQUENCE OF THE AUSTRIAN INCORPORATION
OF WESTERN UKRAINIAN LANDS**

Мета статті – визначити основні тенденції і взаємозв'язок процесу інкорпорації західноукраїнських земель, поширення на них австрійської системи права, зокрема ідей парламентаризму. У статті розкрито теоретичні та історико-правові передумови становлення інституту парламентаризму в Галичині в ХІХ ст. Установлено, що саме перебування західноукраїнських земель у складі імперії Габсбургів відбулося до впровадження на них конституційних принципів, системи парламентаризму і, як наслідок, політизації національного руху. Початком подібних перетворень стала інкорпорація західноукраїнських земель Австрійською імперією, яка проводила активні політичні реформи, спрямовані на забезпечення національно-політичних прав народів, що її населяли. Будучи найбільшою провінцією імперії Габсбургів, Галичина стала осередком міжнаціонального протистояння українців та поляків, яке з упровадженням інститутів парламентаризму перенеслося з місцевого на загально-імперський рівень. До революції 1848 р. єдиним джерелом влади і права був цар. Він зосередив у своїх руках законодавчу владу без участі суспільного фактору. Хоча в деяких провінціях станової монархії існували станові сейми, їх участь у становленні права був формальним. Ці сейми мали право тільки складати петиції, на що мав право кожен підданий імперії. Формування засад парламентаризму Австрійської імперії пов'язане з ухваленням трьох австрійських конституцій та двох імперських дипломів – Конституційної грамоти від 25 квітня 1848 р., Березневої (Оломунецької) конституції від 4 березня 1849 р., Жовтневого 1860 р. та Лютневого 1861 р. імператорських дипломів та Грудневої конституції від 21 грудня 1867 р. Ключовим наслідком упровадження та розвитку інституту парламентаризму на західноукраїнських землях можна вважати зростання національної і політичної свідомості, а також активний процес політизації національного життя. Упродовж другої половини ХХ ст. в процесі боротьби за владу відбувалася кристалізація українських політичних сил, що здійснювалося згори, тобто через формування еліти.

Ключові слова: *Галичина, парламентаризм, Австро-Угорщина, парламентар, Галицький сейм, українська державність.*

The purpose of the article is to identify the main trends and the relationship between the process of incorporation of Western Ukrainian lands, the spread of the Austrian legal system, including the ideas of parliamentarism. The article reveals the theoretical, historical, and legal preconditions for the formation of the institution of parliamentary in

Galicia in the XIX century. It has been established that the very presence of the western Ukrainian lands as part of the Habsburg Empire led to the introduction of constitutional principles, a system of parliamentary, and ultimately the politicization of the national movement. The beginning of such transformations was the incorporation of Western Ukrainian lands by the Austrian Empire, which carried out active political reforms aimed at ensuring the national and political rights of the peoples who inhabited it. As the largest province of the Habsburg Empire, Galicia became a center of interethnic confrontation between Ukrainians and Poles, which with the introduction of the institutions of parliamentary moved from the local to the general imperial level. Before the revolution of 1848, the only source of power and law was the emperor. He concentrated the legislature in his hands without the participation of the social factor. Although there were sejm in some provinces of the estate monarchy, their participation in the formation of law was formal. These Diets had only the right to petition, to which every subject of the empire was entitled. The formation of the principles of parliamentary of the Austrian Empire is associated with the adoption of three Austrian constitutions and two imperial diplomas – the Constitutional Charter of April 25, 1848, the March Constitution (Olomunets) of March 4, 1849, October 1860 and February 1861 imperial diplomas. and the December Constitution of December 21, 1867. The key consequence of the introduction and development of the institution of parliamentary in Western Ukraine can be considered the growth of national and political consciousness, as well as the active process of politicization of national life. During the second half of the twentieth century in the process of the struggle for power, the Ukrainian political forces crystallized, which, however, took place from above, ie through the formation of the elite.

Key words: *Galicia, parliamentary, Austria-Hungary, parliamentarian, Galician Sejm, Ukrainian statehood.*

Постановка проблеми. В українській історичній пам'яті традиції національного державотворення завжди займали особливе місце. Довготривалий період інкорпорації українських земель сусідніми державами мав як негативні, так і позитивні наслідки. При цьому останні реалізовувалися не тільки в соціально-економічній чи культурній сфері, а і в політичній та державно-правовій. Саме в умовах переходу західноукраїнських земель до складу імперії Габсбургів сформувалися засадничі принципи та цінності представницької влади. Саме перебування західноукраїнських земель у складі імперії Габсбургів відбулося до впровадження на них конституційних принципів, системи парламентаризму і, як наслідок, політизації національного руху. Друга половина XIX – початок XX ст. є часом зростання рівня національної самосвідомості населення Галичини та Буковини, коли могли не тільки обирати послів до крайових сеймів та імперського парламенту, а й бути обраними. Феномен австрійської «імперської демократії» полягав у законній лібералізації участі широких верств суспільства в політичному житті країни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У наш час правовим підставам приєднання українських земель до імперії Габсбургів, поширення австрійського права, зокрема системи парламентаризму, присвячено низку ґрунтовних праць українських учених (О. Аркуші, О. Бандурки, А. Барана, В. Гончара, Ю. Древаль, Г. Зеленько, В. Євдокимова, Л. Лина, П. Магочія, О. Мікули, В. Середи, М. Шварцевої, В. Шаповал та ін.). Усі ці процеси розглядають окремо, як наслідок один одного, що, на нашу думку, не відповідає дійсності, адже імперська влада ще з останньої третини XVIII ст. обрала для управління нову модель, за якої незаперечна влада монарха поєднувалася з представницькими органами влади, функції яких більше «виправдовували» очікування громадян, а не реально впливали на політичний, культурний чи соціально-економічний розвиток окремої провінції.

Мета дослідження – визначити основні тенденції і взаємозв'язок процесу інкорпорації західноукраїнських земель, поширення на них австрійської системи права, зокрема ідей парламентаризму.

Виклад основного матеріалу дослідження. Передумовою до інкорпорації західноукраїнських земель імперією Габсбургів були геополітичні умови, що склалися в Центральній Європі та були пов'язані з ослабленням Речі Посполитої. Так, в останній третині XVIII ст. українські землі були розділені між імперіями Габсбургів та Романових (унаслідок трьох поділів Речі Посполитої). Остаточне закріплення кордонів між двома державами і, відповідно, розподіл українських земель відбулися в 1815 р. внаслідок Віденського конгресу. Загалом, процес інтеграції Галичини до складу Австрії становив поєднання об'єктивних та суб'єктивних факторів, включно з конкретними геополітичними обставинами, а також установленням чіткої експансивної політики австрійських Габ-

сбургів, які розширили свої володіння за рахунок слов'янських територій. Крім того, Австрія провела свою колоніальну політику в правовій площині і не намагалася просто анексувати території, оскільки кожне приєднання нових земель формувало чітку правову основу. Цікаво, що австрійська територіальна експансія, на відміну від інших тогочасних монархів, була «мирною».

Для обґрунтування права анексії Галичини у Відні створена спеціальна комісія, яка збирала докази того, що землі Галицько-Волинської держави входили до складу Угорського королівства, яке з кінця XV ст. входило до імперії Габсбургів. Зібрані докази були достатньо формальними, але достатніми для виправдання факту анексії. Цікаво, що приєднання Галичини до Австрії мало більше позитивних наслідків. Незалежно від рівня соціально-економічного розвитку (Галичина та Західна Україна були найбільш відсталими регіонами імперії Габсбургів) рівень політичних прав і свобод, які не були придушені Австрією, сприяв не лише національному руху, а і його політизації, структуруванню, партійному оформленню і формуванню концепції соборності українських земель. Крім того, на момент розпаду Речі Посполитої українці не мали ані сил, ані досвіду організувати власну державу, а тому приєднання своїх земель до монархії, що належала до європейської правової системи, мало суттєві позитивні наслідки [10, с. 58].

Саме Галичина була найбільшою за площею та чисельністю територією серед західноукраїнських земель, приєднаних до Австрійської імперії. Її площа становила 78,493 км², що становило понад 26% території всієї імперії [16, с. 153]. Збільшення мирним способом території власної держави на чверть закономірно розцінювалося як вдалий міжнародний і дипломатичний крок. З огляду на площу Галичини, її населення складали українці та поляки. Перші переважали в Східній Галичині, другі – у Західній. Етнічно українські землі становили 55,7 тис. км² [5, с. 343], тобто 2/3 всієї території. У такій ситуації закономірно, що Галичина претендувала на роль політичного центру західноукраїнських земель.

З 1772 р. в адміністративному плані відбулося кілька реформ, зокрема й адміністративна, яка остаточно закріпилась тільки в 1867 р., коли замість 19 округів створено 74, а згодом 81 повіт [8, с. 17; 17, с. 4–5]. 30 повітів становили Західну Галичину, де етнічну більшість складали поляки, а 51 – Східну Галичину (з переважальним українським населенням) [12]. Самоврядними одиницями були два найбільші міста краю – Львів та Краків [11, с. 358]. Львів уважався центром Східної Галичини, а Краків – Західної. Якщо ж східна частина асоціювалася з українцями, то місто Львів було польським, адже відсоток українських міщан був мізерним. Загальний рівень урбанізації краю становив 11,5%, що було доказом відсутності промисловості. Національний фактор, а також кількість населення мали велике значення в умовах запровадження системи виборчого права і залучення пересічних галичан до вибору послів Галицького крайового сейму. Сама система виборчого права базувалася на куріальній системі, а селянство та міщанство становили дві окремі виборчі категорії.

Попри негатив куріальної системи виборів, вона була закономірним явищем для XIX ст., адже бурхливий економічний розвиток європейських країн того часу викликав потребу політичної репрезентації інтересів усіх соціальних груп, що зробило неминучою трансформацію політичного режиму Австрійської монархії в бік обмеження повноважень держави на користь суспільства. Наслідком стала поява механізмів реалізації політичної волі громадян, тобто інститутів парламентаризму. Спочатку цей процес був примусовим, оскільки відбувався на хвилях соціального та національного протесту. Надалі становлення парламентаризму пов'язане з генезою юридичних норм, які регламентували засади парламентаризму з урахуванням суспільного запиту на втілення ідеї народовладдя. У формуванні передумов становлення парламентаризму можна виокремити два аспекти: 1) формування ідей парламентаризму суспільно-політичною та правовою думкою, тобто теоретичне обґрунтування; 2) організаційно-правові засади, тобто практична реалізація ідей парламентаризму. Останній містить сукупність нормативно-правових актів, які заклали цінності сучасного парламентаризму.

Теоретичне обґрунтування ідей парламентаризму в контексті концепції поділу влади, вчення про народний суверенітет верховенства закону пов'язаний із першими буржуазними революціями. Політико-правова думка європейських країн XIX ст. перебувала під домінуючим впливом ідей утилітаризму. Одним із представників утилітаризму, який зробив значний внесок у розвиток ідей парламентаризму, був англійський соціолог і юрист Іреремія Бентам. У своїх роботах він наголошував, що представницька демократія є єдиною раціональною формою правління. І. Бентам виділив такі основні умови, на яких має ґрунтуватися представницька демократія: «прямі вибори, адже народ має можливість бачити своїх безпосередніх представників; зміну народних представників, що входять до складу представницького органу, щоб гарантувати

визначений характер діяльності народних обранців; відповідну кількість депутатів, оскільки тільки у великих представницьких зборах можна знайти осіб із необхідними для законодавства якостями і знанням місцевих умов» [14, с. 604].

Доктрину українського парламентаризму започатковано Головною Руською Радою у 1848 р., яка виступила з вимогами утворення національних представницьких органів, надання Галичині статусу національно-територіальної автономії з конституцією, сеймом та політичною адміністрацією.

Формування засад парламентаризму Австрійської імперії пов'язане з ухваленням трьох австрійських конституцій та двох імперських дипломів – Конституційної грамоти від 25 квітня 1848 р., Березневої (Оломунецької) конституції від 4 березня 1849 р., Жовтневого 1860 р. та Лютневого 1861 р. імператорських дипломів та Грудневої конституції від 21 грудня 1867 р. [6]. Їх об'єднували принципи парламентаризму (принцип розподілу влади, суверенітет народу, загальне виборче право, політичне панування найбільш популярних партій), рівності громадян перед законом, проголошення особистих і політичних (з деякими обмеженнями) свобод [5, с. 29–30].

Кожна зі згаданих конституцій була, на переконання дослідників Галицького сейму В. Євдокимова та Л. Ілина, окремим етапом не тільки становлення парламентських інституцій, а й формування української національно-політичної думки. Так, В. Євдокимов слушно зауважує, що конституційні реформи періоду «Весни народів» 1848–1849 рр. були тільки другим етапом системи галицько-австрійського парламентаризму, яка чітко інституційно оформилась тільки у 1861 р. (разом зі створенням крайових сеймів) [7, с. 19]. Л. Ілин акцентує на тому, що і крайові сейми, й імперський парламент були єдиною і цілісною системою представницьких органів влади, які (навіть законодавчо) до середини 1870-х рр. були пов'язані, адже депутатів до імперського парламенту обирали посли місцевих сеймів, а пізніше саме крайовий сейм ставав полігоном і стартовим майданчиком для участі в роботі рейхсрату [9, с. 107].

З огляду на це, доцільно проаналізувати зміст і характер згаданих конституційних актів. Так, 25 квітня 1848 р. імператор Фердинанд I затвердив Конституційну грамоту Австрійської монархії, яка проголосила державу конституційною монархією, надавши населенню демократичні права і свободи. Конституція передбачала створення загальнодержавної законодавчої інституції – Державного Сейму. Попри це, верховна влада залишалася в руках цісаря, який мав право скасовувати закони. Парламент мав бути спільною законодавчою владою для австрійських, чеських країв і також для Галичини з Буковиною. Важливим додатком до цієї конституції став Тимчасовий виборчий закон від 9 травня 1848 р., який визначав порядок виборів і суттєво звужував коло виборців за рахунок високого майнового цензу та цензу осілості.

У цей же період постановою питання заміни станового сейму на виборний крайовий сейм із реальною владою та повноваженнями щодо справ, які стосувалися конкретного краю [15, р. 73]. Події у Відні дали поштовх до активізації політичного руху в Галичині.

Нова конституція 4 березня 1849 р. визначала структуру Державного сейму (він складався з верхньої та нижньої палат (ст. 38)). Верхня палата створювалась із послів, обраних для кожного коронного краю його сеймом. Кожний коронний край вислав двох членів свого сейму як послів (вимоги – громадянин Австрійської монархії не молодше 40 років), а решта місць розподілялася між усіма коронними краями за кількістю населення. Депутати нижньої палати обирались через прямі вибори повнолітніми платниками податків.

Завдяки новому законодавству в 1848–1849 рр. українці отримали перший досвід парламентської діяльності в Австрійській Державній Раді. Робота першого австрійського парламенту розпочалася 10 липня 1848 р. З 383 депутатів обрано 39 українців (русинів). У парламентських дебатах, що відбулися уже з перших днів засідання парламенту, українські депутати зосередили свою діяльність на вирішенні питання про адміністративний поділ Галичини на такі дві незалежні адміністративні одиниці, як Східна Галичина, заселена українцями, й Західна, де поляки становили більшість. Саме в австрійському рейхстазі 1848–1849 рр. українські депутати змогли відкрито декларувати свої погляди та боротися за їх реалізацію [3, с. 38]. Перешкодами на шляху становлення українського парламентаризму були: непослідовність державної влади, нерозвиненість національного політичного руху, домінантні позиції в Галичині польського вільного руху. Ні Галицький крайовий сейм, ні Державна Рада не були представницькими органами українського народу, тому українці не могли суттєво впливати на рішення, які ухвалювали представницькі органи. Зрештою, самі представницькі органи влади теж проіснували недовго. Цісарським патентом від 31 грудня 1851 р. відмінено Конституцію 1849 р., відбулося повернення до абсолютизму, що призупинило розвиток представницьких установ. Повернення Габсбурзької

монархії до конституційно-парламентської форми правління започаткував так званий Лаксенбурзький маніфест від 22 серпня 1859 р., в якому цісар Франц Йосип пообіцяв установити парламентський контроль над державними витратами, розширити права органів самоврядування.

Парламентська традиція в Австрії відновлена конституційними реформами 1860–1861 рр. Згідно з Лютневим патентом 1860 р. відновлювалася діяльність двопалатного парламенту (рейхсрату), до відання якого належали законодавчі ініціативи. Організаційно-правові засади функціонування Галицького сейму встановив додаток до Лютневого патенту від 26 лютого 1861 р. під назвою «Галицький крайовий статут», який визначив порядок формування, структуру, склад та повноваження крайового сейму. Розділ II Крайового статуту визначав повноваження крайового сейму (управляти майном краю, регулювати податки, контролювати громадські ради і громадські справи, церкву та школу (у частині, що не суперечила чинному законодавству)) та вищезгадане повноваження щодо обрання депутатів до Державної Ради. Порядок виборів до Державної Ради визначав Галицький крайовий статут. Відповідно до цього нормативно-правового акта Галицький крайовий сейм був уповноважений направляти до Державної Ради 38 депутатів у такому співвідношенні: від вірилістів (єпископів) – 9 послів, від курії великих землевласників – 4 послів, від курії міст – 6 послів, від курії торгово-промислових палат – 1 посла, від сільської курії – 18 послів. Голосування відбувалося в кожній курії окремо. Як наслідок, представництво в Державній Раді мало подвійний характер, за яким депутати були репрезентантами крайової автономії та представниками інтересів певних груп (що мало на той час визначальне значення). Цісар залишив за собою право призначати президентів та віцепрезидентів кожної з Палат (ст. 8) [4]. Сфера діяльності повної Державної Ради охоплювала все загальнодержавне законодавство.

У 1867 р. ухвалено Закон «Про загальні права громадян королівств та земель, представлених у Рейхстазі», який проголосив рівність громадян імперії, гарантував права і свободи. У новому конституційному законі визначалася загальна кількість депутатів (353) і їх розподіл у краях (Галичина отримувала 63 депутатські мандати), зберігалася куріальна система виборів, а в селянській курії – двоступеневість [3, с. 45]. Выборча кампанія та довоковиборча боротьба значно впливали на систему парламентаризму, адже вони: 1) сприяли політизації українського національного руху; 2) були місцем реалізації державно-правових устремлінь українців, бо боротьба за гарантовані конституцією політичні права призвела до позитивних змін у виборчому законодавстві, оскільки в 1907 р. змінено процедуру виборів до імперського парламенту, а в 1913 р. – до Галицького сейму.

Загалом, другу половину XIX ст. – початок XX ст. можна назвати періодом боротьби суспільства за обмеження компетенції держави. Як наслідок, політичний режим розширював і законодавчо закріплював політичну і громадянську участь у державних процесах. Однак для формування політичних вимог та здійснення свідомого вибору повинен сформуватися певний рівень політичної культури, яка має три складники: 1) політичну ідентифікацію, тобто причетність індивіда до нації, держави та груп, до яких вони відчують лояльність та обов'язок; 2) політична довіра до тих, із ким потрібно взаємодіяти в політичному житті; 3) уявлення індивіда про те, яких правил він має дотримуватись у громадському житті. Індикатором політичної культури є такі показники, як ступінь політичної довіри, політична поінформованість, політична активність, національна і соціальна толерантність, готовність до соціального протесту [13, с. 9–11]. В умовах, коли тільки невелика частина суспільства (з огляду на політичний режим) могла претендувати на представництво своїх інтересів, як це було в Галичині як частині Австро-Угорщини, виникала суспільна апатія та критичне ставлення до влади. Політичну культуру можна оцінити як підданську, що визначається пасивною політичною поведінкою та винятковою орієнтацією на основні цінності [1, с. 5]. Українські селяни-депутати не були готові до повноцінної роботи в парламенті, оскільки не знали німецької мови та не мали відповідних знань [2, с. 33]. Однак саме в процесі виборчої та парламентської діяльності відбувається формування політичної культури, правосвідомості, сучасних форм та методів політичної боротьби.

Висновки. Отже, аналіз ролі та місця парламенту в системі органів державної влади імперії Габсбургів показує, що в XIX ст. парламентаризм не набув сучасних форм та відповідного закріплення в конституційному законодавстві, оскільки австрійський парламент та Галицький крайовий сейм не мали контрольних засобів впливу на монарха та були обмежені в повноваженнях. Попри це, парламентаризм став важливою формою суспільного співжиття та інструментом узгодження інтересів різних груп суспільства. Саме в другій половині XIX століття за допомогою реформ законодавства та виборчої системи створюються інституційні механізми для участі громадян у формуванні політики та ухваленні рішень і передумов до розподілу влади.

Список використаних джерел:

1. Александер Дж. Власть, политика и гражданская сфера / пер. с англ. Горностаевой. *Социологические исследования*. 2009. № 10. С. 3–17.
2. Аркуша О. Формування образу «ідеального» українського депутата: історія і сучасність. *Український парламентаризм і політична культура суспільства* / відп. Ред.. М. Литвин; Національна академія наук України; Інститут українознавства імені І. Крип'якевича. Львів, 2012. С. 27–69.
3. Бандурка О.М., Древаль Ю.Д. Парламентаризм в Україні: становлення і розвиток. Харків, 1999. 288 с.
4. Баран А.В. Лютневий патент 1861 року як правова основа становлення парламентарної традиції на землях Східної Галичини у середині ХІХ ст. *Збірник матеріалів Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції «Шості економіко-правові дискусії»*, 03 березня 2015 року. Матеріали наукових доповідей. Львів : «Логос», 2015. С. 12–15.
5. Галичина. *Енциклопедія українознавства* : Словникова частина : в 11 т. / Наукове товариство імені Шевченка ; гол. ред. проф., д-р Володимир Кубійович. Париж ; Нью-Йорк ; Львів : Молоде життя, 1954–2003. Т. 1. С. 343–351.
6. Древаль Ю. До питання про становлення українського парламентаризму (західноукраїнський досвід). *Ефективність державного управління. Збірник наукових праць*. 2008. Вип. 14–15. С. 197–202.
7. Євдокимов В.В. Правові засади системи парламентаризму Австро-Угорщини, та особливості її реалізації в Галичині. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького. Серія : Право*. 2018. № 5. С. 18–21.
8. Ілин Л.М. Впровадження австрійської системи права у Галичині та забезпечення національно-політичних прав українців. *Право і суспільство*. 2013. № 6. Т. 2. С. 16–20.
9. Ілин Л.М. Галицький крайовий сейм у системі українського парламентаризму. *Visegrad Journal on Human Rights*, 2017. № 2. С. 105–109.
10. Кульчицький В. Утворення коронного краю Галичини в складі Австрії. *Проблеми правознавства*. Київ, 1969. Вип. 13. С. 14–21.
11. Магочій Пол Роберт Історія України : монографія. Київ : «Часопис «Критика», 2007. 640 с.
12. Мікула О. Правові основи організації і діяльності Галицького крайового сейму (1861-1918 рр.) : дис. ... канд. юр. Наук : 12.00.01. Львів, 2004. 179 с.
13. Серета В., Серета О. Політична культура українського суспільства на зламі ХХІ століття. *Український парламентаризм і політична культура суспільства* / відп. Ред.. М. Литвин; Національна академія наук України; Інститут українознавства імені І. Крип'якевича. Львів, 2012. С. 8–26.
14. Шварцева М.І. Становлення та розвиток Європейського парламентаризму. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2013. № 26. С. 601–606.
15. Daszyk K. Austriacki Sejm Konstytucyjny doby Wiosny Ludów a nadzieje i rachuby polityczne galicyjskich Polaków. *Prace Historyczne*. 2005. Vol. 132. P. 71–97.
16. Statistische Monatschrift. Februar- März. Heft, Brunn, 1913.
17. Wiadomosci statystyczne o stosunkach krajowych. T. XXIV. Z.I. Tabl. II. Lwow, 1914.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ ВИЩИХ ЮРИДИЧНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ

REGULATORY AND LEGAL BASIS OF ACTIVITY OF HIGHER LEGAL INSTITUTIONS OF UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що забезпечення належної організації публічної адміністрації у сфері забезпечення вищої юридичної освіти в Україні є важливим складником демократичного розвитку європейської країни. За роки незалежності такі трансформації в Україні здійснювалися досить часто, проте завжди велика увага приділялася належній нормативно-правовій базі, яка була основою для будь-яких перетворень. Мета статті – визначити поняття «нормативно-правовий акт» та нормативно-правову основу діяльності вищих юридичних закладів України. Наголошено, що процес видання законів та постанов Верховної Ради України та указів і розпоряджень Президента України здійснюється чітко в межах законодавчої компетенції. В основу такої діяльності поставлена необхідність забезпечити права громадян України, іноземців та осіб без громадянства на якісну і доступну вищу освіту в Україні загалом, так і юридичну зокрема. З'ясована наявність досить широкого спектра наукових визначень поняття «нормативно-правовий акт», які корелюють між собою та взаємодоповнюють одне одного. Зроблено висновок, що правову основу діяльності закладу вищої освіти становлять нормативно-правові акти, видані публічною адміністрацією (Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством освіти та науки України, Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти), та локальні документи, видані конкретним закладом вищої освіти. Саме таким інструментом публічного адміністрування (як видання нормативно-правових актів) забезпечується вища юридична освіта в Україні. У сфері адміністративно-правового забезпечення вищої юридичної освіти суб'єкти публічної адміністрації видають численні підзаконні нормативно-правові акти, які затверджують відповідні концепції, стратегії, положення, статuti та стандарти вищої правничої освіти. Серед них вагомими є постанови Уряду України, які затвердили положення і статут спеціальних органів надання адміністративних послуг, здійснення виконавчої діяльності, ліцензування, акредитації та контролю якості вищої юридичної освіти.

Ключові слова: *заклад освіти, Міністерство освіти і науки України, взаємодія, органи виконавчої влади, експерт, форма власності.*

The relevance of the article is that ensuring the proper organization of public administration in the field of higher legal education in Ukraine is an important component of the democratic development of a European country. During the years of independence, such transformations were carried out quite often in Ukraine, but always a lot of attention was paid to the proper legal framework, which was the basis for any transformation. The purpose of our article is to provide a definition of the concept of “regulatory legal act” and to determine the regulatory framework of higher legal institutions of Ukraine. It is emphasized that the process of issuing laws and resolutions of the Verkhovna Rada of Ukraine and decrees and orders of the President of Ukraine is carried out clearly within the legislative competence. The basis of such activities is the need to ensure the rights of citizens of Ukraine, foreigners and stateless persons to quality and affordable higher education in Ukraine in general, and legal in particular. The existence of a rather wide

range of scientific definitions of the concept of “legal act”, which correlate with each other and complement each other, has been clarified. It is concluded that the legal basis of higher education institution is regulations issued by public administration (Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministry of Education and Science of Ukraine, National Agency for Quality Assurance in Higher Education) and local documents issued by a particular institution higher education. It is such a tool of public administration as the issuance of regulations that provides higher legal education in Ukraine. In the field of administrative and legal support of higher legal education, public administration entities issue numerous bylaws that approve the relevant concepts, strategies, regulations, statutes and standards of higher legal education. Among them are important resolutions of the Government of Ukraine, which approved the regulations and statutes of special bodies for the provision of administrative services, enforcement activities, licensing, accreditation and quality control of higher legal education.

Key words: *educational institution, Ministry of Education and Science of Ukraine, interaction, executive authorities, expert, form of ownership.*

Вступ. Забезпечення належної організації публічної адміністрації у сфері забезпечення вищої юридичної освіти в Україні є важливим складником демократичного розвитку європейської країни. За роки незалежності такі трансформації в Україні здійснювалися досить часто, проте завжди велика увага приділялася належній нормативно-правовій базі, яка була основою для будь-яких перетворень.

Романо-германська правова сім'я, до якої належить і правова система України, характеризується активним ухваленням нормативно-правових актів різної юридичної сили, які є основою правового регулювання суспільних відносин. Тому поняття «нормативно-правовий акт» є провідним терміном у демократичній правовій державі, що логічно пов'язано з важливістю джерела права у врегулюванні суспільних відносин. До того ж формування та вдосконалення нормативно-правового регулювання сфери вищої освіти, як-от забезпечення вищої юридичної освіти в Україні відповідно до європейських стандартів, є одним із пріоритетів діяльності органів державної влади.

Щоб краще розібратися з поняттям «нормативно-правовий акт», ми оглянемо наукову й навчальну юридичну літературу, присвячену проблемі нормативно-правового акта. Зважаючи на сферу нашого наукового дослідження, розглядатимемо нормативно-правові акти забезпечення вищої юридичної освіти в Україні за юридичною силою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі проблеми адміністративно-правового забезпечення вищої юридичної освіти в Україні з позиції теорії адміністративного права, а також філософії права, теорії права та педагогіки вищої школи аналізували: В. Бачинін, Н. Гітун, В. Грохольський, О. Жерновникова, Т. Кучера, А. Маслова, Л. Подимова, А. Подоляка, О. Правоторова, О. Терещук, І. Тикович, А. Шпак, В. Цимбалюк, В. Юровська, С. Яровий та ін. Однак безпосередньо зазначену тематику вчені не аналізували, а зосереджували свої наукові зусилля на найбільш загальних, спеціальних чи суміжних викликах.

Мета статті – визначити поняття «нормативно-правовий акт» та нормативно-правову основу діяльності вищих юридичних закладів України.

Виклад основного матеріалу. Насамперед варто дослідити точку зору провідних теоретиків. Так, О. Скакун визначила, що нормативно-правовий акт – це офіційний акт-документ, ухвалений уповноваженими суб'єктами нормотворчості у визначеній формі і порядку, який установлює (змінює, доповнює, скасовує) правові норми з метою регулювання суспільних відносин [1, с. 320]. Професорка акцентує увагу, що нормативно-правовий акт є результатом правотворчості, який закріплюється у відповідному порядку та формі.

На думку А. Колодія, нормативно-правові акти – це офіційні письмові документи, ухвалені компетентними суб'єктами, у яких в односторонньому вольовому порядку встановлюються, змінюються чи скасовуються загальнооб'язкові правила поведінки [2, с. 193]. Учений зауважує, що вагоме значення мають компетентні суб'єкти, які, реалізуючи свою волю, в односторонньому порядку визначають для всіх відповідні правила поведінки.

Авторський колектив визначає нормативно-правовий акт як юридичний документ компетентного органу держави, в якому закріплено формально визначене, загальнооб'язкове правило поведінки, що охороняється державною владою від порушень. Автори зауважують, що нор-

мативно-правовий акт є основною формою (джерелом) права в Україні, результатом діяльності компетентних суб'єктів держави [3, с. 155]. Варто зауважити, що у цьому визначенні більше уваги приділено самим нормам – правилам поведінки, закріпленим у певному документі, який видав відповідний компетентний орган.

У своєму монографічному дослідженні щодо джерел права Н. Пархоменко поняття «нормативно-правовий акт» визначає як письмовий документ, ухвалений компетентним органом держави або вповноваженим суб'єктом, що встановлює, змінює, припиняє чи конкретизує норми права, містить розпорядження загального характеру й постійної дії, розрахований на багаторазове застосування [4, с. 161]. Ця дефініція корелюється з наданою професором А. Колодієм, визначаючи нові характерні ознаки нормативно-правового акта: загальний характер поширення – на всю територію держави, правило поведінки діє на постійній основі та може бути використано необмежену кількість разів.

І. Сердюк, здійснивши глибокий науковий аналіз, запропонував розуміти під нормативно-правовим актом забезпечене з боку держави волевиявлення вповноважених суб'єктів правотворчості (народу, органів публічної влади й окремих посадових осіб цих органів, а також керівників інших державних організацій, наділених правотворчими повноваженнями), об'єктивоване в офіційному юридичному документі, що здійснює регулятивний та/або охоронний вплив на поведінку праводієздатних суб'єктів права через установавання, зміну, скасування чи конкретизацію правових норм, спричиняє юридичні наслідки та сприяє утвердженню правопорядку [5].

Отже, є досить широкий спектр наукових визначень поняття «нормативно-правовий акт», які корелюються між собою та взаємодоповнюють одне одного.

Професор О. Мурашин, досліджуючи проблеми сутності нормативно-правових актів, визначив такі ознаки: правовий акт – письмовий документ певного роду, що володіє особливою формою вираження інформації; офіційний документ, виданий уповноваженим на це органом державної влади; суворя відповідність правового акта характеру й обсягу компетенції суб'єкта, що його ухвалив, є найважливішим критерієм його законності, змістовності й обґрунтованості; нормативно-правовий акт має цільову орієнтацію, в якій у концентрованій формі виражені соціальні інтереси. Головним призначенням нормативно-правового акта є регулювання суспільних відносин [6].

А тепер розглянемо правову основу діяльності вищих юридичних закладів України.

Ст. 53 Основного Закону України встановлено, що кожен має право на освіту [7]. Ст. 14 Хартії основних прав Європейського Союзу закріплює право на освіту як основоположне право системи свобод людини [8]. На цій основі сформовано, що право кожного на освіту без обмежень за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовними або іншими ознаками. Зважаючи на такий набір прав, свобод і зобов'язань, що відображають зміст права кожного громадянина України на освіту, воно має досить значний обсяг складників, зокрема: доступ до професійно-технічного навчання, право на підвищення кваліфікації, можливість одержувати безоплатну обов'язкову освіту і навчання дітей згідно зі своїми релігійними, філософськими й педагогічними переконаннями, обов'язок дотримуватися національних законів, які регулюють здійснення права на освіту.

У рішенні Конституційного Суду України від 4 березня 2004 року № 5-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» (справа про доступність і безоплатність освіти) розкрито зміст цих термінів. Так, Конституційний Суд України вважає, що «доступність освіти» за конституційно-правовим смислом необхідно розуміти, що нікому не може бути відмовлено в праві на освіту, а держава має створити можливості реалізувати це право. Водночас «безоплатність» – це можливість здобуття освіти в цих закладах без оплати, тобто без внесення плати в будь-якій формі за освітні послуги, відповідно до державного стандарту в межах тих видів освіти, безоплатність яких визначена в цих положеннях. Забезпечення безоплатності освіти на всіх рівнях є однією з гарантій її доступності [9].

Закон України «Про освіту» є базовим нормативно-правовим актом у галузі освіти, який регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти [10]. Варто зауважити, що цей закон визначає організаційні основи і принципи

державної політики у сфері освіти, встановлює правові, організаційні, фінансові та інші засади функціонування системи освіти.

Пріоритетним нормативно-правовим актом у сфері вищої освіти є Закон України «Про вищу освіту», який установлює основні правові, організаційні, фінансові засади функціонування системи вищої освіти, створює умови для посилення співпраці державних органів і бізнесу із закладами вищої освіти на принципах автономії закладів вищої освіти, поєднання освіти з наукою та виробництвом із метою підготовки конкурентоспроможного людського капіталу для високотехнологічного та інноваційного розвитку країни, самореалізації особистості, забезпечення потреб суспільства, ринку праці та держави у кваліфікованих фахівцях [11].

Закон України «Про вищу освіту» визначає організацію вищої освіти в Україні, освітні рівні та ступені вищої освіти, систему стандартів вищої освіти та ліцензійні умови в галузі вищої освіти. Ст. 12 указанного закону визначено, що управління у сфері вищої освіти у межах своїх повноважень здійснюється: Кабінетом Міністрів України; центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки; галузевими державними органами, до сфери управління яких належать заклади вищої освіти; органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, до сфери управління яких належать заклади вищої освіти; Національною академією наук України та національними галузевими академіями наук; засновниками закладів вищої освіти; органами громадського самоврядування у сфері вищої освіти і науки; Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти [11].

Законом також визначаються умови забезпечення якості вищої освіти та принципи діяльності закладу вищої освіти, одним із яких є автономія та самоврядування. Законом України «Про освіту» автономія розглядається як право суб'єкта освітньої діяльності на самоврядування, яке полягає в його самостійності, незалежності та відповідальності в ухваленні рішень щодо академічних (освітніх), організаційних, фінансових, кадрових та інших питань діяльності, що провадиться в порядку та межах, визначених законом [11].

Ще одним важливим актом у сфері забезпечення вищої освіти є Закон України «Про наукову і науково-технічну діяльність», який визначає правові, організаційні та фінансові засади функціонування і розвитку у сфері наукової і науково-технічної діяльності, створює умови для провадження наукової і науково-технічної діяльності, задоволення потреб суспільства і держави у технологічному розвитку через взаємодію освіти, науки, бізнесу та влади [12]. Варто зауважити, що ухваленням цього акта у 2015 р. визначено пріоритет розвитку освіти і науки в Україні, а також передбачено створення Національної ради України з питань розвитку науки і технологій, постійний консультативно-дорадчий орган, створений при Уряді України.

Основною метою діяльності цієї Ради є забезпечення ефективної взаємодії представників наукової громадськості, органів виконавчої влади та реального сектора економіки у формуванні та реалізації єдиної державної політики у сфері наукової і науково-технічної діяльності [13].

Окрім профільних законів щодо забезпечення вищої освіти, є низка законів, які регулюють окремі аспекти учасників навчального процесу. Наприклад, Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» врегулює питання провадження культурної, наукової, освітньої діяльності для іноземців та осіб без громадянства, що прибули в Україну. Ст. 22 Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» визначено, що для реалізації права на професійну (професійно-технічну), фахову передвищу та вищу освіту особами з інвалідністю заклади професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти створюють їм необхідні умови для здобуття відповідної освіти [14].

Ст. 20 Закону України «Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи» визначені гарантовані державою компенсації та пільги, зокрема й у сфері вищої освіти [15]. До таких актів можна ще зарахувати закони України «Про основні засади молодіжної політики», «Про зайнятість населення» та ін., але вони хоча і є наглядним прикладом, однак наразі не входять до предмета нашого аналізу [16].

Окремої уваги заслуговує блок нормативно-правових актів, пов'язаних із забезпеченням реалізації Болонського процесу в Україні через формування спільного європейського простору в галузі освіти і науки. Зокрема, ухвалено Закони України «Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні», «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [15] тощо.

Водночас до нормативно-правового регулювання сфери освіти долучився Президент України, який видавав відповідні укази. Наприклад, укази Президента України «Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні», «Про Положення

про національний заклад (установу) України», «Про заходи щодо забезпечення пріоритетного розвитку освіти в Україні», «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» тощо [17].

Отже, процес видання законів та постанов Верховної Ради України та указів і розпоряджень Президента України здійснюється чітко в межах законодавчої компетенції. В основу такої діяльності поставлена необхідність забезпечити права громадян України, іноземців та осіб без громадянства на якісну і доступну вищу освіту в Україні загалом, так і юридичну зокрема.

Варто зауважити, що нормативні положення політики у сфері вищої освіти визначає Верховна Рада України, а реалізує Кабінет Міністрів України. Тому наступним за юридичною силою будуть акти у сфері вищої освіти, видані Кабінетом Міністрів України у межах своїх повноважень, що забезпечує проведення бюджетної, фінансової, цінової, інвестиційної, зокрема амортизаційної, податкової, структурно-галузевої політики; політики у сферах праці та зайнятості населення, соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування [18]. Ось чому варто говорити про нерозривний взаємозв'язок законодавчої і виконавчої гілок влади для досягнення ефективного результату у сфері вищої освіти.

Розкриваючи сутність підзаконних нормативно-правових актів, авторський колектив зазначає, що підзаконні нормативно-правові акти – це нормативні постанови Верховної Ради України, укази й нормативні розпорядження Президента України, постанови та нормативні розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти керівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (накази, інструкції, вказівки тощо), голів місцевих державних адміністрацій (розпорядження), керівників їх структурних підрозділів, керівників підприємств, установ та організацій (накази), органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів (рішення) [18]. Науковці звертають увагу на те, що Кабінет Міністрів України та інші центральні органи виконавчої влади реалізують положення, визначені нормативно-правовими актами.

Уряд затвердив Програму діяльності Кабінету Міністрів України, доопрацьовану відповідно до Постанови Верховної Ради України від 4 червня 2020 р. № 665-ІХ та пропозицій комітетів Верховної Ради України, де є розділ 13.4 «Якісна вища освіта та розвиток освіти дорослих». До основних завдань, які ставить перед собою Уряд України у сфері вищої освіти, зокрема, є: удосконалення системи конкурсного вступу до закладів вищої освіти з метою відбору вмотивованих осіб, спроможних здобувати вищу освіту; дерегуляція ліцензійних умов та запровадження електронного ліцензування діяльності у сфері вищої освіти; завершення розроблення стандартів вищої освіти усіх рівнів на компетентнісній основі; приведення національної рамки кваліфікацій у відповідність до європейської рамки кваліфікацій; унормування здобуття вищої освіти за дуальною формою; запровадження єдиного державного кваліфікаційного іспиту з використанням організаційно-технологічних процесів зовнішнього незалежного оцінювання зі спеціальностей, необхідних для доступу до професій, для яких запроваджене додаткове регулювання; проведення комплексної реформи вищої юридичної освіти тощо [19].

Серед основних актів Кабінету Міністрів України у сфері забезпечення вищої освіти ми виокремлюємо такі: «Питання національного інформаційного центру академічної мобільності», «Про утворення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти», «Про затвердження переліку галузей знань і спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти», «Про затвердження Ліцензійних умов провадження освітньої діяльності закладів освіти», «Деякі питання діяльності Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти», «Деякі питання виплати соціальних стипендій студентам (курсантам) закладів фахової передвищої та вищої освіти», «Про розміри стипендій у державних та комунальних закладах освіти, наукових установах», «Деякі питання стипендіального забезпечення», «Про затвердження Порядку пільгового кредитування для здобуття професійно-технічної та вищої освіти» [20] тощо.

Отже, варто зазначити, що видання нормативно-правових актів Верховної Ради України, Президента України та Кабінету Міністрів України є інструмент публічного адміністрування забезпечення вищої юридичної освіти в Україні, яке можна охарактеризувати системою адміністративних дій загальних регулювання.

Згідно зі ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерство є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Кабінетом Міністрів України сферах, проведення якої покладено на Кабінет Міністрів України Конституцією та законами України [21].

Центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України, є Міністерство освіти і науки України, що забезпечує формування

та реалізує державну політику у сферах освіти і науки, наукової, науково-технічної діяльності, інноваційної діяльності в зазначених сферах, трансферу (передання) технологій, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері здійснення державного нагляду (контролю) за діяльністю закладів освіти, підприємств, установ та організацій, які надають послуги у сфері освіти або провадять іншу діяльність, пов'язану з наданням таких послуг, незалежно від їх підпорядкування і форми власності [22].

До повноважень Міністерства освіти і науки належать розробка умов прийому до закладів освіти. Для виконання покладених на Міністерство освіти і науки України взаємодіє з іншими центральними органами виконавчої влади, фаховими експертами, міжнародними інституціями тощо та контролює її практичне втілення, дотримання актів законодавства про освіту в усіх закладах освіти незалежно від форм власності і підпорядкування; керує державними закладами освіти [23]. Окрім того, до сфери управління МОН України належать 24 різноманітних державних підприємств, зокрема Державна служба якості освіти України та Український центр оцінювання якості освіти [24].

Варто зауважити, що основним нормативно-правовим актом, який ухвалює міністерство, є наказ.

Професорка О. Скакун зазначає, що відомчий нормативно-правовий акт – це підзаконний нормативний акт, що ухвалюється в межах компетенції того чи іншого органу виконавчої влади та містить вторинні (похідні) норми, які розкривають і конкретизують первинні норми, ухвалюються на їх основі, спрямовуються на їх виконання. А також професор визначає такі акти: а) положення – нормативно-правовий акт, що встановлює структуру й функції якого-небудь органу або визначає порядок якої-небудь діяльності; б) інструкціо-нормативно-правовий акт, що встановлює порядок застосування акта законодавства, затвердженого вищим органом, або порядок застосування власного права, а також порядок здійснення якої-небудь діяльності; в) правила – звід правових норм, які регламентують діяльність певної сфери виробництва чи її окремих вид [1].

Серед актів Міністерства освіти і науки України можемо назвати такі накази: «Про науково-методичну раду Міністерства освіти і науки України», «Про затвердження Порядку присвоєння вчених звань науковим і науково-педагогічним працівникам», «Про деякі питання проведення акредитації напрямів підготовки, спеціальностей», «Щодо забезпечення академічної доброчесності у закладах вищої освіти», «Про затвердження Положення про порядок відрухування, переведення навчання, поновлення і переведення осіб, які навчаються у закладах вищої освіти, а також надання їм академічної відпустки», «Про організаційні питання проектування інформаційної системи збору та аналізу фінансових даних діяльності у сфері вищої освіти», «Про оголошення відбору з метою забезпечення доступу закладів вищої освіти і наукових установ, що перебувають у сфері управління Міністерства освіти і науки України, до електронних наукових баз даних», «Про затвердження Методичних рекомендацій для оформлення статутів закладів вищої освіти, що належать до сфери управління Міністерства освіти і науки України» тощо.

Отже, видання підзаконних нормативно-правових актів уповноваженими на те суб'єктами владних повноважень є первинним та єдиним правотвірним інструментом публічного адміністрування, який є в арсеналі різноманітних суб'єктів владних повноважень, що здійснюють адміністративно-правове забезпечення вищої юридичної освіти.

Варто також зазначити, що створене Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти має стати каталізатором позитивних змін у вищій освіті та формування культури її якості. В основу своєї діяльності НАЗЯВО покладено три головних напрями: якість освітніх послуг, визнання якості наукових результатів, забезпечення системного впливу діяльності Національного агентства [26].

Водночас при Національному агентстві із забезпечення якості вищої освіти діє постійний колегіальний консультативно-дорадчий орган, який утворюється Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти, – Консультативна рада. Основна мета діяльності цієї ради – залучення до його діяльності провідних вітчизняних та іноземних фахівців, які є визнаними експертами у сфері забезпечення якості вищої освіти для розгляду питань, що потребують експертної оцінки, пропозицій консультацій або фахової оцінки проектів документів, винесених на розгляд Національного агентства [27].

Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти в межах своєї компетенції видає рішення, рекомендації та положення. Так, можна виділити: рішення Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти від 27 листопада 2019 р. стосовно узгодження процесів ліцензування освітньої діяльності та акредитації освітніх програм; рішення Національного агентства із за-

безпечення якості вищої освіти від 27 листопада 2019 р. щодо гуманітарного складника освітнього процесу, дотримання мовного законодавства та інших законів України; Положення щодо визначення критеріїв для погодження Переліку іноземних акредитаційних агентств чи агентств забезпечення якості вищої освіти, які видають сертифікати про акредитацію, що визнаються в Україні; Рекомендації Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти стосовно запровадження внутрішньої системи забезпечення якості, рекомендації щодо застосування Критеріїв оцінювання якості освітньої програми; лист стосовно надання освітнім програмам зразкової акредитації [28]

Крім того, особливим видом актів є локальні акти закладу освіти, адже всі аспекти освітнього процесу визначено в цих документах.

Висновок. Таким чином, правову основу діяльності закладу вищої освіти становлять нормативно-правові акти, видані публічною адміністрацією (Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством освіти та науки України, Національним агентством із забезпечення якості вищої освіти), та локальні документи, видані конкретним закладом вищої освіти. Саме таким інструментом публічного адміністрування (як видання нормативно-правових актів) здійснюється забезпечення вищої юридичної освіти в Україні.

У сфері адміністративно-правового забезпечення вищої юридичної освіти суб'єкти публічної адміністрації видають численні підзаконні нормативно-правові акти, які затверджують відповідні концепції, стратегії, положення, статuti та стандарти вищої правничої освіти. Серед них вагомими є постанови Уряду України, які затвердили положення і статут спеціальних органів надання адміністративних послуг, здійснення виконавчої діяльності, ліцензування, акредитації та контролю якості вищої юридичної освіти.

Список використаних джерел:

1. Скакун О. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консул. 2001. 656 с.
2. Теорія держави й права : навчальний посібник / А.М. Колодій, В.В. Копейчиков, С.Л. Лисенков та ін. ; За заг. ред. С.Л. Лисенкова, В.В. Копейчикова. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 368 с.
3. Про документи для проведення ліцензування : Наказ Міністерства освіти і науки України від 15 листопада 2007 р. № 1008. Верховна рада України. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1008290-07#Text>
4. Пархоменко Н. Джерела права: проблеми теорії та методології : монографія. Київ : ТОВ «Видавництво «Юридична думка»», 2008. 336 с.
5. Сердюк І. Поняття та особливості нормативно- поняття та особливості нормативно. *Вісник ЛДУВС імені Е.О. Дідоренка*. 2017. № 2 (78). С. 44–51.
6. Мурашин О. До проблеми сутності та природи правових (нормативно-правових) актів. *Інформація і право*. № 2(11). 2014. С. 10–15.
7. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
8. Харгія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524#Text.
9. Рішення Конституційного Суду України від 4 березня 2004 року № 5-рп/2004 у справі за конституційним поданням 50 народних депутатів України про офіційне тлумачення положень частини третьої статті 53 Конституції України «держава забезпечує доступність і безоплатність дошкільної, повної загальної середньої, професійно-технічної, вищої освіти в державних і комунальних навчальних закладах» (справа про доступність і безоплатність освіти). Справа № 1-4/2004. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-04#Text>
10. Про освіту : Закон України від 05 вересня 2017 р. № 2145-VIII. 2020. 236. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>
11. Про вищу освіту : Закон України від 01 липня 2014 р. № 1556-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text>
12. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 26 листопада 2015 № 848-VIII. Верховна Рада України. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/848-19#Text>
13. Про затвердження Положення про Національну раду України з питань розвитку науки і технологій : постанова Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2017 р. № 226. Верховна Рада України. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/226-2017-%D0%BF#Text>].
14. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України від 21 березня 1991 № 875-XII. Верховна Рада України. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/875-12#Text>

15. Про ратифікацію Конвенції про визнання кваліфікацій з вищої освіти в Європейському регіоні : Закон України від 03 грудня 1999 № 1273-XIV. Верховна Рада України. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1273-14#Text>

16. Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи : Закон України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991. № 16. Ст. 200.

17. Про невідкладні заходи щодо забезпечення функціонування та розвитку освіти в Україні : Указ Президента України від 04 липня 2005 № 1013. Верховна Рада України. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1013/2005#Text>

18. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл. 2003. URL: http://leksika.com.ua/10940217/legal/pravoviy_status/.

19. Про затвердження Програми діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 2020 р. № 471. Урядовий портал. 2020. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-programi-diyalnosti-kabinetu-ministriv-t120620>.

20. Питання національного інформаційного центру академічної мобільності : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 №924. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/244501275>

21. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 № 3166-VI. Верховна Рада України. 2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text>

22. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2014 № 630. Верховна Рада України. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/630-2014-%D0%BF#n8>

23. Підприємства та установи. Структура управління освітою в Україні. 2021. URL: http://ualib.com.ua/br_3378.html.

24. Державна служба якості освіти України. Міністерство освіти та науки України. 2021. URL: <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/pro-ministerstvo/pidpriyemstva-ta-ustanovi>.

25. Теорія держави та права : навчальний посібник / Є.В. Білозьоров, В.П. Власенко, О.Б. Горова, А.М. Завальний, Н.В. Заяць та ін. ; за заг. ред. С.Д. Гусарева, О.Д. Тихомирова. Київ : НАВС; Освіта України, 2017. 320 с.

26. Стратегія Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти до 2022 р. Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти. 2019. URL: <https://naqa.gov.ua/>.

27. Положення про Консультативну раду при Національному агентстві із забезпечення якості вищої освіти: протокол Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти від 17 листопада 2020 р. № 22 (39) (зі змінами, внесеними рішенням Національного агентства із забезпечення якості вищої освіти протокол від 23 лютого 2021 року № 3 (46)). 2021. URL: <https://naqa.gov.ua/wp-5%D0%BD%D0%BD%D1>

28. Проблеми реалізації прав і свобод людини та громадянина в Україні : монографія / за ред Н. Оніщенко, О. Зайчука. Київ : Видавництво «Юридична думка», 2007. 424 с.

**ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО;
МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО**

УДК 347.65/68
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.3>

БАБ'ЮК П.М.

**ЗДІЙСНЕННЯ СУБ'ЄКТИВНИХ ПРАВ У СПАДКОВІЙ СФЕРІ:
СУТНІСТЬ ТА МЕЖИ**

**EXERCISING OF SUBJECTIVE RIGHTS IN THE SUCCESSION FIELD:
ESSENCE AND LIMITS**

У статті розкрито сутність та межі здійснення права на заповіт та права спадкування як базових категорій суб'єктивних прав у спадковій сфері. Звернено увагу на необхідність розмежування правомочностей, що складають зміст суб'єктивних прав у спадковій сфері, і способи здійснення цього права. Під здійсненням суб'єктивних прав у спадковій сфері запропоновано розуміти вчинення їх суб'єктом (заповідачем, спадкоємцем), а у випадках, передбачених законом, – іншою уповноваженою особою, конкретних актів поведінки із використання тих правових можливостей, які визначені змістом цих прав, для задоволення інтересів їх суб'єкта. Здійснення суб'єктивних цивільних прав у спадковій сфері виражається у певних, конкретних актах поведінки суб'єкта, який це право здійснює. Останні прийнято називати способами здійснення суб'єктивного права. Виявлено особливості способів здійснення суб'єктивних цивільних прав у спадковій сфері, які полягають у тому, що всі вони є нормативно визначеними і мають юридичний характер (є односторонніми правочинами). Як правило, для здійснення досліджуваних прав передбачено виключні способи. Альтернативні способи передбачено лише для здійснення права на прийняття спадщини спадкоємцями, визначеними ч. 3, 4 ст. 1268 ЦК України. Наголошено на необхідності розмежування меж суб'єктивних прав у спадковій сфері і меж здійснення цих прав. Межі суб'єктивних цивільних прав у спадковій сфері визначаються тими правомочностями, які входять у зміст зазначених прав (право прийняти спадщину, право відмовитися від спадщини тощо). Межі здійснення суб'єктивних цивільних прав у спадковій сфері визначаються встановленими законом вимогами до поведінки управомоченого суб'єкта (заповідача, спадкоємця) під час здійснення зазначених прав. Оскільки дієздатність суб'єкта є властивістю самого цього суб'єкта, а не його поведінки зі здійснення відповідного права, дієздатність суб'єкта розглядається як умова, а не межі здійснення суб'єктивного цивільного права у спадковій сфері. До меж здійснення права на заповіт віднесено встановлені законом вимоги до форми та змісту заповіту, а також положення про забезпечення майнових інтересів членів сім'ї та найближчих родичів заповідача під час спадкування за заповітом. Під межами здійснення права на спадкування запропоновано розуміти встановлені законом способи прийняття спадщини та способи відмови від спадщини, а також строки, в межах яких це право може бути здійснено.

Ключові слова: *суб'єктивні права у спадковій сфері, право на заповіт, право на спадкування, прийняття спадщини, відмова від спадщини, способи здійснення права, межі здійснення права.*

The article reveals the essence and limits of the exercising of the right to a will and the right of inheritance as basic categories of subjective rights in the field of inheritance. Attention is paid to the necessity to make a difference between the powers that make up the content of subjective rights in the field of inheritance, and ways to exercising of these rights. Under the exercising of subjective rights in the succession field is proposed to understand the commission of their subject (testator, heir), and in cases provided by law by another authorized person, specific acts of conduct for the use of those legal opportunities defined by the content of these rights, for satisfaction of the interests of their subject. The exercise of subjective civil rights in the succession field is expressed in certain, specific behavior acts of the subject who exercises this right. The latter are called ways of exercising subjective rights. The peculiarities of the ways of exercising subjective civil rights in the succession field are revealed, which consist in the fact that all of them are normatively defined and have a juridical character (they are unilateral transactions). As a rule, there are exceptional ways of exercising of the rights. Alternative ways are provided only for the exercising of the right to accept the inheritance by the heirs specified in part. 3, 4 Article 1268 of the Civil Code of Ukraine. It is emphasized the need to distinguish between the limits of subjective rights in the succession field and the limits of the exercising of these rights. The limits of subjective civil rights in the field of inheritance are determined by the powers that are part of these rights (the right to accept the inheritance, the right to renounce the inheritance, etc.). The limits of the exercising of subjective civil rights in the succession field are determined by the statutory requirements for the behavior of the authorized subject (testator, heir) in the exercising of these rights. Since the legal capacity of the subject is a quality of the subject itself, and not its behavior in the exercising the relevant right, the legal capacity of the subject is considered as a condition and not the limit of the exercising of subjective civil rights in the field of inheritance. The limits of the exercising of right to a will includes the statutory requirements for the form and content of the will, as well as the provisions on ensuring the property interests of family members and close relatives of the testator when inheriting the will. Under the limits of exercising of the right to inherit it is proposed to understand the statutory methods of acceptance of inheritance and methods of renunciation of inheritance, as well as the term within which this right can be exercised.

Key words: *subjective rights in the succession field, right to a will, right to inherit, acceptance of inheritance, renunciation of inheritance, ways of exercising the right, limits of exercising of the right.*

Постановка проблеми. Задоволення інтересів носіїв суб'єктивних цивільних прав у спадковій сфері, досягнення того правового і соціального ефекту, який закладений у відповідному суб'єктивному праві, досягаються завдяки здійсненню цих прав. Як слушно зазначив свого часу В.П. Грибанов, кожне суб'єктивне право становить соціальну цінність лише остільки, оскільки його можна реалізувати, тобто скористатися наданими цим суб'єктивним правом можливостями для задоволення матеріальних та культурних потреб управомоченої особи [1, с. 22].

Здійснення суб'єктивних цивільних прав у спадковій сфері передбачає надання управомоченій особі характерної для приватного права автономії волі та свободи визначення форм своєї поведінки для задоволення її майнових інтересів. Водночас під час здійснення суб'єктивних прав у спадковій сфері управомочений суб'єкт, діючи за власною волею і у своєму інтересі, повинен дотримуватися певних установлених законом вимог, які іменуються межами здійснення суб'єктивних цивільних прав.

Отже, теоретичне розроблення проблематики здійснення суб'єктивних прав у спадковій сфері та його меж є затребуваним як із точки зору сучасної цивільно-правової науки, так і в контексті подальшого реформування спадкового права України, що набуває особливої актуальності у умовах системного оновлення (рекодифікації) цивільного законодавства України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематиці здійснення суб'єктивних прав приділена значна увага в роботах зі спадкового права. Йдеться про наукові доробки Ю.О. Заїки [2, с. 184–245], Л.В. Козловської [3, с. 200–280], О.П. Печеного [4, с. 143–164], М.Ф. Солонька [5, с. 3–15], О.О. Терехової [6, с. 4–12], І.Я. Федорич [7, с. 25–121].

Варто зазначити, що загально-цивілістичній проблематиці меж здійснення суб'єктивних цивільних прав присвячено цілу низку монографічних досліджень [1, с. 20–212; 8, с. 16–101;

9, с. 82–107; 10, с. 48–76]. Проте недостатньо розробленою є проблема меж здійснення суб'єктивних прав у спадковій сфері. У дослідженнях, присвячених здійсненню спадкових прав [3, с. 200–280; 4, с. 143–164; 7, с. 25–121; 11, с. 548–597], питанню про межі їх здійснення практично не приділено окремої уваги. Серед дослідників, які торкалися тих чи інших аспектів меж здійснення суб'єктивних цивільних прав у спадковій сфері, варто відзначити М.М. Дякович [12, с. 365–372], О.Л. Зайцева [13, с. 272–276], тому проблематику меж здійснення суб'єктивних прав у спадковій сфері сміливо можна віднести до однієї з найменш досліджених у науці цивільного права.

Метою статті є розкриття сутності та меж здійснення суб'єктивних прав у спадковій сфері.

Виклад основного матеріалу. Сутність здійснення суб'єктивних прав досить ґрунтовно розкрита у цивільно-правовій літературі як з позиції загального вчення про здійснення суб'єктивних цивільних прав, так і в роботах, присвячених здійсненню власне спадкових прав.

Як зазначає Д.В. Горбась, здійснення суб'єктивного цивільного права – це добровільне вчинення уповноваженою особою активних чи пасивних дій, спрямованих на використання можливостей, закладених у суб'єктивному праві, для задоволення потреб носія цього права [14, с. 25].

Згідно з визначенням, яке сформулював О.О. Кот, здійсненням суб'єктивного права вважається фактичне вчинення тих дій, актів реальної поведінки особи, можливість вчинення яких надана цій особі шляхом закріплення за нею (набуття) суб'єктивного цивільного права [9, с. 18].

Досить широке розуміння здійснення права на спадкування пропонує І.Я. Федорич, включаючи до нього всі можливі юридичні варіанти волевиявлення (поведінки) особи стосовно вступу у спадкові правовідносини (прийняття спадщини, відмова від прийняття спадщини, неприйняття спадщини), правові наслідки відновлення права на спадкування, можливості розпорядження правом на спадкування (відмова від права на спадкування на користь іншої особи), перехід права на спадкування (спадкова трансмісія), правові наслідки відсутності суб'єктів здійснення права на спадкування (відумерлість спадщини), кореспондуючи праву на спадкування обов'язки спадкоємця (задовольнити вимоги кредиторів) та обов'язки спеціально визначених законом суб'єктів (вжиття заходів щодо охорони спадкового майна, управління спадщиною), зокрема нотаріуса, спрямовані на забезпечення здійснення права на спадкування [7, с. 60].

Остання точка зору багато в чому обумовлена законодавчим регулюванням цього питання у ЦК України [15]. Так, гл. 87, яка має назву «Здійснення права на спадкування», дійсно регулює не лише прийняття спадщини і відмову від прийняття спадщини, але й такі питання, як спадкова трансмісія, відумерлість спадщини, розподіл спадщини, перерозподіл спадщини, задоволення вимог кредиторів, охорона спадкового майна, управління спадщиною. На наш погляд, назва гл. 87 ЦК України не охоплює усіх питань, які регулюються нею, оскільки, якщо керуватися напрацьованим у цивілістичній доктрині розумінням сутності здійснення суб'єктивних цивільних прав, далеко не все з названого вище безпосередньо стосується здійснення права на спадкування. Дійсно, значна частина цієї глави регулює здійснення права на спадкування, а саме способи і строки прийняття спадщини, відмову від прийняття спадщини. Проте не є здійсненням права на спадкування визнання спадщини відумерлою чи, скажімо, задоволення спадкоємцями вимог кредиторів спадкодавця.

Варто зазначити, що у вітчизняній цивілістиці поза належною увагою залишено питання здійснення права на заповіт. Практично усі дослідження щодо здійснення суб'єктивних прав у сфері спадкування стосуються саме здійснення права на спадкування. Проте право на заповіт є важливим суб'єктивним цивільним правом, яке в Україні та в інших європейських країнах регулюється нормами спадкового права. Отже, під здійсненням суб'єктивних прав у спадковій сфері можна розуміти вчинення їх суб'єктом (заповідачем, спадкоємцем), а у випадках, передбачених законом, – іншою уповноваженою особою, конкретних актів поведінки з використання тих правових можливостей, які визначені змістом цих прав, для задоволення інтересів їх суб'єкта.

Здійснення суб'єктивних цивільних прав у спадковій сфері виражається у певних, конкретних актах поведінки суб'єкта, який це право здійснює. Останні прийнято називати способами здійснення суб'єктивного права.

За словами З.В. Ромовської, прийняття спадщини є одним із способів здійснення права на спадкування [16, с. 224]. Л.В. Козловська пише, що здійснення суб'єктивного права на спадкування можливе двома способами, а саме прийняттям спадщини та відмовою від її прийняття (неприйняття спадщини) [3, с. 279].

З такими підходами до розуміння способів здійснення права на спадкування важко повністю погодитися. Потрібно розмежовувати зміст суб'єктивних прав у спадковій сфері і фактичну поведінку зі здійснення цих прав. Відповідно до цього, право на прийняття спадщини

і на відмову від неї є елементами змісту права на спадкування, а не способами його здійснення, тобто потрібно розмежовувати правомочності, що складають зміст права на спадкування, і способи здійснення цього права.

У цьому аспекті більш правильно нам видається позиція О.П. Печеного, який у контексті права на прийняття спадщини виокремлює такі способи його здійснення, як подання заяви про прийняття спадщини нотаріусу (ч. 1 ст. 1269 ЦК України); визнання окремих категорій спадкоємців, наведених у ч. ч. 3, 4 ст. 1268 ЦК України, такими, що прийняли спадщину (тобто шляхом установлення презумпції прийняття спадщини цими спадкоємцями) [4, с. 149].

Погоджуючись загалом із підходом О.П. Печеного до розуміння способів здійснення права на спадкування, маємо уточнити лише те, що в другому випадку (стосовно спадкоємців, передбачених ч. ч. 3, 4 ст. 1268 ЦК України) способом здійснення права на спадкування є пасивна поведінка спадкоємця, яка полягає у неподанні ним чи його законним представником заяви про відмову від спадщини, хоча закон (ст. 1269 ЦК України) надає такому спадкоємцю чи його законному представнику можливість подати заяву про прийняття спадщини.

Щодо права на відмову від спадщини ЦК України, то його здійснення полягає у поданні спадкоємцем, а у певних випадках – від його імені його законним представником, нотаріусу чи посадовій або службовій особі органу місцевого самоврядування заяви про відмову від прийняття спадщини.

Способи здійснення суб'єктивних цивільних прав у спадковій сфері можна класифікувати за різними критеріями. Перш за все способи здійснення суб'єктивних цивільних прав класифікуються залежно від їх правової регламентації на ті способи, що регламентовані нормами права, й такі, що не регламентовані нормами права.

Екстраполюючи цей поділ на сферу спадкових відносин, можемо зазначити, що тут здійснення досліджуваних прав є регламентованим нормами права. ЦК України, як і кодифіковані акти цивільного законодавства інших європейських країн, достатньо детально регулюють як порядок складання заповіту, так і порядок прийняття спадкоємцями спадщини та (або) відмови від неї.

У зв'язку з вищенаведеним більшість передбачених спадковим правом процедур (складання заповіту, прийняття спадщини, відмова від спадщини) є доволі формалізованими і чітко прописаними у законі.

На законодавчій визначеності способів здійснення спадкових прав акцентують увагу вітчизняні дослідники [3, с. 277; 4, с. 143–164]. При цьому варто наголосити на тому, що нормативна визначеність характерна не тільки для способів здійснення права на прийняття спадщини, але й для інших суб'єктивних прав у спадковій сфері, зокрема для права на заповіт, права на відмову від спадщини.

Залежно від можливості здійснення відповідного суб'єктивного цивільного права лише єдиним чи кількома різними способами розрізняють виключні та альтернативні способи здійснення суб'єктивних цивільних прав. Широке втілення засад диспозитивності в цивільному праві загалом передбачає, що більш характерним для приватно-правових відносин є надання їх суб'єктам можливості здійснення своїх прав кількома альтернативними способами на вибір уповноваженого суб'єкта. Водночас для сфери спадкових відносин це не є характерним.

Стосовно права на заповіт, то для його здійснення законом передбачено виключний спосіб здійснення, а саме складання фізичною особою заповіту у формі і порядку, визначених законом. Хоча законодавство багатьох європейських країн надає заповідачеві можливість вибору щодо форми вчинення заповіту, ЦК України передбачає єдину допустиму форму заповіту, а саме письмову з нотаріальним посвідченням. До того ж, як підкреслено в літературі, законом передбачено вичерпний перелік видів заповіту і видів заповідальних розпоряджень [17, с. 76].

Щодо здійснення права на прийняття спадщини, то в цьому разі можна говорити про альтернативні способи його здійснення з огляду на закріплення у законодавстві України та більшості інших країн Європи кількох способів прийняття спадщини. Хоча варто зазначити, що з позиції законодавства України, якщо питання стосовно способів здійснення права на прийняття спадщини розглядати з прив'язкою до певних категорій спадкоємців, то альтернативність у виборі способу здійснення права на прийняття спадщини буде не завжди. Фактично про наявність альтернативних способів здійснення права на прийняття спадщини можна говорити лише стосовно спадкоємців, які не належать до категорій, передбачених ч. ч. 3, 4 ст. 1268 ЦК України. Для всіх інших спадкоємців законодавство України передбачає виключний спосіб здійснення права на прийняття спадщини, а саме подання відповідної заяви нотаріусу або службовій чи посадовій особі органу місцевого самоврядування.

Стосовно права на відмову від спадщини, то зі змісту ст. 1273 ЦК України випливає, що для здійснення цього права передбачено виключний спосіб, а саме подання нотаріусу або посадовій чи службовій особі органу місцевого самоврядування відповідної заяви про це.

Таким чином, для здійснення суб'єктивних прав у спадковій сфері законодавство України передбачає загалом виключні способи здійснення кожного з них. Виняток становить лише право на прийняття спадщини стосовно пільгових категорій спадкоємців (ч. ч. 3, 4 ст. 1268 ЦК України), для яких передбачено два альтернативні способи здійснення цього права.

Ще однією класифікацією способів здійснення суб'єктивних цивільних прав є їх поділ на види залежно від правових наслідків використання того чи іншого способу здійснення суб'єктивного цивільного права. За цим критерієм способи здійснення суб'єктивних цивільних прав можна поділяти на фактичні і юридичні.

Норма про те, що заповіт є одностороннім правочином, прямо передбачена у законодавстві деяких країн Європи. В ЦК України подібної норми немає, проте розуміння заповіту як одностороннього правочину у вітчизняній літературі є загальноприйнятим [2, с. 79; 16, с. 85; 17, с. 77; 18, с. 76; 19, с. 133; 20, с. 6–7].

Розпорядження майном на випадок смерті шляхом складання заповіту відповідає усім ознакам правочину, адже це дія заповідача, дія правомірна, вольова, спрямована на настання цивільно-правових наслідків після смерті заповідача у вигляді набуття призначеними у заповіті спадкоємцями права на спадкування, виникнення права вимоги у відказодержувача за заповідальним відказом і кореспондуючого йому обов'язку спадкоємця, який прийняв спадщину, встановлення сервітуту.

Отже, здійснення права на заповіт відбувається шляхом вчинення дії юридичного характеру – правочину. За законодавством України та більшості інших країн Європи, йдеться про односторонній правочин.

Способи здійснення права на прийняття спадщини теж проявляються у юридичних діях. Насамперед це стосується подання спадкоємцем заяви про прийняття спадщини, що теж трактується як односторонній правочин [7, с. 207; 12, с. 369; 16, с. 224].

Разом із прийняттям спадщини шляхом подання відповідної заяви нотаріусу у літературі нерідко говориться про «фактичний» спосіб прийняття спадщини [21, с. 255–256; 22, с. 319–320]. Видається, що вживання цього терміна обумовлено термінологією ЦК УРСР 1963 р. [23, с. 903], ст. 549 якого до дій, що свідчать про прийняття спадщини, відносила фактичний вступ спадкоємця в управління чи володіння спадковим майном. У законодавстві зарубіжних країн, особливо пострадянських, і зараз передбачено такий спосіб прийняття спадщини. Проте чинний ЦК України такого способу здійснення права на спадкування не передбачає. Водночас для визначених законом категорій спадкоємців передбачена презумпція прийняття спадщини (ч. ч. 3–4 ст. 1268 ЦК України).

Щодо прийняття спадщини особами, зазначеними у ч. ч. 3–4 ст. 1268 ЦК України, постає питання про юридичну природу цього способу здійснення права на прийняття спадщини. Зі змісту ст. 1268 ЦК України випливає, що такі особи вважаються такими, що прийняли спадщину, якщо з їхнього боку не було вчинено відмови від прийняття спадщини, тобто наявна вольова правомірна поведінка спадкоємця, яка проявляється у його бездіяльності. Таку пасивну поведінку спадкоємця слід вважати здійсненням права на спадкування.

Щодо можливості кваліфікації такої пасивної поведінки спадкоємця як правочину, то ще М.М. Агарков, аналізуючи сутність правочину як юридичної дії, слушно наголошував на тому, що в цьому контексті поняття юридичної дії охоплює не тільки дію у власному сенсі цього слова, але й бездіяльність, тобто прояв внутрішнього стану, що виражається у відсутності дій [24, с. 216]. Така позиція отримала підтримку в сучасній літературі з проблем спадкового права. Так, Ю.О. Заїка зазначає, що фактичне прийняття спадщини за своєю правовою природою являє собою односторонній конклюдентний правочин, оскільки його дії свідчать про ставлення до майна як до свого [21, с. 256]. Схожу точку зору висловлює Р.І. Таш'ян [19, с. 133].

У цьому разі варто виходити з того, що, хоча ст. 202 ЦК України визначає правочин як дію особи, відповідно до ст. 205 ЦК України, у випадках, установлених договором або законом, воля сторони до вчинення правочину може виражатися її мовчанням. Тлумачення наведених двох положень ЦК України націлює на те, що, за загальним правилом, правочин становить дію особи, тобто активну форму поведінки, проте, як виняток, у прямо передбачених договором чи законом випадках вчинення правочину може полягати у пасивній поведінці (мовчанні). Власне, один із таких винятків передбачено ч. ч. 3–4 ст. 1268 ЦК України: мовчання спадкоємця свідчитиме про вчинення ним одностороннього правочину – прийняття спадщини.

Отже, про який зі способів прийняття спадщини не йшлося би, всі вони полягають у вчиненні спадкоємцем одностороннього правочину. Також відмова від спадщини, яка, згідно з ЦК України, полягає у поданні нотаріусу відповідної заяви, теж є одностороннім правочином.

Нині у науці не сформульовано єдиного розуміння сутності меж здійснення суб'єктивних цивільних прав.

Так, Д.В. Горбась пропонує розуміти під межами здійснення суб'єктивних цивільних прав конкретні, установлені законодавством або договором вимоги, яких зобов'язана дотримуватися уповноважена особа, здійснюючи суб'єктивне право [25, с. 3].

За визначенням М.О. Стефанчука, межами здійснення цивільних прав є передбачені актами цивільного законодавства чи правочином способи, якими уповноважена особа може набути тих можливостей, що містяться в юридичному закріпленні цих прав [10, с. 51].

Щодо наведених підходів до визначення поняття меж здійснення суб'єктивних цивільних прав, то нам найбільше імпонує перший, згідно з яким межі здійснення суб'єктивних цивільних прав постають як певні вимоги до поведінки особи під час здійснення свого права. Саме цей підхід, на наш погляд, найбільшою мірою відповідає сутності меж здійснення цивільних прав, закладеній у ст. 13 ЦК України. Положення останньої закріплюють певні вимоги, яким повинна відповідати поведінка суб'єкта під час здійснення права.

Розуміння меж здійснення суб'єктивних прав як певних вимог до поведінки уповноваженого суб'єкта під час здійснення ним свого права дає змогу відмежувати їх від меж самого суб'єктивного права. В літературі іноді ці категорії ототожнюють, виходячи з того, що межами права є межі його здійснення [26, с. 117–118; 27, с. 431]. Проте, за словами Н.С. Кузнецової, межа суб'єктивного права є встановленою мірою поведінки [28, с. 255]. Розвиваючи цю точку зору, О.О. Кот зазначає, що межа суб'єктивного права як моделі поведінки визначається тими правомочностями, що входять до змісту цього права [9, с. 85].

Отже, вважаючи методологічно правильним розрізняти поняття меж права і меж його здійснення, будемо виходити з того, що межі суб'єктивних цивільних прав у спадковій сфері визначаються тими правомочностями, які входять у зміст зазначених прав (право прийняти спадщину, право відмовитися від спадщини тощо). Межі здійснення суб'єктивних цивільних прав у спадковій сфері визначаються встановленими законом вимогами до поведінки уповноваженого суб'єкта (заповідача, спадкоємця) під час здійснення зазначених прав.

Стосовно спадкових прав такі вчені, як М.М. Дякович [12, с. 365], О.Л. Зайцев [13, с. 273–275], виокремлюють такі межі їх здійснення: суб'єктивні (визначені рамками цивільної дієздатності суб'єкта права); часові (в законі можуть бути визначені терміни здійснення певних прав); межі, що визначаються залежно від способу здійснення права.

Щодо наведеної позиції зазначимо, що серед сучасних вітчизняних науковців набула поширення точка зору, за якою дієздатність суб'єкта трактується як умова (передумова) здійснення суб'єктивних прав [9, с. 35; 10, с. 155]. В контексті здійснення суб'єктивних спадкових прав Л.В. Козловська розглядає правосуб'єктність як передумову спадкових правовідносин у механізмі правового регулювання [3, с. 199].

Вважаємо останню позицію правильною. Як вже зазначалося, межами здійснення суб'єктивних прав у спадковій сфері є встановлені законом вимоги до поведінки уповноваженого суб'єкта під час здійснення ним відповідного суб'єктивного права. Отже, дієздатність суб'єкта стосується саме цього суб'єкта, а не його поведінки зі здійснення відповідного права, тобто наявність обсягу дієздатності, необхідної для здійснення суб'єктивного права, є умовою здійснення права. Якщо суб'єкт не має необхідного обсягу дієздатності, він взагалі не може здійснювати відповідне суб'єктивне право, отже, не може йтися про межі здійснення таким суб'єктом цього права, тому дієздатність суб'єкта ми розглядаємо як умову, а не межі здійснення суб'єктивного цивільного права у спадковій сфері.

Подальшу характеристику меж здійснення суб'єктивних цивільних прав у спадковій сфері будемо проводити з прив'язкою до окремих категорій цих прав.

Щодо меж здійснення права на заповіт О.Л. Зайцев зазначає, що вони полягають у законодавчо визначених межах (ст. 13 ЦК України) здійснення уповноваженою особою (ст. 1234 ЦК України) права щодо розпорядження власним майном на випадок смерті, яке обмежене вимогами до здійснення правочинів (тією мірою, що не суперечить спадковим правовідносинам) [13, с. 273–275]. І.А. Бірюков підкреслює, що закон хоч і надає фізичній особі право на свій розсуд скласти заповіт, проте встановлює межі, в яких вона може діяти під час його укладання [29, с. 35].

У законодавстві України та інших європейських країн норми, що стосуються спадкування заповітом, охоплюють питання щодо здатності скласти заповіт, вимог до форми заповіту, видів заповідальних розпоряджень, визначення умов у заповіті, забезпечення інтересів членів сім'ї та найближчих родичів тощо. Дієздатність заповідача ми схильні розглядати як умову існування в особи права на заповіт, а не як межу здійснення цього права. Водночас якщо виходити з того, що існує право на заповіт як суб'єктивне цивільне право, а сам заповіт є правочином, то встановлені законом вимоги до заповіту щодо його форми й змісту цілком можна розглядати як межі здійснення права на заповіт. В одних країнах ці межі виявляються більш широкими, оскільки законодавство допускає кілька альтернативних форм заповіту, а в інших – доволі вузькими, коли заповідач не має можливості вибору форми заповіту, оскільки законодавство закріплює лише одну допустиму його форму.

Іншим проявом меж здійснення права на заповіт є законодавчо встановлені вимоги до його змісту. З позиції загальних положень особа (особи), яка вчиняє правочин, вільна у визначенні умов, що становлять його зміст. Проте для заповіту така свобода зазвичай є обмеженою, адже законодавство і практика багатьох країн базуються на закритому переліку видів заповідальних розпоряджень.

Крім того, до меж здійснення права на заповіт можна віднести норми, які спрямовані на забезпечення інтересів членів сім'ї та найближчих родичів. В одних європейських країнах для цього передбачена система резерву, в інших (зокрема, в Україні) – право на обов'язкову частку.

Щодо здійснення права на спадкування, то в законодавстві України та інших європейських країн перш за все одержують регулювання способи здійснення цього права. У законодавстві чітко визначається, яка саме поведінка спадкоємця розглядається з точки зору правопорядку як прийняття спадщини, а яка свідчить про його відмову від спадщини. У різних країнах Європи законодавство містить неоднакові підходи до нормативного закріплення способів прийняття спадщини і способів відмови від спадщини. В окремих правових системах законодавство передбачає можливість здійснення права на прийняття спадщини кількома способами на вибір спадкоємця, тоді як в інших передбачено лише один спосіб прийняття спадщини. Отже, закріплюючи в законодавстві способи здійснення права на спадкування, законодавець тим самим встановлює межі здійснення цього права.

Крім того, у законодавстві як України, так і більшості інших країн Європи встановлено строки, в межах яких спадкоємець може здійснити своє суб'єктивне право на спадкування. Строки теж можна розглядати як межі здійснення суб'єктивного права на спадкування, оскільки ними окреслюються часові рамки, в межах яких спадкоємець має висловити свою волю на прийняття спадщини чи відмову від неї.

Висновки. Підсумовуючи наведене, можемо дійти таких висновків.

1) Здійснення суб'єктивних цивільних прав у спадковій сфері полягає у вчиненні управомоченою особою конкретних актів поведінки в межах тих правомочностей, що окреслені змістом цих прав. Специфіка суб'єктивних цивільних прав у спадковій сфері проявляється в тому, що їх здійснення можливе лише нормативно визначеними способами, які мають юридичний характер (є односторонніми правочинами). Як правило, для здійснення досліджуваних прав передбачено виключні способи. Альтернативні способи передбачено лише для здійснення права на прийняття спадщини спадкоємцями, визначеними ч. 3, 4 ст. 1268 ЦК України.

2) Межі здійснення суб'єктивних цивільних прав у спадковій сфері визначаються встановленими законом вимогами до поведінки управомоченого суб'єкта (заповідача, спадкоємця) під час здійснення зазначених прав. До меж здійснення права на заповіт варто відносити встановлені законом вимоги до форми та змісту заповіту, а також положення про забезпечення майнових інтересів членів сім'ї та найближчих родичів заповідача під час спадкування за заповітом. Під межами здійснення права на спадкування потрібно розуміти встановлені законом способи прийняття спадщини та способи відмови від спадщини, а також строки, в межах яких це право може бути здійснено.

Список використаних джерел:

1. Грибанов В.П. Осуществление и защита гражданских прав. Москва : Статут, 2000. 411 с.
2. Заїка Ю.О. Спадкове право в Україні: становлення і розвиток. Київ : КНТ, 2007. 288 с.
3. Козловська Л.В. Теоретичні засади здійснення і захисту спадкових прав у цивільному праві України : дис. ... докт. юрид. наук. Київ, 2016. 465 арк.

4. Печений О.П. Механізм здійснення суб'єктивних спадкових прав. *Приватноправові механізми здійснення і захисту суб'єктивних прав фізичних та юридичних осіб* / за ред. В.Л. Яроцького. Харків : Юрайт, 2013. С. 143–164.
5. Солонько М.Ф. Здійснення прав суб'єктами спадкових правовідносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2012. 18 с.
6. Терехова О.О. Здійснення, охорона та захист суб'єктивних спадкових прав : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2012. 18 с.
7. Федорич І.Я. Здійснення права на спадкування за цивільним законодавством України : дис. ... канд. юрид. наук. Львів, 2018. 236 арк.
8. Дерюгина Т.В. Пределы осуществления гражданских прав. Москва : Зерцало-М, 2010. 246 с.
9. Кот О.О. Здійснення та захист суб'єктивних цивільних прав: проблеми теорії та судової практики. Київ : Алерта, 2017. 494 с.
10. Стефанчук М.О. Межі здійснення суб'єктивних цивільних прав. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2008. 184 с.
11. Харьковская цивилистическая школа: грани наследственного права / под ред. И.В. Спасибо-Фатеевой. Харьков : Право, 2016. 608 с.
12. Дякович М.М. Охорона і захист сімейних прав нотаріусом. Київ : Істина, 2014. 520 с.
13. Зайцев О.Л. Межі здійснення прав суб'єктами спадкових правовідносин. *Право і безпека*. 2012. № 4 (46). С. 272–276.
14. Горбась Д.В. Поняття та сутність здійснення суб'єктивних цивільних прав. *Особливості здійснення суб'єктивних прав учасників цивільних відносин* / за заг. ред. В.В. Луця. Київ : НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2011. С. 9–25.
15. Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № 435–IV / Верховна Рада України. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.
16. Ромовська З.В. Українське цивільне право. Спадкове право. 2-ге вид. Київ : Дакор, 2013. 304 с.
17. Кухарев О.Є. Проблеми обмеження свободи заповіту у спадковому праві України. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2017. Вип. 6. Т. 1. С. 75–78.
18. Калаур І.Р. Сучасні тенденції щодо форми заповіту. *Приватне право і підприємництво*. 2016. Вип. 16. С. 76–79.
19. Таш'ян Р.І. Односторонні правочини у цивільному праві. Харків : Право, 2010. 200 с.
20. Шевчук Л.В. Заповіт як підстава виникнення правонаступництва у цивільному праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2001. 17 с.
21. Заїка Ю.О. Прийняття та відмова від спадщини. *Особливості здійснення суб'єктивних прав учасників цивільних відносин* / за заг. ред. В.В. Луця. Київ : НДІ приватного права і підприємництва НАПрН України, 2011. С. 254–261.
22. Кухарев О.Є. Теоретичні та практичні проблеми диспозитивності в спадковому праві. Київ : Алерта, 2019. 498 с.
23. Цивільний кодекс Української РСР 1963 р. *Кодифікація цивільного законодавства на українських землях* / за ред. Р.О. Стефанчука, М.О. Стефанчука. Київ : Правова єдність, 2009. Т. 2. С. 777–910.
24. Агарков М.М. Понятие сделки по советскому гражданскому праву. *Избранные труды по гражданскому праву* : в 2 т. Москва : Статут, 2012. Т. 1 : Социальная ценность частного права и отдельных институтов общей части гражданского права. С. 208–229.
25. Горбась Д.В. Здійснення суб'єктивних цивільних прав фізичних осіб: поняття, способи, межі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2009. 20 с.
26. Здійснення та захист корпоративних прав в Україні (цивільно-правові аспекти) : монографія / за заг. ред. В.В. Луця. Тернопіль : Підручники і посібники, 2007. 320 с.
27. Ромовська З.В. Українське цивільне право. Загальна частина: академічний курс : підручник. Київ : Алерта ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 264 с.
28. Кузнецова Н.С. Развитие гражданского общества и современное частное право Украины. *Вибрані праці* / Н.С. Кузнецова. Київ : Юридична практика, 2014. 544 с.
29. Актуальні проблеми спадкового права / за ред. Ю.О. Заїки, О.О. Лов'яка. Київ : КНТ ; ЦУЛ, 2014. 336 с.

**ТРУДОВЕ ПРАВО;
ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

УДК 349.2
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.4>

ВАРЕНИК О.С.

**ТЕНДЕНЦІЇ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ
ЛОКАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ**

**TRENDS OF FURTHER DEVELOPMENT OF LOCAL LEGAL REGULATION
OF OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY**

У статті виділено, що регулюванню питань охорони праці присвячені норми, закріплені на конституційному, законодавчому та підзаконному рівнях, і саме цими нормами першочергово керуються працівники, роботодавці та інші учасники трудових правовідносин у процесі їхньої регламентації. Також неприпустимим є ігнорування важливої ролі локального правового регулювання для сфери трудових правовідносин, адже локальне правове регулювання охорони праці дійсно наявне, його значення з кожним роком зростає, і сьогодні на будь-якому підприємстві, в установі чи організації функціонують нормативно-правові акти, дія яких поширюється виключно в їхніх межах. Наголошено на тому, що колективний договір є локальним нормативно-правовим актом, який містить положення про охорону праці та який у цьому контексті є одним із ключових актів локального правового регулювання охорони праці. Зроблено висновок, що в сучасних умовах значення локальних нормативно-правових актів для сфери охорони праці дійсно зростає. З одного боку, на це суттєво вплинули пандемія коронавірусної хвороби COVID-19 та переведення багатьох працівників на дистанційні форми організації праці, а з іншого боку, за останні роки до вітчизняного законодавства про працю вносились численні зміни, які дали змогу суттєво переосмислити значення і роль багатьох інститутів трудового права. По-перше, договірні форми регулювання трудових правовідносин, отже, і відносин з охорони праці тепер відіграють значно важливішу роль, ніж раніше. По-друге, зростає роль трудового колективу як суб'єкта трудового права, а значення профспілок, навпаки, зменшується. По-третє, популяризуються нестандартні форми зайнятості та режимів робочого часу. По-четверте, вітчизняний законодавець адекватно відреагував на пандемію коронавірусної хвороби COVID-19, внаслідок чого були внесені численні зміни до законодавства про працю. Це все в сукупності є фундаментом для подальшого розвитку локального правового регулювання охорони праці, і встановлені нами під час дослідження тенденції мають переважно позитивне відображення у захисті прав, інтересів, життя та здоров'я працівників у процесі здійснення ними трудової діяльності.

Ключові слова: охорона праці, роботодавець, нормативно-правові акти, локальне правове регулювання, оптимізація правового регулювання.

The article highlights that the regulation of labor protection issues are devoted to the norms enshrined at the constitutional, legislative and by-law levels, and it is these norms

that primarily guide employees, employers and other participants in labor relations in the process of their regulation. It is also unacceptable to ignore the important role of local legal regulation for the sphere of labor relations, because local legal regulation of labor protection really takes place, its importance grows every year, and today at any enterprise, institution or organization there are regulations, action which extends exclusively within their boundaries. It is emphasized that the collective agreement is a local legal act that contains provisions on labor protection, and which in this context is one of the key acts of local legal regulation of labor protection. It is concluded that in modern conditions the importance of local regulations for the field of labor protection is really growing. On the one hand, this has been significantly affected by the COVID-19 coronavirus pandemic and the transfer of many workers to remote forms of work, and on the other hand, numerous changes have been made to domestic labor legislation in recent year's labor law. First, contractual forms of regulation of labor relations, and hence labor protection relations, are now much more important than before. Second, the role of the labor collective as a subject of labor law is growing, and the importance of trade unions is declining. Third, non-standard forms of employment and working hours are being promoted. Fourth, the domestic legislator responded adequately to the COVID-19 coronavirus pandemic, as a result of which numerous changes were made to labor legislation. Taken together, this is the foundation for the further development of local legal regulation of labor protection, and the trends we established during the study have a mostly positive impact on the protection of the rights, interests, life and health of workers in the course of their work.

Key words: *labor protection, employer, normative-legal acts, local legal regulation, optimization of legal regulation.*

Актуальність теми. Хоча нині локальне правове регулювання не відіграє значної ролі у регулюванні трудових та пов'язаних із трудовими правовідносин, у тому числі правовідносин охорони праці, очевидно, що цей інститут постійно розвивається, удосконалюється, а його значення збільшується в умовах розвитку трудових та тісно пов'язаних із трудовими правовідносин.

Загалом зростання ролі договірного, у тому числі індивідуального, регулювання є однією з тенденцій подальшого розвитку трудового права, яка знаходить підтримку у працях багатьох сучасних дослідників питань правового регулювання трудових правовідносин. Кожна людина має право на безпечні та здорові умови праці, і таке право їй гарантоване, окрім положень Основного Закону [1], Кодексу законів про працю України [2], Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 року № 2694-ХП [3] та інших нормативно-правових актів, актами локального правового регулювання охорони праці. Колективні та трудові договори, правила внутрішнього трудового розпорядку, інструкції з охорони праці та інші акти локального правового регулювання поступово починають відігравати все суттєвішу роль у регулюванні трудових правовідносин загалом та правових відносин із забезпечення охорони праці зокрема, адже шляхом їх укладення сторони трудових правовідносин отримують можливість деталізувати положення законодавчих актів, адаптувати норми права до специфіки діяльності підприємств, установ чи організацій та трудової функції працівників. В умовах, коли законодавство про працю та законодавство про охорону праці характеризуються вітчизняними дослідниками як таке, що має низку проблем, розвиток локального правового регулювання охорони праці є одним із перспективних способів оптимізації правового регулювання охорони праці та забезпечення належних, безпечних і здорових умов праці на кожному підприємстві, установі чи організації. Саме тому дослідження тенденцій подальшого розвитку локального правового регулювання охорони праці, тобто перспективних напрямів, за якими воно розвиватиметься у майбутньому, є актуальним питанням.

Стан дослідження. У вітчизняній науковій літературі сьогодні питанням, пов'язаним із тенденціями подальшого розвитку локального правового регулювання охорони праці або тенденціями подальшого розвитку окремих локальних нормативно-правових актів з охорони праці, присвячено не так багато праць. Серед науковців, які здійснювали дослідження дотичних питань, відзначимо таких, як Н.Д. Гетьманцева, С.І. Запара, П.О. Ізуйта, Є.П. Качан, І.Г. Козуб, І.М. Кудінська, В.С. Кузьмич, С.А. Прохоровська, Г.О. Сандул, І.І. Яцкевич. Проте підкреслимо, що комплексно тенденції подальшого розвитку локального правового регулювання охорони праці сьогодні вітчизняними авторами не досліджувались, і це в сучасних умовах є свідченням доцільності звернення до аналізу цього питання.

Виклад основного матеріалу. Оскільки поняття «локальне правове регулювання охорони праці» охоплює широке коло локальних нормативно-правових актів, пропонуємо почергово проаналізувати тенденції подальшого розвитку тих із них, які, на наше переконання, на сучасному етапі перманентно розвиваються та мають чіткі перспективи до подальшого розвитку.

Перш за все, на нашу думку, необхідно проаналізувати тенденції подальшого розвитку колективних договорів як актів локального правового регулювання охорони праці. Так, на цьому етапі колективний договір розглядається вітчизняними дослідниками як найважливіший локальний нормативно-правовий акт у контексті регулювання відносин між сторонами, які його уклали [4, с. 66]. Актуальність дослідження тенденцій подальшого розвитку колективних договорів обумовлена такими чинниками. По-перше, відповідно до статті 20 Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 року № 2694-ХІІ, у колективних договорах встановлюються умови забезпечення роботодавцями для працівників гарантій у галузі охорони праці на належному рівні, обов'язки сторін колективного договору, а також передбачаються комплексні заходи, за допомогою яких будуть забезпечуватись належні, безпечні і здорові умови праці робітників. По-друге, згідно зі статтею 7 Закону України «Про колективні договори і угоди» від 1 липня 1993 року № 3356-ХІІ [5], визначення зобов'язань сторін колективного договору з охорони праці є однією з обов'язкових умов його змісту. Іншими словами, у кожному колективному договорі сторонами закріплюється окремих розділ, присвячений охороні праці. Важливим є те, що, як відзначається у науковій літературі, у такому розділі можуть визначатись умови, які дають змогу ефективно захистити право кожного на належні, безпечні і здорові умови праці. Наприклад, у колективному договорі може бути визначено право працівника розірвати трудовий договір за власним бажанням, якщо власник не виконує вимоги законодавства про охорону праці, або його обов'язок вивчати та виконувати вимоги нормативних актів про охорону праці. Отже, все вищеведене свідчить про те, що колективний договір є локальним нормативно-правовим актом, який містить положення про охорону праці та який у цьому контексті є одним із ключових актів локального правового регулювання охорони праці. Окрім того, у процесі дослідження наукової літератури, законодавства та статистичних даних ми дійшли висновку про наявність чітких тенденцій до зміни ролі колективного договору як акта локального правового регулювання охорони праці, а також до зміни порядку укладення та прийняття колективних договорів.

Значення колективного договору як найважливішого акта локального правового регулювання охорони праці сьогодні дійсно поступово зменшується, що відбувається пропорційно до зменшення кількості укладених колективних договорів на підприємствах, установах, організаціях у нашій державі. Є різні причини цього: і відсутність законодавчо визначеної вимоги укладати колективні договори, і недосконалість чинного законодавства України про колективні договори й угоди, і недосконалість самих колективних договорів, і збільшення популярності іншими договірними способами регулювання праці тощо. Як наслідок, сьогодні кількість укладених та зареєстрованих колективних договорів повернулася на рівень середини 90-х років минулого століття. Це безпосередньо відображається на стані регулювання охорони праці, адже в таких умовах на рівні підприємств, установ чи організацій вона врегульовується за допомогою норм Закону України «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 року № 2694-ХІІ та інших нормативно-правових актів чинного законодавства, що не завжди дає змогу враховувати специфіку діяльності підприємств, установ та організацій, а також особливості трудової функції працівників.

Наступною виділеною нами тенденцією подальшого розвитку колективного договору як акта локального правового регулювання охорони праці є тенденція до підвищення ролі трудового колективу в переговорах з укладення колективного договору. Для того щоби пояснити сутність цієї тенденції, пропонуємо звернутись до порівняння змісту окремих проєктів Законів України, які були зареєстровані у Верховній Раді України протягом останніх років, зі змістом чинного сьогодні Закону України «Про колективні договори і угоди» від 1 липня 1993 року № 3356-ХІІ. Так, одним із таких законопроєктів є проєкт Трудового кодексу України від 4 грудня 2007 року № 1108 [6], у статті 346 якого було визначено, що право на ведення колективних переговорів з укладення колективних договорів і угод мають представники працівників, роботодавці чи їх представники, тобто йшлося не про профспілку, а про будь-яких представників працівників, у тому числі трудового колективу. Також у цій нормі було визначено перелік осіб, які не можуть бути представниками працівників, а саме уповноважених роботодавцем на виконання функцій з управління майном, представників організацій, що створені або фінансуються роботодавцями, організаціями роботодавців, органом виконавчої влади, органом місцевого самоврядування, політичними партіями. Для порівняння, у статті 3 Закону України «Про колективні договори і

угоди» від 1 липня 1993 року № 3356-ХІІ встановлено, що працівників у колективному договорі представляють один або кілька профспілкових органів, а за відсутності таких органів – представники працівників, обрані та уповноважені трудовим колективом з іншої сторони. Отже, ще у 2007 році законодавець розглядав можливість позбавлення профспілки статусу представника працівників у колективному договорі та надання змоги працівникам організовуватись у найбільш зручні та ефективні для них форми об'єднання для захисту своїх прав. Особливо недоречною, на наше переконання, є участь профспілок у колективних переговорах в умовах, якщо профспілка охоплює малу кількість працівників підприємства, установи чи організації. Погодимось із І.І. Яцкевичем у тому, що чим менш чисельною є профспілка, тим слабшими є її позиції в колективних переговорах. Дослідник наводить приклад, коли колективні інтереси понад тисячі працівників у колективних переговорах може представляти профспілковий орган, що налічує декілька сотень членів, і в таких умовах, очевидно, участь профспілки в колективних переговорах не є репрезентативною. В такому разі норма закону суперечить принципу реального представництва інтересів трудового колективу [7, с. 63]. Також такий зміст статті 3 Закону України «Про колективні договори і угоди» від 1 липня 1993 року № 3356-ХІІ фактично створює ситуацію, за якої інтереси створеної на підприємстві, установі чи організації профспілки можуть бути більш пріоритетними за інтереси трудового колективу, адже коли профспілка створена, то саме вона є стороною колективного договору незалежно від того, чи створено працівниками певний представницький орган, який представляє інтереси значно ширшого кола працівників. В таких умовах, очевидно, належне врегулювання охорони праці на локальному рівні опиняється під загрозою, адже відповідні умови можуть встановлюватись особами, які не представляють весь трудовий колектив. Втім, зміст останніх законопроектів у сфері праці свідчить про те, що у вітчизняного законодавця наявне розуміння щодо існування цієї проблеми та шляхів її вирішення, і пріоритетним шляхом є підвищення ролі трудового колективу в переговорах з укладення колективного договору.

Одним із таких законопроектів є проект Закону України «Про працю» № 2708 [8], який був зареєстрований у Верховній Раді України 28 грудня 2019 року. Хоча цей проект був відкликаний 4 березня 2020 року, погодимось із І.І. Яцкевичем у тому, що аналіз його положень може слугувати свідченням про задекларовані напрями подальшого реформування колективно-трудоного законодавства. Як відзначає дослідник, одна з основних новел, яка передбачалась цим законопроектом, встановлена частиною 11 Перехідних положень. Так, йдеться про норму, згідно з якою на працівників, які не є членами профспілок, що уклали колективний договір із роботодавцем, поширювались положення чинних на дату набуття чинності цим законопроектом колективних договорів (нагадаємо, що цей проект Закону, зрештою, був відкликаний) до моменту укладення нових або приведення чинних колективних договорів у відповідність до статті 9 Закону України «Про колективні договори та угоди» від 1 липня 1993 року № 3356-ХІІ, але не довше, ніж протягом одного року з дня набуття чинності законопроектом № 2708. І.І. Яцкевич із цього приводу зазначив, що це положення означало позбавлення профспілок права представляти весь трудовий колектив у колективних переговорах. Передусім підкреслимо, що, відповідно до частини 3 статті 7 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року № 1045-ХІV [9], ніхто не може бути примушений вступати у профспілки, тому те, що, відповідно до чинного законодавства, профспілки фактично узгоджують умови охорони праці за весь трудовий колектив незалежно від того, чи є всі його представників членами профспілки, на нашу думку, дійсно є неприпустимим та потребує внесення змін до законодавства.

Якщо б законопроект № 2708 було прийнято, локальне регулювання охорони праці за допомогою колективного договору здійснювалося б за такими правилами. Якщо однією зі сторін колективного договору була би профспілка, відповідно, на підприємстві, установі чи організації був укладений колективний договір, то на працівників, які є членами профспілки, поширювались би положення про охорону праці колективного договору. Коли частина працівників не була б членами профспілки, на них би поширювались положення про охорону праці укладеного колективного договору чинних на дату набуття чинності цим законопроектом колективних договорів чи до моменту укладення нових, але не довше, ніж протягом одного року з дня набуття чинності законопроектом № 2708. Відповідно, після закінчення цього терміну працівники, які не є членами профспілки, отримали б можливість самостійно вести переговори з роботодавцем щодо умов охорони праці на підприємстві, установі чи організації, тобто підкреслимо, що за таких умов трудові колективи отримали б значно ширші повноваження щодо ведення колективних переговорів, а також загалом щодо встановлення умов охорони праці на локальному рівні. Більш того, профспілка фактично втратила б свій статус, визначений у частині 1 статті 20 Закону України «Про професійні спілки, їх права та

гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV, згідно з якою профспілки, їх організації та об'єднання є суб'єктами, що ведуть колективні переговори, укладають колективні договори, генеральну, галузеві (міжгалузеві), територіальні угоди від імені працівників. Фактично в такому разі їх функції в укладенні колективних договорів та угод звелись би до визначеного у статті 37 Закону України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV положення, яке передбачає, що профспілкові організації на підприємствах, в установах, організаціях та їх структурних підрозділах представляють інтереси своїх членів і захищають їх трудові, соціально-економічні права та інтереси, тобто в разі прийняття законопроекту № 2708 функції профспілок у питанні участі в колективних переговорах щодо прийняття колективного договору як акта локального правового регулювання охорони праці полягали б у представництві інтересів їхніх членів у таких переговорах. Трудовий колектив, який сьогодні не є стороною колективних переговорів, отримав би право представляти інтереси тих працівників, які не є членами профспілки, та узгоджувати з роботодавцем умови охорони праці.

Відзначимо, що пропозиції щодо розширення функцій трудового колективу в переговорах з укладення колективного договору пропонувались у вітчизняній науковій літературі ще десятиліття тому. Зокрема, І.І. Яцкевич підтримує пропозицію Н.Д. Гетьманцевої та І.Г. Козуб, які у своїй статті «Закон України «Про колективні договори і угоди» потребує змін» ще у 2010 році пропонували внести зміни до Закону України «Про колективні договори і угоди» від 1 липня 1993 року № 3356-XII та надати трудовим колективам повноваження брати участь у колективних переговорах та, відповідно, представляти в них трудовий колектив [10, с. 51]. Зі свого боку відзначимо, що подібні пропозиції пропонувались також у працях інших учених. Наприклад, К.В. Довжич у своїй дисертації, спираючись на досвід Федеративної Республіки Німеччина, дійшла висновку, що основним завданням діяльності профспілок має бути захист прав працівників, а трудові колективи мають займатись вирішенням виробничих питань, тому, відповідно, узгодження з роботодавцем локальних норм щодо регулювання охорони праці також варто розглядати як функцію трудового колективу. Для закріплення чіткого розмежування у компетенції професійних спілок та трудових колективів дослідницею були запропоновані відповідні зміни до законодавства України [11, с. 134]. Отже, тенденція до підвищення ролі трудового колективу в переговорах з укладення колективного договору знаходить своє підтвердження не лише у діяльності вітчизняного законодавця, але й у працях вітчизняних науковців. Проаналізовані нами позиції мають схожий зміст, який полягає у тому, що трудові колективи мають займатись вирішенням таких питань, як узгодження та прийняття колективних договорів. Натомість законодавець у статті 3 Закону України «Про колективні договори та угоди» від 1 липня 1993 року № 3356-XII розглядає саме профспілку як сторону трудового договору.

Враховуючи те, що сьогодні перспективи розширення ролі трудового колективу в переговорах з укладення колективного договору розглядаються як вітчизняним законодавцем, так і дослідниками, вважаємо, що в майбутньому реалізація цієї тенденції може позитивним чином вплинути удосконалення локального правового регулювання охорони праці та на досконаліше врахування прав та інтересів кожного окремого працівника, а не лише членів професійних спілок. Якщо працівник не є членом професійної спілки, він повинен мати можливість впливати на узгодження з роботодавцем норм щодо локального регулювання охорони праці.

Наступна виділена нами тенденція подальшого розвитку колективного договору як акта локального правового регулювання охорони праці пов'язана з попередніми проаналізованими нами тенденціями та певною мірою суперечить попередній виділеній, але водночас доповнює її. Її зміст полягає у наявності підстав для висновку, що у майбутньому дія колективного договору буде поширюватись виключно на членів профспілки, тобто, якщо профспілка є стороною колективного договору, яким урегульовано норми охорони праці у підприємстві, установі чи організації, зміст цих норм буде поширюватись виключно на тих працівників, інтереси яких представляла профспілка в колективних переговорах.

Висновки. Підсумовуючи здійснене дослідження тенденцій подальшого розвитку локального правового регулювання охорони праці, доходимо висновку, що в сучасних умовах значення локальних нормативно-правових актів для цієї сфери дійсно зростає. З одного боку, на це суттєво вплинули пандемія коронавірусної хвороби COVID-19 та переведення багатьох працівників на дистанційні форми організації праці, а з іншого боку, за останні роки до вітчизняного законодавства про працю вносились численні зміни, які дали змогу суттєво переосмислити значення і роль багатьох інститутів трудового права. По-перше, договірні форми регулювання трудових правовідносин, отже, відносин з охорони праці тепер відіграють значно важливішу роль, аніж раніше. По-друге, зростає роль трудо-

вого колективу як суб'єкта трудового права, а значення профспілок, навпаки, зменшується. По-третє, популяризуються нестандартні форми зайнятості та режимів робочого часу. По-четверте, вітчизняний законодавець адекватно відреагував на пандемію коронавірусної хвороби COVID-19, внаслідок чого були внесені численні зміни до законодавства про працю. Це все разом є фундаментом для подальшого розвитку локального правового регулювання охорони праці, і встановлені нами під час дослідження тенденції мають переважно позитивне відображення у захисті прав, інтересів, життя та здоров'я працівників у процесі здійснення ними трудової діяльності.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 року № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. Додаток до № 50. Ст. 375.
3. Про охорону праці : Закон України від 14 жовтня 1992 року № 2694-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 49. Ст. 668.
4. Кузьмич В.С. Основні аспекти локального нормативно-правового регулювання охорони праці. *Молодий вчений*. 2017. № 5.1. С. 66–69.
5. Про колективні договори і угоди : Закон України від 1 липня 1993 року № 3356-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 36. Ст. 361.
6. Проект Трудового кодексу України від 4 грудня 2007 року № 1108. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=30947.
7. Яцкевич І.І. Реформування законодавства у сфері колективних трудових відносин за участю профспілки. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2020. Т. 6. С. 57–72.
8. Про працю : Проект Закону України від 28 грудня 2019 року № 2708. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67833.
9. Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : Закон України від 15 вересня 1999 року № 1045-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 45. Ст. 397.
10. Гетьманцева Н.Д., Козуб І.Г. Закон України «Про колективні договори і угоди» потребує змін. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. Т. 3. № 171. С. 48–51.
11. Довжик К.В. Трудовий колектив як суб'єкт трудового права в Україні та країнах Європи : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.05 ; Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ. Дніпропетровськ, 2015. 189 с.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.5>

ДЕНЕГА О.П.

СПОСОБИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ ЯК СУБ'ЄКТА ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

METHODS OF LEGAL REGULATION OF STATE ACTIVITY AS A SUBJECT OF SOCIAL SECURITY LAW

Стаття присвячена вивченню способів правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення, розкриттю загально визнаних стандартів щодо наведеного питання, виявленню недоліків та формулюванню пропозицій щодо стратегії вдосконалення соціально-забезпечувального законодавства в Україні в контексті її впливу на правовий статус суб'єктів соціального забезпечення. Внаслідок цього стало можливим проведення логічного і системного аналізу.

© ДЕНЕГА О.П. – кандидат юридичних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

лізу місця вчення про суб'єкти права соціального забезпечення у наведеній галузі права. Здійснено аналіз єдності публічних і приватних засад у праві соціального забезпечення з огляду на те, що диференціацію публічно- та приватноправових норм можна провести шляхом аналізування особливостей галузі за критеріями суб'єктного складу; наявності переважного інтересу; переважного використання імперативного або диспозитивного методу правового регулювання; вираження пріоритетності волі сторін; характеру правового регулювання та його пріоритетних способів, таких як заборона, дозвіл, зобов'язання, уповноважування. Наголошено на тому, що дієва система способів правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення є однією з передумов функціонування усієї системи соціального забезпечення населення. Способи являють собою сукупність способів здійснення правового регулювання суспільних відносин. Питання способів правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення набуває особливої актуальності в умовах, коли система соціального забезпечення все ще перебуває на стадії становлення, а її правове регулювання постійно змінюється та удосконалюється. Визначено, що заборони як спосіб правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення встановлюють межі повноважень органу, який бере участь у правовідносинах соціального забезпечення, в яких він виступає від імені держави та представляє її інтереси, покладаючи на його посадових осіб обов'язок утримуватись від вчинення певних дій, що суперечать нормам права.

Ключові слова: *суб'єкт права, соціальне забезпечення, способи правового регулювання, держава.*

The article is devoted to the study of ways of legal regulation of the state as a subject of social security law, disclosure of generally accepted standards on this issue, identifying shortcomings and formulating proposals for strategies to improve social security legislation in Ukraine in the context of its impact on the legal status of social security entities. As a result, it has become possible to conduct a logical and systematic analysis of the place of teaching about the subjects of social security law in this area of law. An analysis of the unity of public and private principles in the law of social security, using the fact that the differentiation of public and private law can be done by analyzing the characteristics of the industry by the criteria of the subject composition; the presence of overriding interest; predominant use of the imperative or dispositive method of legal regulation; expression of the priority of the will of the parties; the nature of legal regulation and its priority ways – prohibition, permission, obligation, authorization. It is emphasized that an effective system of ways of legal regulation of the state, as a subject of social security law, is one of the prerequisites for the functioning of the entire social security system. Methods are a set of ways to implement the legal regulation of social relations. The question of ways of legal regulation of the state, as a subject of social security law, becomes especially relevant in an environment where the social security system is still in its infancy, and its legal regulation is constantly changing and improving. It is determined that prohibitions, as a way of legal regulation of the state, as a subject of social security law, set limits on the powers of the body involved in social security relations, in which it acts on behalf of the state and represents its interests, imposing on its officials to refrain from committing certain actions that are contrary to the rule of law.

Key words: *subject of law, social security, methods of legal regulation, state.*

Актуальність теми. Протягом усього періоду незалежності України стан сфери соціального забезпечення свідчив про те, що наша держава намагається захистити своє населення від негативного впливу різноманітних соціальних ризиків. В Україні було прийнято велику кількість нормативно-правових актів соціального законодавства, ця сфера постійно реформується та удосконалюється, держава намагається реагувати на світові тенденції у запровадженні нових форм соціального забезпечення населення, хоча деякі рішення приймаються занадто пізно. Водночас беззаперечним є те, що на кожному етапі розвитку України як незалежної держави вона виконувала свої функції як суб'єкт права соціального забезпечення.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні, внаслідок численних реформ, рівень правового регулювання сфери соціального забезпечення суттєво підвищився. Держава в особі законодавчої гілки влади перманентно усуває нормативні прогалини, на існуванні яких роками наголошували вітчизняні науковці, регулярно підвищуються соціальні стандарти. Отже, становище держави як суб'єкта соціального забезпечення сьогодні характеризується меншою кількістю проблемних питань, аніж його визначення на доктринальному рівні. Однією з проблем є питання способів правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення, яке сьогодні переважно ігнорується вітчизняними дослідниками.

Дієва система способів правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення є однією з передумов функціонування усієї системи соціального забезпечення населення. Способи являють собою сукупність способів здійснення правового регулювання суспільних відносин. Питання способів правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення набуває особливої актуальності в умовах, коли система соціального забезпечення все ще перебуває на стадії становлення, а її правове регулювання постійно змінюється та удосконалюється. Визначені у законодавчому порядку напрями формування та розвитку держави як суб'єкта права соціального забезпечення потребують наукового обґрунтування, вивчення та запровадження у практику відповідних теоретичних напрацювань. Саме тому аналіз способів правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення є актуальним для нашого дослідження.

Кожен спосіб правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення складається з передбачених чинним законодавством способів, визначення яких також є актуальним питанням для нашого дослідження. Під способами правового регулювання варто розуміти напрями правового впливу на поведінку людей, передбачені чинним законодавством, отже, категорія способів правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення відображає напрями впливу на її діяльність як суб'єкта права соціального забезпечення. Проблема способів правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення також переважно перебуває поза увагою вітчизняних дослідників, що актуалізує доцільність його аналізу. Отже, наявність теоретичної прогалини у цьому питанні та постійне удосконалення законодавства, яке урегульовує соціальне забезпечення, свідчать про необхідність дослідження цієї складової частини правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення.

Під способами правового регулювання розуміють первинні засоби правового впливу на поведінку людей, пов'язані з наділенням їх суб'єктивними юридичними правами або покладанням на них суб'єктивних юридичних обов'язків. До основних способів правового регулювання належать дозвіл, зобов'язання та заборона [1, с. 390].

Способи правового регулювання – це первинні прийоми правового впливу на поведінку людей, пов'язані з наділенням їх суб'єктивними правами та юридичними обов'язками [2, с. 242].

До основних способів правового регулювання належать такі:

- дозвіл – надання особі можливостей певних позитивних дій, здійснення яких не є обов'язковим (право на доступ до публічної інформації, право на вищу освіту); дозволу відповідають уповноважувальні норми права і використання як форма їхньої реалізації;

- зобов'язання, що полягає у визначенні вимог діяти певним чином, тобто в покладенні на особу обов'язків (сплата податків, відшкодування завданої шкоди); зобов'язанню відповідають зобов'язальні норми права і виконання як форма їхньої реалізації;

- заборона – покладення на особу обов'язку утриматися від вчинення певних дій (наприклад, визначення будь-якого правопорушення охоронними нормами права фактично є забороною такого варіанта поведінки); забороні відповідають заборонні норми права і дотримання як форма їхньої реалізації.

Способи зобов'язання і заборони превалюють у публічно-правовому регулюванні, а дозволи – в приватно-правовому. Серед способів правового регулювання можна виокремити допоміжні, такі як стимулювання, надання пільг, примус, покарання. Ці способи не мають самостійного регулятивного значення і використовуються разом з основними для оптимізації правового регулювання.

Ю.А. Ведерніков зазначає, що дозвіл полягає в наданні особі суб'єктивного юридичного права, тобто можливості самостійно приймати рішення щодо реалізації передбачених правовими нормами варіантів власної поведінки. Наприклад, ч. 4 ст. 53 Конституції містить дозвіл на безоплатне здобуття громадянами України вищої освіти в державних і комунальних навчальних закла-

дах на конкурсній основі. Зобов'язання – це юридично закріплена необхідність певної поведінки суб'єктів у тих чи інших умовах, обставинах. Наприклад, ч. 1 ст. 67 Конституції України покладає на кожного юридичний обов'язок сплачувати податки і збори в порядку і розмірах, визначених законом. Заборона – це юридична необхідність суб'єкта утриматися від певної поведінки. Наприклад, ч. 1 ст. 37 Основного Закону Української держави містить заборону щодо утворення і діяльності політичних партій та громадських організацій, програмні цілі або дії яких спрямовані на ліквідацію незалежності України, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підрив її безпеки, незаконне захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства, на розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров'я населення.

Способами правового регулювання є дозволи, заборони та зобов'язання, що відповідають регулятивно-статичній і регулятивно-динамічній функції права. Дозволи – це важливий елемент правового регулювання, який забезпечує соціальну свободу та активність людини. Вони набувають юридичного характеру з моменту їх закріплення в уповноважених нормах у вигляді суб'єктивних прав та реалізуються у формі використання, що визначає добровільний характер, їх залежність від бажання суб'єкта, якому належить суб'єктивне право. Заборони встановлюють певну міру поведінки суб'єктів, покладаючи на осіб обов'язок утримуватися від вчинення певних дій, що суперечать нормам права. Вони є важливим засобом забезпечення організованості суспільних відносин, створення перешкод для небажаної, суспільно небезпечної чи шкідливої поведінки. Заборони мають обов'язковий характер, забезпечуються засобами юридичної відповідальності та знаходять закріплення у забороняючих нормах, реалізуються у формі дотримання правових норм. Зобов'язання – це нормативне закріплення юридичного обов'язку вчиняти певні дії в інтересах суб'єктів права. Цей вид юридичного обов'язку має активний характер, передбачає певну поведінку, є гарантією використання суб'єктивних прав і реалізується у формі виконання правових норм [3, с. 301–302].

Таким чином, способи правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення – це первинні засоби правового впливу держави на діяльність органів, які беруть участь у правовідносинах соціального забезпечення, в яких виступають від імені держави та представляють її інтереси, пов'язані з наділенням їх компетенцією у сфері соціального забезпечення.

Способами правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення є дозволи, заборони та зобов'язання.

Дозвіл як спосіб правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення означає, що орган, який бере участь у правовідносинах соціального забезпечення, в яких виступає від імені держави та представляє її інтереси, має свободу дій у рамках, установлених законом. Дозволи у правовому регулюванні діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення набувають юридичного характеру з моменту їх закріплення в актах соціального законодавства у вигляді компетенції того чи іншого органу. Наприклад, у п. 6 Положення про Пенсійний фонд України [4] встановлено, що Пенсійний фонд України має право залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), вчених, представників інститутів громадянського суспільства (за згодою) до розгляду питань, що належать до його компетенції; отримувати безоплатно від міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування необхідні для виконання покладених на нього завдань інформацію, документи і матеріали; скликати наради, утворювати комісії та робочі групи, проводити наукові конференції, семінари; користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державною системою урядового зв'язку та іншими технічними засобами; проводити планові, а у випадках, передбачених законом, позапланові перевірки у роботодавців та інших осіб бухгалтерських книг, звітів, кошторисів та інших документів щодо достовірності відомостей, поданих до реєстру застрахованих осіб або для призначення пенсій, отримувати необхідні пояснення, довідки і відомості (зокрема, письмові) з питань, що виникають під час таких перевірок; видавати приписи щодо усунення порушень, виявлених за результатами перевірки достовірності поданих страхувальником відомостей про застрахованих осіб; вилучати в установленому законом порядку у підприємств, установ, організацій і окремих осіб копії документів, що підтверджують заниження розміру заробітної плати (доходу) та інших виплат, на які нараховуються страхові внески, або порушення порядку використання коштів Пенсійного фонду України; проводити перевірку цільового використання коштів Пенсійного фонду України в організаціях, що здійснюють виплату і доставку пенсій; порушувати в установленому законом порядку питання

про притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні вимог законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування; звертатися в установленому законом порядку до відповідних правоохоронних органів у разі виявлення фактів порушення порядку використання коштів Пенсійного фонду України. Положення цієї норми означають, що держава надала дозвіл Пенсійного фонду України реалізовувати ці повноваження.

Заборони як спосіб правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення встановлюють межі повноважень органу, який бере участь у правовідносинах соціального забезпечення, в яких виступає від імені держави та представляє її інтереси, покладаючи на його посадових осіб обов'язок утримуватись від вчинення певних дій, що суперечать нормам права. Наприклад, аналізуючи зміст Положення про Пенсійний фонд України, сформулюємо висновок про те, що ним встановлено низку заборон. Так, законодавець досить часто вживає формулювання «у межах повноважень». Наприклад, Пенсійний фонд України «здійснює у межах повноважень, передбачених законом, контроль за цільовим використанням коштів Пенсійного фонду України, інших коштів, призначених для виплати пенсій та щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці»; «проводить у межах повноважень, передбачених законом, інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення»; «виконує у межах повноважень, передбачених законом, функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління». Це означає, що Пенсійному фонду України заборонено виходити за межі своїх повноважень. Отже, заборони є важливим засобом забезпечення організованості правовідносин соціального забезпечення, створення перешкод для виходу органу, який бере участь у правовідносинах соціального забезпечення, в яких виступає від імені держави та представляє її інтереси, за межі його повноважень. Заборони як спосіб правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення мають обов'язковий характер, забезпечуються засобами юридичної відповідальності та посадових осіб таких органів та знаходять закріплення у забороняючих нормах, які реалізуються у формі дотримання правових норм.

Висновки. Зобов'язання як спосіб правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення – це нормативне закріплення юридичного обов'язку органу, який бере участь у правовідносинах соціального забезпечення, в яких виступає від імені держави та представляє її інтереси, вчиняти певні дії в інтересах суб'єктів права на соціальне забезпечення. Цей вид юридичного обов'язку має активний характер, передбачає певну поведінку, є гарантією використання суб'єктивних прав і реалізується у формі виконання правових норм. Прикладом зобов'язань як способу правового регулювання діяльності держави як суб'єкта права соціального забезпечення є зміст п. 4 Положення про Пенсійний фонд України, у якому визначено, що Пенсійний фонд України узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції; здійснює керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування; вивчає та аналізує ситуацію у сфері пенсійного забезпечення; розробляє проєкт бюджету Пенсійного фонду України та подає його Міністру соціальної політики; формує та веде реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування; організовує, координує та контролює роботу територіальних органів; вживає, відповідно до законодавства та міжнародних договорів України, заходів до переказування пенсій громадянам України, які виїхали на постійне місце проживання за кордон, та виплати пенсій пенсіонерам іноземних держав, які постійно проживають в Україні; організовує обмін відомостями з Держпраці та ДФС; здійснює у межах повноважень, передбачених законом, контроль за цільовим використанням коштів Пенсійного фонду України; аналізує та прогнозує надходження коштів від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; подає Мінсоцполітики пропозиції; вносить пропозиції Мінсоцполітики та іншим центральним органам виконавчої влади; здійснює міжнародне співробітництво; організовує професійну підготовку та підвищення кваліфікації працівників Пенсійного фонду України; проводить інформаційно-роз'яснювальну роботу серед населення; готує звітність; здійснює розгляд звернень громадян; забезпечує в межах повноважень, передбачених законом, реалізацію державної політики стосовно державної таємниці та інформації з обмеженим доступом; виконує функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління.

Список використаних джерел:

1. Теорія держави і права : підручник / кол. авт. ; кер. авт. кол. Ю.А. Ведерніков. 3-є вид. перероб. і доп. Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2016 ; Ліра ЛТД. 480 с.

2. Теорія держави і права : навчальний посібник для підготовки фахівців з інформаційної безпеки / О.О. Тихомиров, М.М. Мікуліна, Ю.А. Іванов та ін. ; за заг. ред. Л.М. Стрельбицької. Київ : Кондор, 2016. 332 с.

3. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / за ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.

4. Про затвердження Положення про Пенсійний фонд України : Постанова Кабінету Міністрів України від 23 липня 2014 року № 280. *Офіційний вісник України*. 2014. № 60. С. 38. Ст. 1652. Код акта 73337/2014.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.6>

ЗАЙЦЕВА Ю.Л.

**ДО ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА,
ЯКЕ ВИЗНАЧАЄ ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВИХ
РОЗСЛІДУВАНЬ У ТРУДОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ**

**TO THE PROBLEM OF IMPROVING THE LEGISLATION THAT DETERMINES
THE LEGAL BASIS FOR OFFICIAL INVESTIGATIONS
IN LABOR LAW OF UKRAINE**

Актуальність статті полягає в тому, що, попри важливі позитивні зрушення щодо покращення інституту службового розслідування, слід констатувати, що у ньому все ще присутні недоліки, усунення яких потребує перш за все подальшого удосконалення та розвитку відповідного законодавства. На наявних проблемах у законодавчому регулюванні дисциплінарного провадження загалом та службового розслідування зокрема акцентувала увагу низка дослідників. Аналіз наукових позицій щодо значення та механізму забезпечення дисципліни у сфері праці, зокрема такого її специфічного різновиду, як публічна служба, щодо місця і стану законодавчого врегулювання інституту службового розслідування у цьому механізмі, досить переконливо свідчить про те, що сьогодні в нашій державі існує низка проблемних питань щодо трудо-правового регулювання службового розслідування. Метою статті є опрацювання шляхів удосконалення законодавства, яке визначає правові засади проведення службових розслідувань у трудовому праві України. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів учених та низки нормативно-правових актів, ми констатували, що сьогодні трудове законодавство має низку прогалин щодо регулювання проведення службових розслідувань, що негативним чином позначаються на практиці застосування цієї процедури. Акцентовано увагу на тому, що запропоновані у статті кроки щодо удосконалення законодавства, яке визначає правові засади проведення службових розслідувань, покликані усунути ці прогалини та зміцнити гарантії прав і законних інтересів найманих працівників. Наголошено на тому, що факт відсутності на підприємстві (в установі, організації) нормативних актів з питань проведення службових розслідувань не розглядається судами як підстава для визнання проведення такого розслідування незаконним. Водночас суд може не взяти до уваги результати такого дослідження та (або) визнати таке розслідування незаконним з огляду на те, що роботодавець не забезпечив його належне проведення, зокрема не створив усі необхідні умови для нормальної участі у ньому особи, щодо якої означене службове розслідування проводиться.

Ключові слова: *вдосконалення, трудове законодавство, правові засади, службове розслідування, трудове право.*

The relevance of the article is that despite the important positive developments in improving the institution of official investigation, it should be noted that it still has shortcomings, the elimination of which requires, above all, further improvement and development of relevant legislation. A number of researchers have focused on the existing problems in the legislative regulation of disciplinary proceedings in general and official investigations in particular. The analysis of scientific positions on the importance and mechanism of ensuring discipline in the field of labor, in particular its specific variety as public service, on the place and state of legislative regulation of the institute of official investigation in this mechanism, convincingly shows that today in our country there are a number of problematic issues in terms of labor and legal regulation of the official investigation. The purpose of the article is to work out ways to improve the legislation that defines the legal basis for official investigations in labor law of Ukraine. The article, based on the analysis of scientific views of scientists and a number of regulations, stated that today labor legislation has a number of gaps in the regulation of official investigations, which in turn negatively affect the practice of this procedure. Emphasis is placed on the fact that the proposed steps in the article to improve the legislation defining the legal basis for official investigations are designed to eliminate these gaps and strengthen guarantees of the rights and legitimate interests of employees. It is emphasized that the fact of absence at the enterprise (institution, organization) of normative acts on the issues of conducting official investigations is not considered by the courts as a ground for declaring such an investigation illegal. At the same time, the court may disregard the results of such an investigation and (or) declare such an investigation illegal due to the fact that the employer did not ensure its proper conduct, in particular, do not create all necessary conditions for normal participation of the person in respect of whom an investigation is underway.

Key words: *improvement, labor legislation, legal bases, official investigation, labor law.*

Постановка проблеми. Попри важливі позитивні зрушення щодо покращення інституту службового розслідування, слід констатувати, що у ньому все ще присутні недоліки, усунення яких потребує перш за все подальшого удосконалення та розвитку відповідного законодавства. На наявних проблемах у законодавчому регулюванні дисциплінарного провадження загалом та службового розслідування зокрема акцентувала увагу низка дослідників. Аналіз наукових позицій щодо значення та механізму забезпечення дисципліни у сфері праці, зокрема такого її специфічного різновиду, як публічна служба, щодо місця й стану законодавчого врегулювання інституту службового розслідування у цьому механізмі, досить переконливо свідчить про те, що сьогодні в нашій державі існує низка проблемних питань щодо трудово-правового регулювання службового розслідування. При цьому важливо відзначити, що проблематика вже досить давно не втрачає своєї актуальності як з огляду на законодавчі недоліки, так і через відсутність її комплексного науково-теоретичного опрацювання, адже більшість дослідників зосереджує свою увагу лише на питаннях службового розслідування в межах діяльності окремого державного органу чи служби, крім того, частина таких досліджень проведена з позиції адміністративного, а не трудового права. Означене обумовлює необхідність та доцільність пошуку шляхів удосконалення законодавства, яке визначає правові засади проведення службових розслідувань у трудовому праві України.

Стан дослідження. Проблематика проведення службових розслідувань щодо окремих категорій працівників неодноразово була предметом дослідження наукових праць С.М. Бортника, В.С. Венедіктова, Л.В. Могилевського, А.Ю. Олійника, А.Ю. Подорожнього, Є.Ю. Подорожнього, С.М. Прилипка, А.М. Слюсара, О.М. Ярошенка. Втім, незважаючи на чималу кількість наукових здобутків, у зазначеній сфері залишається чимала кількість проблем правового характеру.

Саме тому **метою статті** є опрацювання шляхів удосконалення законодавства, яке визначає правові засади проведення службових розслідувань у трудовому праві України.

Виклад основного матеріалу. Перш за все вважаємо за необхідне звернути увагу на те, що чинне трудове законодавство, в тому числі його стрижневий (системо утворюючий) закон, тобто КЗпПУ, не містить положень, які б хоча б у загальному контексті визначали засади зазначеної процедури. Для порівняння, у проектах Трудового кодексу України від 8 листопада 2019 року № 2410 та від 8 листопада 2019 року № 2410-1 міститься стаття 74 «Відсторонення від роботи працівника на час проведення службового розслідування і дисциплінарного провадження», в якій закріплено, що за наявності достатніх підстав вважати, що виконання працівником трудових

обов'язків може становити загрозу життю чи здоров'ю людей, заподіяти шкоди вихованню дітей та молоді, майну роботодавця або інших осіб, порушувати нормальну роботу юридичної особи та в інших випадках, передбачених законом, роботодавець має право відсторонити працівника від роботи на час проведення службового розслідування і дисциплінарного провадження. На час відсторонення від роботи відповідно до цієї статті за працівником зберігається середня заробітна плата, крім випадків, коли вина працівника доведена в установленому порядку. За видання наказу (розпорядження) про застосування дисциплінарного стягнення виплачена працівнику середня заробітна плата за час проведення службового розслідування та дисциплінарного провадження підлягає поверненню [1]. Однак на цьому законодавче регулювання службового розслідування у зазначених законопроектах закінчується, тобто у них не визначається жодних, хоча б загальних, засад щодо організації та проведення процедури такого розслідування.

Раніше проведення службового розслідування більш-менш змістовно врегульовувалося Законом «Про державну службу» від 10 грудня 2015 року № 889-VIII, у статті 71 якого було передбачено, що задля визначення наявності вини, характеру і тяжкості дисциплінарного проступку може проводитися службове розслідування. У разі невиконання або неналежного виконання посадових обов'язків державним службовцем, перевищення повноважень, що призвело до людських жертв або заподіяло значної матеріальної шкоди фізичній чи юридичній особі, державі або територіальній громаді, службове розслідування проводиться обов'язково. Службове розслідування стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорії «А», проводиться центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, а стосовно державних службовців, які займають посади державної служби категорій «Б» і «В», – дисциплінарною комісією у державному органі. Тривалість службового розслідування не може перевищувати один місяць. За потреби зазначений строк може бути продовжений суб'єктом призначення, але не більш як до двох місяців. До участі у проведенні службового розслідування суб'єктом призначення за поданням дисциплінарної комісії, центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, можуть залучатися відповідні фахівці. До участі у проведенні службового розслідування не можуть залучатися посадові особи державного органу, особисто заінтересовані у його результатах та прямо підпорядковані особи, стосовно якої проводиться службове розслідування. Також у цій статті означеного Закону було закріплено, що особи, які проводять службове розслідування, несуть персональну відповідальність за неповноту і необ'єктивність його висновків та розголошення інформації щодо службового розслідування. Особи, які проводять службове розслідування, мають право одержувати пояснення від державного службовця, стосовно якого проводиться службове розслідування, та від інших осіб щодо обставин справи; одержувати у підрозділах державного органу чи за запитом в інших органах необхідні документи або їх копії та долучати до матеріалів справи; одержувати консультації відповідних спеціалістів з питань, що стосуються службового розслідування. При цьому державний службовець, стосовно якого проводиться службове розслідування, має право надавати пояснення, а також відповідні документи та матеріали щодо обставин, які досліджуються; порушувати клопотання про одержання і залучення до матеріалів нових документів, одержання додаткових пояснень осіб, які причетні до справи; бути присутнім під час виконання відповідних заходів; подавати в установленому порядку скарги на дії осіб, які проводять службове розслідування. За результатами службового розслідування складається висновок про наявність чи відсутність у діях державного службовця дисциплінарного проступку та підстав для його притягнення до дисциплінарної відповідальності. Висновок, складений за результатами проведеного службового розслідування центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, передається Комісії. Однак із прийняттям Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади» від 19 вересня 2019 року № 117-IX означену статтю 71 Закону «Про державну службу» було викладено у новій редакції, а саме тепер у ній закріплено, що «порядок здійснення дисциплінарного провадження затверджується Кабінетом Міністрів України. Порядок здійснення дисциплінарного провадження визначає, зокрема, повноваження та порядок роботи дисциплінарної комісії; порядок формування дисциплінарної комісії; порядок здійснення дисциплінарного провадження за неможливості утворення або функціонування дисциплінарної комісії у державному органі» [2]. Як видно з викладеного, у новій редакції статті 71 Закону від 10 грудня 2015 року № 889-VIII взагалі не йдеться про службове розслідування. Також немає згадувань про нього в новому Порядку здійснення дисциплінарного провадження [3]. Згадування про службове розслідування

у чинному Законі «Про державну службу» залишилися лише у його статті 7 («державний службовець має право на <...> проведення службового розслідування за його вимогою задля зняття безпідставних, на його думку, звинувачень або підозри») та статті 13 («центральный орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, <...> проводить в установленому порядку службові розслідування з питань дотримання державними службовцями вимог цього Закону») [4].

Однак тільки Законом «Про державну службу» законодавчі засади проведення службових розслідувань не вичерпуються, оскільки існують спеціальні закони (наприклад, Закон України «Про Дисциплінарний статут Національної поліції України» від 15 березня 2018 року № 2337-VIII) та ціла низка відомчих нормативно-правових актів, у яких визначаються порядки проведення службових розслідувань у межах окремих органів чи щодо окремих категорій працівників. Наприклад, Наказ Міністерства оборони «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування у Збройних Силах України» від 21 листопада 2017 року № 608, Наказ Адміністрації Держприкордонслужби України «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службового розслідування у Державній прикордонній службі України» від 14 лютого 2005 року № 111, Наказ МВС України «Про затвердження Порядку проведення службових розслідувань у Національній гвардії України» від 21 квітня 2020 року № 347, Наказ МВС «Про реалізацію окремих положень Дисциплінарного статуту Національної поліції України» від 7 листопада 2018 року № 893, Наказ Управління державної охорони України «Про затвердження Інструкції про проведення службового розслідування в Управлінні державної охорони України» від 10 червня 2021 року № 455, Наказ ДБР «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно працівників Державного бюро розслідувань» від 14 січня 2020 року № 9, Наказ НАБУ «Про затвердження Інструкції про порядок проведення службових розслідувань стосовно працівників Національного антикорупційного бюро України» від 23 жовтня 2015 року № 4, Постанова КМУ «Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та осіб, які для цілей Закону України «Про запобігання корупції» прирівнюються до осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» від 13 червня 2000 року № 950. Також слід відзначити, що, окрім нормативно-правових актів, виданих у централізованому порядку, питання службового розслідування можуть регламентуватися локальними актами, однак чинне трудове законодавство не зобов'язує роботодавця чітко визначати порядок проведення службового розслідування.

Означена ситуація, тобто наявність широкого кола спеціальних нормативно-правових актів з питань службових розслідувань, а також відсутність хоча б якихось положень щодо цього у КЗпПУ породжує низку проблем, найбільш суттєвими з яких, на нашу думку, є такі:

- розмежування трудового та адміністративного регулювання службового розслідування;
- законність застосування роботодавцем процедури службового розслідування за відсутності чітких законодавчих приписів щодо цього.

Вважаємо, що для вирішення цих проблем необхідно взяти таких заходів:

1) закріпити у КЗпП, що притягненню найманого працівника до дисциплінарної чи матеріальної відповідальності може передувати службове розслідування, яке проводиться задля з'ясування вини працівника, встановлення всіх обставин правопорушення, визначення тяжкості проступку, характеру та розміру його наслідків; воно (службове розслідування) може бути ініційоване як роботодавцем, так і самим найманим працівником; законодавством можуть бути передбачені випадки, коли службове розслідування проводиться в обов'язковому порядку; зокрема, на нашу думку, службове розслідування має бути обов'язковим у випадках, коли, по-перше, внаслідок невиконання чи неналежного виконання працівником своїх трудових обов'язків підприємству (установі, організації) завдано матеріальної шкоди, фактичний розмір якої перевищує номінальну вартість пошкоджених, зіпсованих, втрачених, знищених речей; по-друге, якщо із заявою про проведення службового розслідування звернувся сам працівник, щодо якого порушено питання про притягнення до дисциплінарної чи матеріальної відповідальності.

2) передбачити у КЗпПУ, що підстави та порядок проведення службового розслідування визначаються цим Кодексом та локальними нормативно-правовими актами; особливості проведення службових перевірок щодо окремих специфічних категорій працівників (поліцейських, службовців Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України тощо) визначаються спеціальними нормативно-правовими актами.

Також, на нашу думку, у трудовому законодавстві доцільно передбачити, що відсутність на підприємстві (установі, організації) порядку про проведення службового розслідування не пере-

шкоджає його проведенню. Це положення необхідно тому, що, як свідчить судова практика, часто працівники, оскаржуючи застосовані до них роботодавцем заходи відповідальності, посилаються на те, що проведення службового розслідування було незаконним, оскільки не передбачене жодним нормативно-правовим актом. Як приклад можна навести Рішення Слов'янського міськрайонного суду Донецької області від 28 лютого 2018 року, винесене у справі № 243/6680/17 за позовною заявою ОСОБА_1 до комунального підприємства «Обласний дитячо-молодіжний санаторно-оздоровчий комплекс «Перлина Донеччини»» про скасування наказів. У цій справі сторона позивача як один із аргументів наводить таке: «за умови відсутності нормативно-правового регулювання проведення службових розслідувань щодо найманих працівників, включаючи відомчі нормативно-правові акти, позивачка вважає наказ про проведення щодо неї службового розслідування протиправним, адже в ньому не зазначено, які порушення підлягають перевірці, якими правами наділяються члени комісії, якими правами наділяється позивачка. До того ж є незрозумілими наміри роботодавця стосовно результатів зазначеного розслідування. Крім того, позивачка вважає проведення щодо неї службового розслідування проявом морального тиску на неї. Позивачка не бажає в очах співробітників комплексу виглядати злочинницею, діяльність якої розслідують» [5].

Висновок. Отже, як свідчить судова практика, факт відсутності на підприємстві (в установі, організації) нормативних актів з питань проведення службових розслідувань не розглядається судами як підстава для визнання проведення такого розслідування незаконним. Водночас суд може не взяти до уваги результати такого дослідження та (або) визнати таке розслідування незаконним з огляду на те, що роботодавець не забезпечив його належне проведення, зокрема, не створив усі необхідні умови для нормальної участі у ньому особи, щодо якої означене службове розслідування проводиться.

З огляду на зазначене для того, щоб службове розслідування не розцінювалось як тиск на найманого працівника та щось незаконне через відсутність положення про його проведення, задля забезпечення прав і законних інтересів працівників, щодо яких це розслідування проводиться, а також для забезпечення певної одноманітності застосування цієї процедури доцільно розробити типовий порядок або рекомендації щодо проведення службових розслідувань на підприємствах (в установах, організаціях). Цей документ має містити лише загальні, найбільш суттєві та принципові положення з питань проведення зазначених розслідувань. Зокрема, в цьому порядку слід передбачити таке:

- службове розслідування призначається за ініціативою роботодавця чи уповноваженого ним керівника або за зверненням працівника, який вважає, що висунуті щодо нього звинувачення, пред'явлена підозра є безпідставними; рішення про проведення службової перевірки оформлюється відповідним наказом керівника;

- керівник повинен чітко визначити предмет та строк службового розслідування, а також повноваження суб'єкта, що його здійснюватиме;

- службове розслідування може здійснюватися як однією особою, визначеною керівником із підлеглих йому працівників, так і комісією; вважаємо, що комісії для проведення службових розслідувань мають утворюватися на підприємствах (в установах, організаціях) із загальною кількістю працівників не менше 10; до проведення розслідування повинні залучатися особи, які мають необхідні знання та бажано досвід у відповідній сфері; за необхідності для роботи в комісії можуть залучатися фахівці; не може доручатися проведення службового розслідування особі (особам), яка перебуває у підпорядкуванні працівника, щодо якого здійснюється розслідування, або яка іншими чином може бути зацікавлена у результатах розслідування;

- службове розслідування може проводитись як із відстороненням працівника від роботи, так і без такого; у кожному випадку керівник самостійно приймає рішення про необхідність відсторонення працівника;

- керівник забезпечує роботу суб'єкта, якому доручено проведення службового розслідування;

- особа (особи, якщо йдеться про комісію) несе особисту відповідальність за об'єктивність, неупередженість та повноту розслідування;

- працівник, стосовно якого проводиться службове розслідування, має право брати у ньому участь на будь-якому етапі його здійснення; працівник має право знайомитися з матеріалами перевірки, надавати пояснення, робити заяви, надавати документи тощо; відмова працівника від надання пояснень має обов'язково фіксуватися у матеріалах розслідування;

- за результатами розслідування складається висновок, що підписується особою або особами, які брали участь у перевірці; у разі проведення перевірки комісією її члени мають право у письмовій формі висловити окрему позицію щодо предмета розслідування; цей документ

подається до висновку з розслідування; працівник, щодо якого проведено службове розслідування, ознайомлюється з висновком; у разі його відмови ознайомлюватися з цим актом про це в останньому робиться відповідна відмітка;

– висновок передається керівнику, на підставі якого він приймає рішення про притягнення найманого працівника до дисциплінарної та (або) матеріальної відповідальності.

Підсумовуючи наведене, можемо констатувати, що сьогодні трудове законодавство має низку прогалин щодо регулювання проведення службових розслідувань. Зрозуміло, що це негативним чином позначається на практиці застосування цієї процедури. Запропоновані нами у дослідженні кроки щодо удосконалення законодавства, яке визначає правові засади проведення службових розслідувань, покликані усунути ці прогалини та зміцнити гарантії прав і законних інтересів найманих працівників.

Список використаних джерел:

1. Проект Трудового кодексу України від 8 листопада 2019 року № 2410. *Офіційний веб-портал ВРУ*. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331.

2. Про внесення змін до деяких законів України щодо перезавантаження влади : Закон України від 19 вересня 2019 року № 117-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>.

3. Про затвердження Порядку здійснення дисциплінарного провадження : Постанова КМУ від 4 грудня 2019 року № 1039. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1039-2019-p#Text>.

4. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 року № 889-VIII. *ВВР*. 2016. № 4. Ст. 43.

5. Решение от 28 февраля 2018 года № 72621937 / Славянский горрайонный суд Донецкой области. *YouControl – Каталог судебных решений Украины*. URL: <https://youcontrol.com.ua/ru/catalog/court-document/72621937>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.7>

КАЙЛО І.Ю.

НЕДОЛІКИ ТА ПРОГАЛИНИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

WEAKNESSES AND GAPS IN THE LEGAL REGULATION OF SUPERVISION AND CONTROL OF COMPLIANCE WITH THE LABOR LAW OF UKRAINE

Досліджено недоліки та прогалини правового регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України. Визначено сутність та зміст принципів, на яких має ґрунтуватись здійснення нагляду і контролю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Проаналізовано нормативно-правове забезпечення інституту громадського контролю в Україні. Виявлено недоліки та прогалини в чинному законодавстві України щодо здійснення нагляду і контролю. Проблема невизначеності правового регулювання інспекційного відвідування (як заходу контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства) є однією з найбільш масштабних та спірних (як із наукового боку, так і з практичного). Визначено, що жоден із нормативно-правових актів, які регулюють проведення заходів із контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства, не можуть уважатися правовими, оскільки порушують визначену законодавством процедуру їх ухвалення. Зроблено висновок, що проблеми правового регулювання контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства викликані тим, що наукові напрацювання з цієї теми не застосовуються в практичній та законопроектній роботі, що

породжує порушення матеріальних та процесуальних принципів, неоднозначності в тлумаченні, використання оціночних понять та термінів, які не відповідають ні галузі права, ні конкретному нормативно-правовому акту. Вирішення наведених проблем, колізій та прогалин завжди повинно мати спільну ціль щодо підтримання правопорядку та захисту інтересів суспільства та суб'єктів трудових відносин, а також проводитися системно, що допомагатиме уникнути прогалин, логічних помилок та сприяти ефективності правового регулювання. Запропоновані варіанти вдосконалення чинного законодавства мають на меті забезпечення правомірності та однозначності в трактуванні поведінки й дій уповноважених органів контролю та нагляду посадових осіб, адаптації заходів контролю та нагляду до сучасних видів трудових відносин та проблем у реалізації трудових прав, зловживань ними суб'єктами трудових та пов'язаних із ними відносин.

Ключові слова: *нагляд і контроль, принципи нагляду і контролю, органи, органи місцевого самоврядування, громадянське суспільство, нормативно-правове регулювання нагляду і контролю.*

The shortcomings and gaps in the legal regulation of supervision and control over compliance with labor legislation of Ukraine are studied. The essence and content of the principles on which the supervision and control of the activity of state authorities and local self-government bodies should be based are determined. The normative and legal support of the institute of public control in Ukraine is analyzed. Deficiencies and gaps in the current legislation of Ukraine on supervision and control have been identified. The problem of uncertainty in the legal regulation of inspection visits as a measure of control and supervision over compliance with labor legislation is one of the largest and most controversial, both scientifically and practically. It is determined that none of the normative legal acts regulating the measures of control and supervision over the observance of labor legislation can be considered legal, as they violate the procedure of their adoption determined by the legislation. It is concluded that the problems of legal regulation of control and supervision of labor legislation are caused by the fact that scientific developments on this topic are not used in practical and draft law, which creates violations of substantive and procedural principles, ambiguity in interpretation, use of evaluation concepts and terms. do not correspond to either the field of law or a specific legal act. The solution of these problems, conflicts and gaps should always have a common goal to maintain law and order and protect the interests of society and the subjects of labor relations, as well as to be carried out systematically, which will help avoid gaps, logical errors and promote effective legal regulation. The proposed options for improving the current legislation are aimed at ensuring legitimacy and unambiguity in the interpretation of behavior and actions of authorized bodies of control and supervision of officials, adaptation of control and supervision measures to modern types of labor relations and problems in the implementation of labor rights, abuse of labor related relations.

Key words: *supervision and control, principles of supervision and control bodies, local self-government bodies, civil society, normative-legal regulation of supervision and control.*

Залежно від правового регулювання контроль та нагляд за дотриманням трудового законодавства можуть бути або ефективним інструментом виявлення правопорушень та захисту трудових прав суб'єктів трудових відносин, або інструментом тиску влади до суб'єктів трудових відносин, обмеження свободи поведінки та господарської діяльності, або ж лише одним із правових та державних інститутів, що функціонують без спеціальної цілі, призначення та користі для суспільства. Позитивно можна оцінювати лише першу ситуацію, що відповідає демократичним засадам державного управління, ринковим умовам праці та обраним державою цілям щодо євроінтеграції, сервісного функціонування органів публічної влади. Проте попередній аналіз історії правового регулювання контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства свідчить про те, що його ціль далеко не завжди збігалася із задекларованою сьогодні, оскільки правове регулювання трудового й адміністративного законодавства, в межах яких і проводиться контроль та нагляд, ще не повністю реформоване та містить низку застарілих норм, що позначається й на результативності проведених заходів.

Отже, проблему правового регулювання контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства має бути досліджено в аспекті невідповідності його державним цілям та програмам, можливості вдосконалення для відповідності міжнародним стандартам та підвищення ефективності роботи. Про неактуальність сучасного правового регулювання контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства свідчить навіть те, що показники проведення заходів контролю, нагляду та перевірки виконання вимог інспекторів праці різняться в кожній сфері. Наприклад, якщо кількість заходів контролю за виконанням вимог інспекторів праці у 2020 році у Вінницькій області становить 93%, то у Миколаївській – 54%, а в Івано-Франківській – 21% [1, с. 14]. Отже, результативність контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства залежить від персональних досягнень, а отже, правове регулювання не здатне забезпечити однаково стабільний вплив на всі підприємства щодо підтримання правопорядку в трудовій сфері. Таким чином, аналіз чинного законодавства, причин виникнення проблем дозволить виокремити способи вдосконалення правового регулювання контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства, які будуть логічно взаємопов'язані, відповідатимуть сучасним соціальним цінностям та економічним умовам, збільшуватимуть дієвість проведених заходів, рівень довіри між посадовими особами суб'єктів контролю та суб'єктами трудових відносин.

Контроль та нагляд за дотриманням трудового законодавства впродовж усієї історії свого функціонування мали певні недоліки правового регулювання та втілення, що неодноразово висвітлювалось у роботах учених.

Проте зміни, внесені в чинне законодавство, застосування нових підходів у державному управлінні, визначення нових цілей у соціальних стратегіях зумовлюють потребу актуалізації дослідження проблеми правового регулювання контролю і нагляду за дотриманням трудового законодавства України.

Визначаючи проблеми контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства, І.І. Шемелинець указує на потребу в розподілі понять «нагляд» та «контроль» (як на теоретичному рівні, так і на законодавчому). До того ж розмежування має стосуватися не лише санкцій до винних осіб за результатами проведення контролю та нагляду [2, с. 185].

Ситуація з розподілом контролю та нагляду є неоднозначною, адже профільний закон щодо основ проведення заходів контролю та нагляду не розподіляє їх як окремі процеси й навіть уживає термін «державний нагляд (контроль)», що вказує на спільність їх призначення та використовуваних методів та способів. Чинне законодавство містить окремі порядки проведення контролю та нагляду саме за дотриманням трудового законодавства, що відрізняються підставами, оформленням результатів та правами інспекторів праці в процесі таких заходів. Погоджуємося з думкою, що поняття «контроль» і «нагляд» не є тотожними, хоч і взаємопов'язані. Отже, на законодавчому рівні їх розмежування має відбуватися через закріплення різних дефініцій і завдань.

О.О. Кравчук звертає увагу на проблему давності притягнення до юридичної відповідальності, встановлену в Кодексі законів про працю, яка не є визначеною. Автор наголошує, що давність існує навіть для притягнення до тяжких злочинів, а також законодавством встановлено строки зберігання документів. Отже, недоцільно змушувати суб'єктів господарювання зберігати всі документи підприємства під загрозою санкцій, адже держава не може забезпечити регулярний контроль за господарською діяльністю [3, с. 120]. Варто наголосити, що правове регулювання контролю та нагляду в межах Кодексу потребує вдосконалення, адже містить проблеми щодо компетенції органів контролю та нагляду, їх повноважень щодо притягнення до юридичної відповідальності та її виду. Вирішення такої проблеми має бути комплексним, тобто стосуватися створення нового порядку.

Л.О. Остапенко, оцінюючи адміністративну реформу контролю та нагляду за дотриманням законодавства про працю, вказує на те, що діяльність органів, уповноважених на його проведення, нині жодним чином не забезпечена [4, с. 32]. Гарантії діяльності органів контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства мають стосуватися не лише перебування на посаді, а й запобігання вступу в корупційні відносини, тиску на інспектора праці з боку роботодавця. Крім того, забезпечення має стосуватися наявності повноважень щодо оперативного реагування на виявлені правопорушення, застосування примусу для припинення небезпечних дій, що становлять загрозу для всього трудового колективу чи жителів певної території.

Отже, враховуючи наукові позиції та аналіз стану контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства, можна виділити такі проблеми правового регулювання нагляду і контролю за дотриманням трудового законодавства України:

1) невизначеність правового регулювання інспекційного відвідування як заходу контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства;

2) порушення принципу «non bis in idem» та прогалини в правовому регулюванні юридичної відповідальності за порушення трудового законодавства.

Проблема невизначеності правового регулювання інспекційного відвідування (як заходу контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства) є однією з найбільш масштабних та спірних (як із наукового боку, так і з практичного). Слід підкреслити, що наразі діють три нормативно-правові акти, які визначають порядок контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства: постанова «Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [5], що є найпершим підзаконним актом, який установлював функціонування інспекторів праці, їх повноваження та заходи контролю й нагляду, які суттєво відрізнялися від попередньої практики перевірок та профільного закону; постанова КМУ «Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю» [6], що містить незначні зміни у формулюваннях та термінології й застосовується уже до всього законодавства про працю, а не лише неофіційних трудових відносин; постанова КМУ «Про внесення змін до Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю» [7], що вносить зміни саме до попередньої постанови щодо доповнення новою підставою проведення інспекційного відвідування, якою є інформація від Державної служби статистики України. Варто зауважити, що зміни в самій Постанові № 823 не відображені, хоча лише вона з усіх перелічених підзаконних нормативно-правових актів оновлюється Кабміном, а останні зміни до неї внесені 20 липня 2020 року. Досліджуючи наведені постанови Кабміну, очевидно, що вони дублюють зміст одна одної з незначною різницею у використаних поняттях та нумерації норм права. Слід наголосити, що вони вважаються чинними, тому можуть застосовуватися в практиці проведення інспекційних відвідувань. Небезпека такої ситуації полягає в тому, що зміни, які вносяться до одного з підзаконних актів, можуть бути не відтворені в інших, що уже й відбувається, і призвести до утворення колізійних норм права або ж прогалин, які будуть використовуватися з метою зловживання правами та уникнення юридичної відповідальності.

Проте проблема невизначеності правового регулювання інспекційних відвідувань ще більше поглиблюється через рішення апеляційного адміністративного суду в справі № 826/8917/17 [8]. Адміністративний позов подано до Кабінету Міністрів України, він стосувався незаконності ухвалення ним найпершої постанови № 295, яка визначала порядок контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства. Шостий апеляційний адміністративний суд погодився із зауваженням апелянта та визнав цю постанову нечинною. У процесі розгляду справи встановлено, що Кабінет Міністрів України ухвалив постанову з порушенням абзацу 1 пункту 5 ст. 33 Регламенту Кабінету Міністрів України [9], відповідно до якої проект постанови має бути погоджений з усіма органами, яких він стосується. Як встановлено в суді, Державна регуляторна служба неодноразово подала до КМУ відмову в погодженні проекту, але її відмова не була врахована. З огляду на це, очевидно, що найперша Постанова № 295 не може застосовуватися для регулювання контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства.

Відповідно до ст. 265 Кодексу адміністративного судочинства визначено, що «нормативно-правовий акт втрачає свою чинність із моменту набрання законної сили відповідним рішенням суду» [10]. Оскільки рішення апеляційного суду набуває законної сили негайно з моменту ухвалення, то й Постанова втратила свою чинність ще у 2019 році. Такі зміни обов'язково мають бути відображені на офіційному вебсайті Верховної Ради України.

Проте для обґрунтування нечинності Постанови № 295 у рішенні суду звертається ще й увага на порушення принципу «передбачуваність», тобто певної послідовності ведення регуляторної діяльності, яка визначається в затвердженому плані. Дотримання плану створення нормативно-правових актів є вкрай важливим, адже це визначає поведінку суб'єктів трудових відносин, насамперед роботодавців. Так, постанови Кабміну вважаються чинними з моменту їх офіційного опублікування. У випадку зі створенням Порядку контролю й Порядку нагляду за дотриманням трудового законодавства роботодавці не мали достатньо часу для адаптації своєї виробничої діяльності та трудових процесів. Отже, планування ухвалення нормативно-правових актів із боку Кабміну впливає на поведінку суб'єктів трудових відносин щодо правильного розпорядження коштами, застосування процедур модернізації та ознайомлення з проектами нормативно-правових актів для їх аналізу на відповідність власним інтересам та надання пропозицій із вдосконалення.

Відповідно до ч. 1 ст. 7 «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» регуляторні органи, яким є Кабінет Міністрів України, повинні затвердити Плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на наступний рік (не пізніше 15 грудня поточного року) [11]. Саме відсутність Плану є ще одним доказом, який свідчить про

недотримання процедури ухвалення нормативно-правових актів Кабміном та підтверджує правильність судового рішення щодо визнання нечинною Постанови № 295. Однак проблемним аспектом є те, що цієї вимоги не дотримано і в наступних підзаконних актах № 823 та № 1132, що визначають порядок контролю та нагляду, оскільки План діяльності з підготовки проектів регуляторних актів Кабміном ні на 2019, ні на 2020 так і не затверджено. Ухвалення цих актів із порушенням процедури вказує на їх невизначений статус, адже звернення до суду будь-якої зацікавленої особи призведе до визнання їх нечинними. До того ж для доведення буде використовуватися уже сформована доказова база.

Слід резюмувати, що жоден із нормативно-правових актів, які регулюють проведення заходів із контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства, не можуть уважатися правовими, оскільки порушують визначену законодавством процедуру їх ухвалення. Як наслідок, порушується принцип стабільності, адже очевидно є потреба у створенні нового правового акта, а його відсутність стримує роботодавців від змін у поведінці, оскільки вони не можуть прогнозувати, які дії принесуть найбільш позитивний результат, та планувати стратегію розвитку підприємства і трудових відносин.

Проте й досі проблема невизначеності правового регулювання не розкрита повністю, адже її сутність стосується не лише чинності самих підзаконних нормативно-правових актів, а і їх змісту. Ще в рішенні суду в справі № 826/8917/17 встановлено невідповідність між «ст. 1 Порядку проведення контролю та ст. 259 Кодексу законів про працю; поширення норм міжнародних договорів та документів на відносини, які ними не регулюються; безпідставне надання повноважень із контролю та нагляду тим органам, які ними не володіють». Погоджуємося з кожним із наведених зауважень, проте з проведеного в процесі наукового дослідження аналізу національного законодавства можна дійти висновку, що їх перелік є ще більшим. Окрім того, жодне із зауважень суду до Постанови № 295 не враховано Кабміном у наступних затверджених постановою чи їх редакціях, в процесі опрацювання практики застосування норм права виявлено значні прогалини та недоліки формулювань, які дозволяли перешкоджати проведенню інспекційних відвідувань. Отже, доречно розглянути найбільш значні з таких недоліків окремо.

Одним із таких недоліків є фактичне визначення двох видів інспекторів праці, оскільки в ст. 2 Порядку державного контролю за додержанням законодавства про працю встановлено, що заходи з державного контролю за законодавством про працю щодо питань виявлення неофіційних трудових відносин проводять «інспектори праці Держпраці і її територіальних органів», а заходи контролю за законодавством про працю – інспектори праці при виконавчих органах «міських рад міст обласного значення та сільських, селищних, міських рад об'єднаних територіальних громад». Отже, відмінність між такими інспекторами праці полягає в обсязі компетенції. Для Держпраці вона полягає лише в контролі за дотриманням порядку офіційного працевлаштування, коли ж для інспекторів праці виконавчих рад – у питаннях оплати праці, гарантії праці й оформлення трудових відносин. Таким чином, відбувається дублювання компетенції через відсутність деталізації повноважень, завдань та питань, які можуть перевірятися під час інспекційного відвідування. Також ускладнюється координація роботи щодо проведення інспекційних відвідувань, що впливає на якість проведених заходів, можливість обміну інформацією, правильне складання плану заходів контролю та нагляду.

Звертаючись до ст. 1, 5, 11 Закону України «Про місцеве самоврядування» [12], можна дійти висновку, що виконавчі органи функціонують лише при сільських, селищних, міських та районних у містах радах. Так, застосування використання таких термінів, як «рада об'єднаної територіальної громади» чи рада «міста обласного значення», не лише не зовсім коректне, а й не відповідає законодавству. Так, навіть з урахуванням процесів децентралізації, які зараз активно відбуваються, виконавчим комітетом для об'єднаної територіальної громади є виконавчий орган місцевої ради, яка розміщується в адміністративному центрі такої об'єднаної громади.

Наступним недоліком правового регулювання інспекційних відвідувань правового регулювання (як заходу контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства) є правове визначення та застосування повноваження щодо отримання необхідної документації. Відповідно до ст. 11 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» обов'язком суб'єкта господарювання, що є підконтрольним суб'єктом, є надання «документів, зразків, пояснень у тому обсязі, який суб'єкт господарювання вважає необхідним, довідок, відомостей та інших матеріалів» щодо питань, які з'являються «під час контролю та нагляду» [13]. Слід підкреслити використане законодавцем формулювання «в обсязі, який він вважає необхідним». Так, не зовсім зрозуміло, чого саме стосується таке формулювання (лише

пояснень від суб'єкта господарювання, всіх спершу перелічених матеріалів, тобто документів, зразків та пояснень, чи всіх установлених матеріалів). Таке формулювання ускладнює тлумачення і, відповідно, застосування норм права, наслідком яких може бути надання необхідних документів, звітів не в повному обсязі. Наприклад, на власний розсуд роботодавця може бути наданий журнал реєстрації інструктажів з охорони праці на робочому місці за півроку, рік чи за весь час роботи підприємства, що формально не порушує заборони перешкоджання заходам контролю й нагляду. Зрозуміло, що залежно від ступеня ризику господарської діяльності буде різнитися частота проведених заходів контролю і, відповідно, потреба вимагати матеріали, перевірені під час попередніх заходів контролю та нагляду. Однак обсяг наданих документів чи інших матеріалів у жодному разі не має обиратися роботодавцем самостійно.

Досліджуючи практику ЄСПЛ щодо застосування принципу «non bis in idem», О.М. Дроздов зауважує, що цей суд виводить тотожність юридичної відповідальності не лише з «тотожності назв», а у випадках, коли правопорушення виходить із тих же фактів або фактів, що є такими ж «по суті» [14, с. 129]. Як уже неодноразово підкреслено, фактичний склад правопорушення є однаково визначеним (як в адміністративному, так і в трудовому законодавстві), що ще раз підкреслює їх тотожність. Проте не слід забувати, що юридичні особи не можуть бути притягнуті до адміністративної відповідальності, а стягнення необхідної суми коштів із фізичної особи посадовця ускладнено тим, що їх достатня кількість буде відсутня. До того ж не зовсім зрозуміло, чи може особа-порушник використовувати приватні кошти для покриття порушень, пов'язаних із підприємницькою діяльністю. Отже, в цьому контексті відповідальність, установлена в ст. 265 КЗпП, має перевагу в застосуванні.

Варто резюмувати, що порушення принципу «non bis in idem» відбувається у випадках, коли порушення трудового законодавства здійснюється фізичною особою-підприємцем, що використовує найману працю. За своєю сутністю адміністративна відповідальність та відповідальність, встановлена у ст. 265 КЗпП, є тотожними. Однак остання має перевагу у вигляді застосування до юридичних осіб, що є неможливим для адміністративної відповідальності.

Варто зауважити, що проблема адміністративної відповідальності юридичних осіб не нова та неодноразово була опрацьована науковцями, як-от М.О. Кравець [15], А.Т. Комзюк і Є.А. Липій [16]. Результати досліджень указують на те, що жодних перешкод для застосування адміністративної відповідальності до юридичних осіб, окрім застарілого законодавства, не існує, тобто особливості суб'єкта не впливають на зміну сутності чи виду юридичної відповідальності. Така позиція цілком узгоджується з потребою застосування адміністративної відповідальності за порушення трудового законодавства до роботодавця (незалежно від того, це юридична особа чи фізична особа-підприємець). На сутність адміністративної відповідальності не впливатиме й спосіб обчислення розміру штрафу чи в розмірах мінімальної заробітної плати, чи в неоподатковуваних мінімумах доходів громадян.

Отже, на основі проведеного дослідження можна дійти висновку, що проблеми правового регулювання контролю та нагляду за дотриманням трудового законодавства викликані тим, що наукові напрацювання з цієї теми не застосовуються в практичній та законопроектній роботі, що породжує порушення матеріальних та процесуальних принципів, неоднозначності в тлумаченні, використання оціночних понять та термінів, які не відповідають ні галузі права, ні конкретному нормативно-правовому акту. Вирішення наведених проблем, колізій та прогалин завжди повинно мати спільну ціль щодо підтримання правопорядку та захисту інтересів суспільства та суб'єктів трудових відносин, а також проводитися системно, що допомагатиме уникнути прогалин, логічних помилок та сприятиме ефективності правового регулювання. Запропоновані варіанти вдосконалення чинного законодавства мають на меті забезпечення правомірності та однозначності в трактуванні поведінки й дій уповноважених органів контролю та нагляду посадових, адаптації заходів контролю та нагляду до сучасних видів трудових відносин та проблем у реалізації трудових прав, зловживань ними суб'єктами трудових та пов'язаних із ними відносин.

Список використаних джерел:

1. Інформаційно-аналітична довідка «Про стан охорони праці в Україні у 2020 році та пріоритетні напрями роботи у 2021 році». URL: <https://bit.ly/3g3r26A>
2. Шемелинець І.І., Позняк О.П. Співвідношення понять нагляду і контролю в трудовому законодавстві. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Право*, 2016. Вип. 36(1).С. 183–186.

3. Кравчук О.О. Нова відповідальність за порушення трудового законодавства – непропорційне втручання держави у бізнес. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: збірник наукових праць*, 2018. № 2 (38). С. 119–127.

4. Остапенко Л.О. Адміністративно-правове регулювання відносин у сфері праці в контексті соціальної політики держави : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / НУ «Львівська політехніка». Львів, 2021. 42 с.

5. Деякі питання реалізації статті 259 Кодексу законів про працю України та статті 34 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» : постанова Кабінету Міністрів від 26.04.2017 № 295. *Офіційний вісник України*. 2017. № 38. С. 100.

6. Деякі питання здійснення державного нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю : постанова Кабінету Міністрів від 1 серпня 2019 р. № 823. *Офіційний вісник України*. 2019. № 70. С. 161.

7. Про внесення змін до Порядку здійснення державного контролю за додержанням законодавства про працю : постанова Кабінету Міністрів від 04.12.2019 № 1132. *Офіційний вісник України*. 2020. № 145. С. 135.

8. Постанова у справі № 826/8917/17 : Рішення Шостого апеляційного адміністративного суду у складі від 14.05.2019. URL: <https://cutt.ly/KnhrGGH>

9. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950. *Офіційний вісник України*, 2007. № 54. С. 21.

10. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35. С. 1358.

11. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 № 1160-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 9. С. 79.

12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1997. № 24. С. 170.

13. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 05.04.2007 № 877-V. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2007. № 29. С. 1001.

14. Дроздов О.М. Non bis in idem – європейський орієнтир для забезпечення сталості та єдності судової практики Верховним Судом (за матеріалами практики Європейського суду з прав людини). *Право України*. 2017. № 6. С. 110–132.

15. Кравець М.О. Адміністративна відповідальність юридичних осіб. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 4. С. 75–78.

16. Комзюк А.Т., Липій Є.А. Адміністративна відповідальність юридичних осіб: деякі проблеми правового регулювання. *Право і Безпека*. 2017. № 2. С. 34–38.

УДК 349.3

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.8>

КОНДРАТЬЄВА І.І.

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ ЯК ВАЖЛИВА СОЦІАЛЬНА ГАРАНТІЯ ОСІБ РЯДОВОГО ТА НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

PROVISION OF HOUSING AS AN IMPORTANT SOCIAL GUARANTEE OF PERSONS OF THE ORDINARY AND CHIEF STAFF OF THE CIVIL PROTECTION SERVICE

Актуальність статті полягає в тому, що важливим показником рівня соціального захисту осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту є забезпечення таких осіб та членів їх сімей власним житлом. Питання отримання власного житла серед осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту є

© КОНДРАТЬЄВА І.І. – здобувач кафедри правознавства юридичного факультету (Східноукраїнський національний університет імені Володимира Даля)

одним із найбільш актуальних і потребує негайного вирішення. Це не тільки пов'язано з показником високого рівня соціального забезпечення та соціального захисту, а й значно впливає на формування постійного кадрового забезпечення, тобто постійного закріплення працівників у службі цивільного захисту. Мета статті – визначити реальний стан забезпечення житлом осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту як важливої соціальної гарантії, їх соціального забезпечення. У статті детально розглянути напрями забезпечення житлом осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту та їх нормативно-правове закріплення. Наголошено на тому, що забезпечення таких осіб та членів їх сімей власним житлом є важливим заохочувальним заходом, який застосовується за проходження служби в структурі цивільного захисту. На основі аналізу вказаної проблематики досліджено, що окремі напрями забезпечення житлом залишаються на декларативному рівні та не застосовуються на практиці. З окреслених у статті напрямів зроблено висновок про неефективність квартирної обліку та необхідність зміни механізмів його реалізації. Особливу увагу в статті приділено новому виду забезпечення житлом – наданню фінансового лізингу, яким наразі досить успішно користується значна кількість осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту. З'ясовано, що особа може самостійно визначати тривалість указаного договору, враховуючи свої фінансові можливості; відносно низьку ставку за кредитом (середня ставка за переданим у лізинг житлом становить приблизно 9%); відсутність першого внеску, як це передбачено під час оформлення довгострокової іпотеки; можливість дострокового погашення платежів за кредитом.

Ключові слова: *особа рядового чи начальницького складу, служба цивільного захисту, забезпечення житлом, соціальні гарантії.*

The relevance of the article is that an important indicator of the level of social protection of members of the rank and file and senior staff of the civil protection service should be called the provision of such persons and their families with their own housing. The issue of obtaining one's own housing among members of the rank and file and senior staff of the civil protection service is one of the most pressing issues, which currently needs to be addressed immediately. This is due not only to the high level of social security and social protection, but also significantly affects the formation of permanent staffing, ie the retention of employees in the civil protection service on a permanent basis. The purpose of the article is to determine the real state of housing for members of the rank and file and senior staff of the civil protection service as an important social guarantee, their social security. The article provides a detailed consideration of the areas of housing for members of the rank and file and senior staff of the civil defense service and their legal consolidation. It is emphasized that the provision of such persons and members of their families with their own housing is an important incentive measure applied during their service in the civil protection structure. Based on the analysis of this issue, it is investigated that some areas of housing remain at the declarative level and are not applied in practice. From the directions outlined in the article, a conclusion is made about the inefficiency of housing accounting and the need to change the mechanisms of its implementation. The article pays special attention to a new type of housing provision – financial leasing, which is currently used quite successfully by a large number of members of the rank and file and senior staff of the civil protection service. It was found that a person can independently, in accordance with their own capabilities, determine the duration of the contract, taking into account their financial capabilities; relatively low interest rate on the loan – the average interest rate on leased housing is approximately 9%; the absence of the down payment, as, for example, it is provided when applying for a long-term mortgage; the possibility of early repayment of loan payments.

Key words: *private or managerial person, civil protection service, housing provision.*

Актуальність статті. Відповідно до ст. 47 Конституції України кожен громадянин має право на житло. Держава створює умови, за яких кожний громадянин матиме змогу побудувати житло, придбати його у власність або взяти в оренду [1]. Важливим показником рівня соціального

захисту осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту слід назвати забезпечення таких осіб та членів їх сімей власним житлом. Питання отримання власного житла серед осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту є одним із найбільш актуальних і наразі потребує негайного вирішення. Це не тільки пов'язано з показником високого рівня соціального забезпечення та соціального захисту, а й значно впливає на формування постійного кадрового забезпечення, тобто постійного закріплення працівників у службі цивільного захисту. У цьому разі можливість отримання житла у власність є важливим заохочувальним заходом, який застосовується під час проходження служби в структурі цивільного захисту. Нині вказуємо на розвиток активності з боку законодавця щодо надання можливостей отримання житла особами рядового та начальницького складу служби цивільного захисту. Це виражається в проведенні різних соціальних програм, метою яких є створення умов для здійснення часткової компенсації вартості житла для вищенаведеної категорії осіб.

Мета статті – визначити реальний стан забезпечення житлом осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту як важливої соціальної гарантії, їх соціального забезпечення. Для досягнення поставленої мети в статті вирішуються такі завдання: дослідити нормативно-правову базу, яка регулює питання забезпечення житлом осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту та застосування таких нормативно-правових актів на практиці, проаналізувати соціальні програми у сфері забезпечення житлом осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту.

Виклад основного матеріалу. Переходячи до безпосереднього розгляду мети нашої статті, погодимося з думкою М.В. Кравченко та Ю.П. Чеберяк, які зазначають, що в сучасних умовах реалізувати своє право на житло для українських громадян досить проблематично. Це пов'язано з багатьма причинами, основними з яких можна назвати такі: стан житлового фонду (його якість, зношеність, експлуатація), матеріальні можливості людей щодо придбання житла (його доступність), обмеження права окремих категорій осіб на отримання соціального житла [2, с. 2]. Дійсно, проблем, які стоять на шляху забезпечення населення власним житлом є досить багато, тому варто обрати оптимальний напрям житлової політики відповідно до свого фінансового становища, можливостей, які надаються для певних категорій осіб чи осіб, які обіймають певні посади в правоохоронних органах, органах цивільного захисту, є внутрішньопереміщеними особами, військовослужбовцями тощо. Загалом, на основі аналізу законодавства щодо забезпечення особами житлом у науковій літературі виділяють такі способи реалізації права на житло особами, які потребують покращення житлових умов, як: 1) безоплатне отримання житла згідно із загальною чергою, по-зачергово, першочергово. Як наголошують науковці, цей спосіб показав свою нежиттєздатність у сучасних умовах, оскільки його реалізацію та забезпечення громадян, які цього потребують, житлом покладено на органи місцевого самоврядування, що можна забезпечити лише за наявності відповідного житла, тобто за умов високих темпів будівництва житла в регіоні; 2) отримання соціального житла; 3) побудова житла, придбання його у власність, взяття в оренду або взяття участі в реалізації державних (регіональних) житлових програмах [3, с. 6]. Загалом, указані напрями (за наявності відповідного фінансування та підтримки з боку вповноважених органів державної влади та органів місцевого самоврядування) спроможні вирішити житлові питання значної кількості осіб, які цього потребують. Наявність соціальних програм забезпечення житлом характерна й для осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, а тому пропонуємо розглянути їх більш детально. Отже, в питанні забезпечення житлом осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту пропонуємо виділити та охарактеризувати декілька напрямів.

Одним із перших напрямів забезпечення житлом осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту є отримання житла для постійного користування. У цьому контексті ми можемо говорити про надання особам рядового та начальницького складу служби цивільного захисту службового житла, яке є важливим засобом забезпечення можливості виконання обов'язків щодо здійснення цивільного захисту в умовах, коли вони не мають постійного й не використовують тимчасового житла. Відповідно до статті 118 Житлового кодексу Української РСР від 30.06.1983 р. № 5464-Х службові житлові приміщення призначаються для заселення громадянами, які у зв'язку з характером трудових відносин повинні проживати за місцем роботи або біля нього [4]. Однак чіткого закріплення поняття службового житла на законодавчому рівні немає, проте в науковій літературі під цим поняттям розуміється окрема квартира або кімната в комунальній квартирі [5, с. 574].

Особи рядового та начальницького складу, які мають потребу в постійному проживанні, можуть отримати службові квартири для постійного користування (відповідно до пункту 65

Постанови Кабінету Міністрів Української РСР від 04.02.1988 № 37 «Про службові жилі приміщення»). Передбачено, що службові жилі приміщення призначаються для заселення громадянами, які у зв'язку з характером трудових (службових) відносин повинні проживати за місцем роботи (служби) або біля нього [6]. Службові жилі приміщення надаються особам рядового та начальницького складу на підставі рапорту, до якого додаються довідки з державного реєстру про відсутність власності та довідки про прописку та склад сім'ї. Оформлення рішення про надання службового житла здійснюється через видання спеціального ордеру. Допускається вселення у квартиру до наймача його дружини, дітей, батьків, а також інших осіб. На нормативно-правовому рівні гарантовано й заборону щодо окремих категорій осіб на виселення зі службових житлових приміщень, що є досить важливим для здійснення соціального захисту особи. Так, закріплена заборона щодо виселення таких категорій осіб без надання іншого житлового приміщення: 1) інвалідів із числа військовослужбовців, які стали інвалідами внаслідок поранення, контузії, каліцтва, отриманих під час виконання ними своїх службових обов'язків; 2) осіб, що пропрацювали на підприємстві, яке надало їм житло, не менше 10 років; 3) осіб, звільнених у зв'язку з ліквідацією підприємства або скороченням штату; 4) пенсіонерів по старості, членів сім'ї померлого працівника, якому надане службове жиле приміщення, інвалідів 1 та 2 груп із числа військовослужбовців; 5) одиноких осіб із неповнолітніми дітьми, які проживають разом із ними [6].

Важливою соціальною гарантією є те, що службове житло за певних умов може бути приватизоване. Передбачено, що під час виходу на пенсію (вслуга не менше 20 років) або за станом здоров'я особа надає керівництву пакет документів для зняття статусу службового житла, який відсилається до Державної служби з надзвичайних ситуацій для ухвалення відповідного рішення. У разі позитивного рішення статус службового з житла знімається і особі надається ордер на постійне користування. Потім вирішується питання щодо передання квартири в комунальну власність, у разі такого передання в особи виникає можливість її приватизувати. Але є застереження щодо приватизації службового житла: не може бути приватизована квартира, яка входить до складу єдиного житлового комплексу.

Наступним напрямом забезпечення житлом є взяття на квартирний облік осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту. Поставлення на квартирний облік здійснюється відповідно до Житлового кодексу Української РСР та Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, від 11 грудня 1984 р. № 470 [7]. Осіб ставлять на квартирний облік за місцем проживання та за місцем служби. Відповідно до наказу Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 05.02.1999 р. № 38 «Про затвердження Положення про порядок забезпечення житловими приміщеннями осіб рядового і начальницького складу та працівників органів і підрозділів цивільного захисту МНС України» осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, які потребують поліпшення житлових умов згідно з чинним житловим законодавством, беруть на квартирний облік за рішенням житлової комісії органу (підрозділу) цивільного захисту ДСНС України [8]. Згідно з даними, оприлюдненими на сайті Державної служби України з надзвичайних ситуацій, станом на 01.03.2021 р. на квартирному обліку перебуває 298 громадян [9].

Важливою соціальною гарантією є те, що за особами рядового та начальницького складу служби цивільного захисту зберігається черга на квартирний облік у разі: 1) переміщення по службі; 2) переведення по службі до іншого органу (підрозділу) цивільного захисту МНС України, відомства в тому ж населеному пункті; 3) надання особам рядового та начальницького складу служби цивільного захисту службового житлового приміщення або житлової площі в гуртожитку; 4) коли особи рядового та начальницького складу цивільного захисту звільняються зі служби цивільного захисту МНС України у відставку за віком чи в запас за станом здоров'я, а також у зв'язку зі скороченням штатів. Такі особи можуть залишатися на квартирному обліку до отримання житла при органах (підрозділах) цивільного захисту МНС України; 5) смерті особи рядового та начальницького складу МНС України під час проходження служби, який перебував на квартирному обліку, за членами його сім'ї, які перебували на обліку разом із ним, якщо не відпала потреба в житловій площі, зберігається право подальшого перебування на квартирному обліку та набувається право першочергового одержання житлових приміщень. Аналізуючи як нормативно-правове забезпечення постановлення на квартирний облік, так і реальний стан реалізації цього напрямку забезпечення житлом, можемо зробити аргументований висновок про його неефективність. Люди стоять на квартирному обліку десятиліттями, чекаючи своєї черги. Указаний напрям забезпечення житлом був поширений ще в Радянському Союзі, але механізми його реалізації не змінилися й сьогодні, що є неприпустимим для сучасних суспільних відносин.

Окремим напрямом забезпечення житлом осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту є виділення коштів на будівництво (придбання) житла. На виконання вказаного напряму ще у 2005 році розроблено та затверджено цілу постанову, яка визначає механізм використання коштів державного бюджету, передбачених Міністерства оборони та іншим головним розпорядникам бюджетних коштів на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, кримінально-виконавчої системи та органів і підрозділів цивільного захисту, якою затверджено Порядок використання коштів державного бюджету на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, кримінально-виконавчої системи та органів і підрозділів цивільного захисту (постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 2005 р. № 385) [10]. Відповідно до вищевказаної постанови грошові кошти спрямовують на: будівництво житла на земельних ділянках, які належать замовникам та які виділені замовникам із цією метою місцевими органами виконавчої влади або органами місцевого самоврядування (власне будівництво); будівництво житла в порядку пайової участі; придбання житла (зокрема, на вторинному ринку). Зазначимо, що в Законі України «Про Державний бюджет на 2021 рік» передбачено розподіл коштів за напрямами (об'єктами, заходами) за бюджетними програмами «Будівництво (придбання) житла для осіб рядового і начальницького складу Державної служби України з надзвичайних ситуацій» 1006110 [11], а розпорядженням Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2021 р. № 330-р «Про розподіл коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 1006110 «Будівництво (придбання) житла для осіб рядового і начальницького складу Державної служби України з надзвичайних ситуацій» на 2021 рік» передбачено витрати на конкретні напрями спрямування бюджетних коштів (найменування об'єкта, його місцезнаходження) на суму 30 000.00 тисяч гривень [12]. Має місце досить непогана законодавча основа щодо фінансування будівництва чи придбання житла у власність особами рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, але на практиці реалізація вказаного напряму здійснюється дещо повільно, оскільки фінансування такої програми є досить обмеженим.

Підсумовуючи реалізацію вказаного напряму, зазначимо: згідно з даними сайту Державної служби з надзвичайних ситуацій державним бюджетом України на 2019 рік для ДСНС виділено кошти на завершення будівництва (придбання) житла для забезпечення родин рядового і начальницького складу в сумі 90 млн грн, основна частина яких направлена на будівництво (реконструкцію) житлових будинків із високим ступенем будівельної готовності в містах Дніпро, Кропивницький, Ніжин Чернігівської обл., Ромни Сумської обл., Хмельницький. Після закінчення реконструкції планується отримати 202 квартири (у 2020 р. – 102, у 2021 р. – 100). Упродовж 2019 року ДСНС отримано 29 квартир із різних джерел фінансування, зокрема: за рахунок бюджетних коштів – 16 квартир (м. Київ – 9; м. Бориспіль – 2; м. Вишгород – 5); за рахунок місцевих адміністрацій – 5 квартир (у м. Києві – 1; Дніпропетровська обл. – 1, Миколаївська обл. – 2; Полтавська обл. – 1); за рахунок реконструкції службових приміщень під житло – 8 квартир (Чернівецька обл. – 4, Тернопільська обл. – 1, Запорізька обл. – 3) [13].

Аналізуючи питання соціального забезпечення житлом, звернемо увагу на те, що Кодексом цивільного захисту передбачено можливість надання допомоги в будівництві приватного житлового будинку та придбання будівельних матеріалів особам рядового і начальницького складу цивільного захисту, батькам осіб рядового і начальницького складу цивільного захисту, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження служби, а також особам рядового і начальницького складу цивільного захисту, які отримали інвалідність під час проходження служби, якщо вони виявили бажання побудувати приватний житловий будинок, із боку органів місцевого самоврядування [14]. Проте на практиці вказаний напрям є більш декларативним, а його застосування не має чіткого механізму реалізації надання такої допомоги. Отже, ми маємо на увазі те, що нині відсутній чіткий алгоритм дій щодо надання допомоги батькам осіб рядового і начальницького складу цивільного захисту, які загинули (померли) або пропали безвісти під час проходження служби.

Наступним напрямом є безоплатне надання місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування земельної ділянки для будівництва та обслуговування жилого будинку. Про це чітко зазначено в частині 9 статті 119 Кодексу цивільного захисту, якою визначено, що особи рядового і начальницького складу органів і підрозділів цивільного захисту, які мають загальний строк служби, зокрема військової або внутрішньої служби, не менш як 17 років і потребують поліпшення житлових умов, мають право на безоплатне надання місцевими державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування земельної ділянки для будівниц-

тва та обслуговування жилого будинку, господарських будівель і споруд (присадибна ділянка), індивідуального дачного і гаражного будівництва, ведення особистого селянського господарства, садівництва, городництва в населених пунктах, обраних ними для проживання, в установленому порядку. Зазначені особи та члени їх сімей вносять плату за земельні ділянки в розмірі 50 відсотків установлених ставок [14]. Але вказаний напрям не реалізується на практиці, оскільки має місце відсутність вільних земельних ділянок, які можна безоплатно передавати у власність.

Окремим видом забезпечення осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту є виплата таким особам грошової компенсації за піднайом (найом, оренду) ними жилих приміщень. Указане питання врегульовано постановою Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. № 1053 «Про затвердження Порядку виплати грошової компенсації особам рядового і начальницького складу служби цивільного захисту за піднайом (найом, оренду) ними жилих приміщень та визначення її розміру та умов виплати». Указаною постановою передбачено, що особам рядового і начальницького складу органів та підрозділів цивільного захисту, які не забезпечені службовими жилими приміщеннями або жилою площею в гуртожитках та перебувають на обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов та внесені до єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов, до одержання ними жилого приміщення для постійного проживання. Грошова компенсація також виплачується курсантам і слухачам вищих навчальних закладів цивільного захисту, які мають сім'ю та не забезпечені жилою площею в сімейних гуртожитках [15]. Для отримання такої компенсації особи мають подати рапорт та передбачений нормативно-правовим актом перелік документів. Розмір грошової компенсації встановлюється в розмірі двох прожиткових мінімумів, установлених законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року, – у м. Києві; 1,5 прожиткового мінімуму, установленого законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року, – у Сімферополі, Севастополі та обласних центрах; один прожитковий мінімум, установлений законом для працездатних осіб на 1 січня календарного року, – в інших населених пунктах. Крім того, має місце збільшення розміру допомоги в 1,5 раза у разі наявності в таких осіб трьох і більше членів сім'ї.

Безумовно, одним із найбільш прийнятних напрямів забезпечення житлом є отримання житла у власність. Одним із найбільш поширених напрямів забезпечення житлом осіб рядового та начальницького складу є забезпечення житлом на умовах фінансового лізингу. Ця програма забезпечення житлом осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту є порівняно новою, проте, як показує практика, є досить ефективною та популярною серед співробітників служби цивільного захисту. Загалом, зазначимо, що забезпечення житлом на умовах фінансового лізингу здійснюється відповідно до Порядку забезпечення Державною іпотечною установою поліцейських та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту житлом на умовах фінансового лізингу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 року № 1201 [16]. Аналізуючи норми вказаного порядку, можна зробити висновок, що останній передбачає досить непогані умови для отримання житла на умовах фінансового лізингу для осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту. До основних переваг пропонуємо зарахувати: 1) наявність досить незначної вилучення роков у системі цивільного захисту – не менше ніж два роки, крім осіб, які мають статус учасника бойових дій; 2) можливість укладати вказаний договір особами, яким до досягнення граничного віку перебування на службі залишилося не менше п'яти років; 3) можливість коливання строків договору фінансового лізингу: він може бути як довгостроковим (до 20 років), так і короткостроковим, але його строк не повинен бути менше п'яти років. Так, особа може самостійно (відповідно до власних можливостей) визначати тривалість укаzanого договору, враховуючи свої фінансові можливості; 4) відносно низька ставка за кредитом – середня ставка за переданим у лізинг житлом становить приблизно 9%; 5) відсутність першого внеску, як, наприклад, це передбачено під час оформлення довгострокової іпотеки; 6) можливість дострокового погашення платежів за кредитом.

Досліджуючи питання отримання житла у фінансовий лізинг та незважаючи на низку проблем, які виникають, останній є досить популярним серед осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, оскільки здійснюються реальні дії щодо забезпечення таких осіб житлом. Наприклад, під час засідання Колегії Національної поліції перший заступник міністра внутрішніх справ Сергій Яровий зазначив, що наразі продовжується дія системи забезпечення житлом поліцейських та рятувальників на умовах пільгового фінансового лізингу. Загалом, за період роботи програми власне помешкання вже отримали понад 2200 родин співробітників поліції та ДСНС. У 2019 році Державною іпотечною установою забезпечено житлом 542 працівники ДСНС [13]. Плани на 2021 рік – щонайменше ще 2500 квартир для учасників програми [17].

Згідно з оприлюдненою інформацією Головного управління ДНС у Харківській області станом на 01.03.2021 р. придбано 69 квартир на умовах фінансового лізингу Державної іпотечної установи. З них у 2019 році придбано 38 квартир, у 2020 році – 31. На 69 квартир укладені договори фінансового лізингу та компенсації частини лізингових платежів. На розгляді перебувають 45 матеріалів на придбання квартир для осіб рядового і начальницького складу на умовах фінансового лізингу. Станом на 01.03.2021 р. подано 177 рапортів від осіб рядового і начальницького складу, які виявили бажання брати участь у програмі отримання житла у фінансовий лізинг [18].

Зазначимо, що можна говорити про досить активну нормотворчу політику органів державної влади, спрямовану на формування ефективної житлової політики та своєчасне забезпечення житлом осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту. Але реалізація напрямів забезпечення житлом осіб, які виконують функції з цивільного захисту, відбувається досить повільно. Це, на нашу думку, пов'язано з відсутністю належного розуміння того, що отримання власного житла – це суттєвий стимул для осіб рядового та начальницького складу служби цивільного захисту, який стримує їх на службі, забезпечує відсутність відтоку кадрів та зменшує навантаження на кадрову політику в органах цивільного захисту.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 року № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1 Спеціальний випуск. Стор. 15. Стаття 2598
2. Кравченко М.В., Чеберяк Ю.П. Реалізація права громадян на житло в сучасних умовах: державно-управлінський аспект. *Публічне адміністрування: теорія та практика*. 2017, Вип. 2(18). С. 1–11.
3. Харченко Д., Куйбіда М. Державне регулювання реалізації житлових прав громадян України. *Науковий вісник «Демократичне врядування»*. 2016. Вип. 16/17. С. 1–9.
4. Житловий кодекс Української РСР від 30.06.1983 № 5464-Х. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1983. № 28. Стаття 573
5. Правознавство : підручник / Берлач А.І., Бичкова С.С., Карпенко Д.О. та ін. Київ : Правова єдність, 2008. 792 с.
6. Про службові жили приміщення : Постанова Кабінету Міністрів Української РСР від 04.02.1988 № 37. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/37-88-%D0%BF#Text>
7. Про затвердження Правил обліку громадян, які потребують поліпшення житлових умов, і надання їм жилих приміщень в Українській РСР : Постанова Ради Міністрів Української РСР і Української республіканської ради Професійних спілок від 11 грудня 1984 р. № 470. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/470-84-%D0%BF#Text>
8. Про затвердження Положення про порядок забезпечення житловими приміщеннями осіб рядового і начальницького складу та працівників органів і підрозділів цивільного захисту МНС України : наказ Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 05.02.1999 № 38. *Офіційний вісник України*. 1999. № 15. С. 67. Ст. 621.
9. Список громадян, що перебувають на квартирному обліку станом на 01.03.2021 року (Форма № 1, місце обліку – Державна служба з надзвичайних ситуацій. URL: <https://www.dsns.gov.ua/files/2021/3/1/32/zagal.pdf>)
10. Порядок використання коштів державного бюджету на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ, кримінально-виконавчої системи та органів і підрозділів цивільного захисту : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 2005 р. № 385. *Офіційний вісник України*. 2005. № 22. С. 36. Ст. 1204.
11. Про Державний бюджет України на 2021 рік : Закон України від 15.12.2020 № 1082-IX. *Відомості Верховної Ради*. 2021. № 16. Ст. 144.
12. Про розподіл коштів, передбачених у державному бюджеті за програмою 1006110 «Будівництво (придбання) житла для осіб рядового і начальницького складу Державної служби України з надзвичайних ситуацій» на 2021 рік: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.04.2021 № 330-р. *Офіційний вісник України*. 2021 р., № 33. С. 287. Ст. 1971.
13. Звіт за 2019 рік. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/17-civik-2018/zvit_2019/zvit-2019-dsns.pdf
14. Кодекс цивільного захисту від 02.10.2012 № 5403-VI. *Офіційний вісник України*. 2012. № 89. С. 9. Ст. 3589.

15. Про затвердження Порядку виплати грошової компенсації особам рядового і начальницького складу служби цивільного захисту за піднайом (найом, оренду) ними жилих приміщень та визначення її розміру та умов виплати : постанова Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 № 1053. *Офіційний вісник України*. 2015 р., № 102. С. 51. Ст. 3515.

16. Про затвердження Порядку забезпечення Державною іпотечною установою поліцейських та осіб рядового і начальницького складу служби цивільного захисту житлом на умовах фінансового лізингу : постанова Кабінету Міністрів України від 14 листопада 2018 року № 1201. *Офіційний вісник України*. 2019. № 9. С. 19. Ст. 304.

17. У 2021 році МВС продовжуватиме роботу над лізинговою програмою та розбудовою авіаційної системи – Сергій Яровий. Бахмутський районний відділ поліції. URL: <http://bahmut-police.dn.ua/news/view/7392>

18. Офіційний сайт Головного управління ДНС у Харківській області. URL: <https://kh.dsns.gov.ua/ua/Informaciyna-dovidka.htm>

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.9>

ПОДОРОЖНІЙ Є.Ю.

СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ ПРОФЕСІЇ ПРАЦІВНИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

THE ESSENCE AND CONTENT OF THE COMPETITIVENESS OF THE PROFESSION OF AN EMPLOYEE OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Актуальність статті полягає в такому: попри те, що Національну поліцію України створено більше ніж п'ять років тому, в її роботі залишається велика кількість проблем, які, зокрема, мають кадровий характер. Отже, важливе завдання законодавця – створити всі необхідні умови для підвищення конкурентоспроможності професії поліцейського загалом та кожного її працівника зокрема. Зазначене пояснюється тим, що від рівня конкурентоспроможності працівника значно залежить можливість реалізації ним свого права на працю. Мета статті – розкрити сутність та зміст конкурентоспроможності працівників Національної поліції України. У статті на базі аналізу наукових поглядів учених запропоновано авторське визначення таких понять, як «конкурентоспроможність працівника поліції» та «конкурентоспроможність професії». Аргументовано, що законодавцем на нормативно-правовому рівні повинні створюватись такі умови, за яких працівник поліції буде сам зацікавлений у постійному підвищенні рівня своєї кваліфікації, що автоматично зробить його більш конкурентоспроможним. Наголошено, що до суб'єктивних чинників, які впливають на конкурентоспроможність професії працівника поліції серед інших професій на ринку праці, ми зараховуємо чинники, що впливають на сприйняття професії працівником, як-от імідж та престиж професії, стабільність професії, відповідний соціальний стан і громадське визнання, пов'язане з ним, можливість просування по службі, можливість самореалізації. Об'єктивними чинниками конкурентоспроможності професії працівника поліції є правова захищеність загальним і спеціальним законодавством, соціальна захищеність (оплата праці, пільги, доплати та надбавки, пенсійне забезпечення), умови праці та ін. Зроблено висновок, що конкурентоспроможність професії працівника поліції має забезпечуватися сукупністю норм, що будуть повністю врегульовувати порядок як проходження служби рядовим складом поліції, так і обіймання посад,

© ПОДОРОЖНІЙ Є.Ю. – доктор юридичних наук, професор, професор кафедри трудового та господарського права факультету № 2 (Харківський національний університет внутрішніх справ)

для яких потрібен більш високий рівень професійних знань, умінь і навичок. Водночас держава на нормативно-правовому рівні має створювати такі умови, за яких працівник сам буде зацікавлений у постійному підвищенні рівня своєї кваліфікації.

Ключові слова: працівник, Національна поліція України, конкуренція, конкурентоспроможність, поліцейський.

The relevance of the article is that despite the fact that the National Police of Ukraine was established more than five years ago, a large number of problems remain in its work, which, in particular, are of a personnel nature. That is why the important task of the legislator is to create all the necessary conditions to increase the competitiveness of the police profession in general, and each of its individual employees in particular. This is explained by the fact that the level of competitiveness of the employee largely depends on the possibility of exercising his right to work. The purpose of the article is: to reveal the essence and content of the competitiveness of the National Police of Ukraine. The article, based on the analysis of scientific views of scientists, offers an author's definition of such concepts as: "competitiveness of a police officer" and "competitiveness of the profession". It is argued that the legislator at the regulatory level should create such conditions under which the police officer will be interested in the constant improvement of their skills, which will automatically make him more competitive. It is emphasized that the subjective factors influencing the competitiveness of the police profession among other professions in the labor market include factors influencing the perception of the profession by the employee – the image and prestige of the profession, the stability of the profession, social status and public recognition. It is connected with the possibility of promotion, the possibility of self-realization. In turn, the objective factors of the competitiveness of the police officer's profession are legal protection by general and special legislation, social protection (wages, benefits, surcharges and allowances, pensions), working conditions, etc. It is concluded that the competitiveness of the police officer's profession should be ensured by a set of norms that will fully regulate both the procedure for service in the police force and the procedure for holding positions that require a higher level of professional knowledge, skills and abilities. At the same time, the state, at the regulatory level, must create such conditions under which the employee will be interested in the continuous improvement of their skills.

Key words: employee, National Police of Ukraine, competition, competitiveness, policeman.

Постановка проблеми. Попри те, що Національну поліцію України створено більше ніж п'ять років тому, в її роботі залишається велика кількість проблем, які, зокрема, мають кадровий характер. Отже, важливе завдання законодавця – створити всі необхідні умови для підвищення конкурентоспроможності професії поліцейського загалом та кожного її працівника зокрема. Зазначене пояснюється тим, що від рівня конкурентоспроможності працівника значно залежить можливість реалізації ним свого права на працю. Норми права, що регулюють відносини, пов'язані з реалізацією права на працю, досить недосконалі і містять низку суперечностей, про що неодноразово наголошувалось у наукових дослідженнях [1]. Практичне застосування чинного законодавства, яке стосується реалізації працівником своєї конкурентоспроможності на ринку праці, свідчить про необхідність його глибокого теоретичного дослідження і вдосконалення, що є актуальним завданням науки трудового права, спрямованим на утвердження України як демократичної, правової та незалежної держави.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання, пов'язані з підвищенням рівня конкурентоспроможності працівників, у своїх наукових працях розглядали М.Г. Александров, Л.Я. Гінцбург, В.В. Єгоров, В.С. Венедіктов, В.В. Жернаков, М.І. Іншин, П.Д. Пилипенко, О.І. Процевський, В.І. Прокопенко, К.П. Уржинський та багато інших. Попри суттєвий теоретичний доробок, учені залишили поза своєю увагою питання конкурентоспроможності працівників Національної поліції України.

Мета статті – розкрити сутність та зміст конкурентоспроможності працівників Національної поліції України.

Виклад основного матеріалу. Дотепер проблема конкурентоспроможності була предметом вивчення економічної та соціологічної наук, при цьому кожна з них обґрунтовувала свої

цілі, застосовувала специфічні методи дослідження цього інституту, але, на жаль, вона залишилась поза увагою юридичної науки. Найчастіше поняття «конкурентоспроможність» уживають тоді, коли споживач обирає той чи інший товар або послугу фірми, враховуючи якісні показники. У такому контексті цим поняттям часто користуються під час вивчення проблем маркетингу та менеджменту, стану ринку праці, необхідності управління ними. У такому разі поняття частіше зорієнтовано на якісні характеристики робочої сили, частоту їх вияву і реальну перевагу конкретного працівника над іншими, що перебувають на ринку праці. Проте питання саме правового регулювання реалізації працівником конкурентоспроможності залишилось поза увагою науковців.

Тлумачення терміна «конкуренція» досить різноманітні. Слово «конкуренція» виникло від латинського «*conspicere*», що в перекладі означає «зіштовхуватися». У загальному розумінні поняття «конкуренція» трактується як «суперництво, боротьба за досягнення великих вигід, переваг» [2]. І.А. Чіков указує, що доцільною є систематизація різних трактувань ученими цього поняття, зважаючи на категорії сутності конкуренції: 1) конкуренція – це суперництво економічних суб'єктів на ринку з метою досягнення найбільш високих результатів господарської діяльності; 2) конкуренція – це регульовальний елемент ринку, механізм регулювання попиту та пропозиції на ринку; 3) конкуренція розуміється як суперництво традиційного й інноваційного [3]. Далі науковець пише, що у визначенні поняття «конкуренція» слід виділити три основні підходи: як елемент ринкового механізму, який дозволяє зрівноважити попит і пропозицію; як критерій, за яким визначається тип галузевого ринку, що ґрунтується на сучасній теорії морфології ринку; як змагальність, суперництво на певному сегменті ринку між окремими суб'єктами, зацікавленими в досягненні однакових цілей [3].

Перш ніж визначити поняття конкурентоспроможності з правової точки зору, розглянемо його в інших науках. Так, у фінансовому словнику конкурентоспроможність товару визначено як сукупність якісних і вартісних характеристик товару, які забезпечують його відповідність вимогам ринку в певний період часу [4, с. 228–229]. У юридичній енциклопедії конкурентоспроможність визначено як сукупність споживчих якостей товару, що характеризує їх відмінність від товару конкурента за рівнем відповідності тим чи іншим суспільним потребам, враховуючи витрати на їх задоволення [5, с. 263–264]. Конкурентоспроможність, як підкреслює О.В. Дудник, є синтезом багатьох економічних категорій. Як зазначається в науковій літературі, в широкому розумінні конкурентоспроможність – це зумовлена економічними, соціальними, політичними чинниками позиція країни або товаровиробника на внутрішньому та зовнішньому ринках. За умов відкритої економіки вона також може визначатися як здатність країни (підприємства) протистояти міжнародній конкуренції на власному ринку і ринках інших країн [6, с. 114].

Д.П. Богиня дає визначення конкурентоспроможності робочої сили як сукупності якісних і вартісних соціально-економічних і демографічних характеристик працівника певної професії, його здатність до ефективною трудової діяльності в певній галузі, що забезпечує задоволення конкретної потреби роботодавця на умовах трудового договору. Тобто конкурентоспроможним слід уважати комплекс професійних та інших споживчих і вартісних властивостей працівника, які забезпечують виконання повного якісного обсягу роботи з мінімальними витратами фізичної і розумової праці [7, с. 10].

Конкурентоспроможність має розглядатись як сукупність правових норм, що забезпечує працівникові можливість обіймати певну посаду, вступаючи з іншими працівниками в конкурентні відносини. Світовий досвід свідчить, що саме конкуренція стала стимулом економічного зростання країн розвинутої ринкової економіки: рівень продуктивності праці сягає найвищих оцінок за умов конкуренції і найнижчих – за її відсутності, без конкуренції навіть багата країна може швидко занепасти [8, с. 318]. З огляду на це, саме конкуренція серед конкурентоспроможних працівників поліції за умов обіймання тієї чи іншої посади дозволить досягти високого якісного рівня кадрового складу Національної поліції України.

У трудовому праві конкурентоспроможність працівників має забезпечуватися сукупністю норм, що будуть повністю врегульовувати порядок як трудової діяльності, що не потребує високого кваліфікаційного рівня, так і обіймання посад, для яких потрібен високий рівень професійних знань, умінь і навичок. Водночас держава на нормативно-правовому рівні має створювати такі умови, за яких працівник сам буде зацікавлений у постійному підвищенні рівня своєї кваліфікації.

Правова природа конкурентоспроможності робочої сили означає її нормативне відображення в чинному законодавстві. Під час нормативно-правового регулювання конкурентоспроможності варто враховувати всі чинники, що впливають на конкурентоспроможність працівника на ринку праці. Як зазначав М. Портер, для виявлення ролі чинників у створенні конкурентної

переваги необхідно уточнити, яку роль вони відіграють у конкуренції. Чинники – це компоненти, необхідні для діяльності [9, с. 95]. На переконання Д.П. Богині, в процесі визначення теоретико-методологічних передумов створення механізму забезпечення ринку конкурентоспроможною робочою силою необхідно враховувати такі групи чинників впливу на рівень конкурентоспроможності: а) загальнооб'єктивні, що визначають рівень соціально-економічного стану суспільства; б) які характеризують соціально-демографічний статус і загальний фізичний стан особи працівника; в) які характеризують соціально-психологічні якості та творчі здібності працівника; г) які визначають безпосередньо економічну мотивацію праці. Крім того, серед чинників, що впливають на конкурентоспроможність робочої сили, нерідко виділяють внутрішні і зовнішні. Внутрішні чинники мають суб'єктивний характер, тобто визначаються потребами, інтересами, ціннісними орієнтирами працівника у сфері праці. Вони пов'язані з особистісними характеристиками працівника, як-от стать, вік, освіта та виховання, сімейний стан, професія, трудовий стаж, особистий досвід, загальна та професійна культура, спрямованість інтересів працівника. До зовнішніх чинників належать рівень життя, економічний стан країни, регіону, галузі, де працює людина, системи моральної та матеріальної оцінки трудового внеску, що діють на підприємстві, організація, оплата та стимулювання праці, її умови, безпека, морально-психологічний клімат у трудовому колективі, його соціально-демографічна структура та ін. [10, с. 13]. На нашу думку, окрім тих чинників, що виокремлює Д.П. Богиня, слід виокремити нормативно-правові, які суттєво впливають на конкурентоспроможність працівників. Не зовсім коректним також є використання терміна «робоча сила». Ураховуючи реалії сьогодення, більш доцільним, на нашу думку, є використання терміна «конкурентоспроможність працівника».

Отже, на нашу думку, до факторів, які впливають на конкурентоспроможність працівника на внутрішньому ринку праці, належать: професійна мобільність; здатність до сприйняття інновацій; адаптованість до постійних змін умов виробництва; наявність високих ділових та особистісних якостей (ініціативність, енергійність, високий рівень культури, працездатність, відповідальність тощо); готовність до безперервного підвищення своєї кваліфікації; стійкість до стресів тощо.

З огляду на аналіз чинників конкурентоспроможності працівників будь-якої професії, конкурентоспроможність працівників поліції, на нашу думку, характеризується низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників, що безпосередньо впливають на його конкурентоспроможність. До суб'єктивних належать фізичні та морально-ділові якості, які характеризують працівника, як-от стать, вік, стан здоров'я, високий рівень загального розвитку, відповідальність за наслідки рішень і виконаних дій, переконання в соціальній значущості обраної професії, широкий кругозір, комунікабельність та інші властивості, що характеризують моральну стійкість працівника. До об'єктивних чинників, що характеризують конкурентоспроможність працівника поліції та які необхідні для обіймання більш високої посади, належать наявність спеціальної освіти і досвіду практичної роботи, здібності до організаційної роботи, ініціативність, стабільна працездатність, знання правових і спеціальних дисциплін, чинного законодавства, наказів, інструкцій, інших нормативних документів МВС та неухильне їх дотримання, володіння оперативною та криміналістичною технікою, вміння правильно складати та оформлювати службові документи. Отже, конкурентоспроможним на ринку праці та серед працівників тієї ж професії може бути тільки професіонал, який матиме відповідний рівень знань та інтелектуальний рівень, постійно підвищуватиме рівень своєї освіти та професійної підготовки, співвіднести виконуваним ним обов'язки з основними правами громадян, закріпленими Конституцією України, матиме змогу самостійно ухвалювати рішення, буде відданий своїй професії та дотримуватиметься законності в повсякденній діяльності.

До того ж слід виокремити внутрішню та зовнішню конкурентоспроможність працівників поліції. Під внутрішню конкурентоспроможністю слід розуміти конкурентні відносини, які виникають під час обіймання посад у межах однієї спеціальності. Під зовнішню – конкурентні відносини, пов'язані з працевлаштуванням на загальному ринку праці України.

Маючи на увазі, що конкурентоспроможність – це характеристика сучасного ринку праці, можна виділити суб'єктивні та об'єктивні чинники, що впливають на конкурентоспроможність професії працівника поліції на ринку праці. Від сутнісних макрофакторів, які зумовлюють особливості сучасного соціально-економічного розвитку України, багато в чому залежать чинники, які безпосередньо впливають на кадрове забезпечення органів поліції і, відповідно, на масштаби кількісно-якісної неузгодженості між попитом на робочу силу з боку системи МВС України і її пропозицією. До цієї групи належать: а) соціально-економічні чинники, які закладають основи рівня доходів працівників поліції, міру можливостей їх соціальної захищеності під час переходу

на ринок, формування освітнього кваліфікаційного потенціалу; б) соціально-демографічні чинники, як-от рівень урбанізації, статевовікова структура населення, режими його відтворення, які різнопланово впливають на співвідношення попиту і пропозиції робочої сили; в) організаційно-політичні чинники, як-от державна політика, що формує специфіку відносин із підготовки, розподілу, перерозподілу персоналу для різних правоохоронних структур і різних регіонів України [11, с. 366–367].

До суб'єктивних чинників, які впливають на конкурентоспроможність професії працівника поліції серед інших професій на ринку праці, ми уналежнюємо чинники, що впливають на сприйняття професії працівником, як-от імідж та престиж професії, стабільність професії, відповідний соціальний стан і громадське визнання, пов'язане з ним, можливість просування по службі, можливість самореалізації. Об'єктивними чинниками конкурентоспроможності професії працівника поліції є правова захищеність загальним і спеціальним законодавством, соціальна захищеність (оплата праці, пільги, доплати та надбавки, пенсійне забезпечення), умови праці та ін.

На жаль, конкурентоспроможність професії поліцейського зараз перебуває на низькому рівні. Це зумовлено тим, що «імідж» працівника поліції найчастіше має низьку оцінку, попри проголошену на початку існування цього відомства високу заробітну плату. Це безпосередньо пов'язано з негативними явищами, які мають місце в середовищі працівників Нацполіції. Розглядаючи негативні фактори, що притаманні правоохоронній діяльності і які призводять до того, що конкурентоспроможність професії працівника поліції має низький рівень, деякі автори обмежуються тільки «внутрішніми чинниками», тобто тими, які зумовлені специфікою служби. Наприклад, такими чинниками є: неупорядкованість робочого дня, неможливість планувати дозвілля; невисокий престиж служби серед оточення; значні переробки в часі; недиференційованість оплати за різні види праці; несталість посадового положення; великі навантаження під час роботи; характер самої роботи; ризик і небезпека в процесі роботи; необхідність ухвалення самостійних рішень за всіма питаннями; соціально-побутові фактори (заробітна плата, можливість отримати житло тощо) [12, с. 28].

Висновок. Ураховуючи вищевикладене, можна сформулювати такі ключові поняття: а) конкурентоспроможність професії – це сукупність умов праці, що робить саме професію поліцейського більш привабливою та престижною серед інших професій на ринку праці; б) конкурентоспроможна професія – це професія, яка є найбільш привабливою серед інших професій на ринку праці України.

Таким чином, конкурентоспроможність професії працівника поліції повинна забезпечуватися сукупністю норм, що будуть повністю врегульовувати порядок як проходження служби рядовим складом поліції, так і обіймання посад, для яких потрібен більш високий рівень професійних знань, умінь і навичок. Водночас держава на нормативно-правовому рівні має створювати такі умови, за яких працівник буде сам зацікавлений у постійному підвищенні рівня своєї кваліфікації.

Список використаних джерел:

1. Пурей М.М. Право на працю в Україні в умовах ринкової економіки : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2002. 173 с.
2. Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. 4-е изд., доп. Москва : Азбуковник, 1999. 1207 с.
3. Чіков І.А. Конкуренція: теоретичні підходи до розуміння сутності поняття. *Агроекономіка*. 2019. № 10. С. 74–80.
4. Загородній А.Г., Вознюк Г.Л., Смовженко Т.С. Фінансовий словник. 4-те вид., випр. та доп. Київ : Знання, 2002. 566 с.
5. Юридична енциклопедія: В 6-ти т. / відп. ред. Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : Укр. енцикл. ім. М.П. Бажана, 2001 Т. 3: «К–М». 792 с.
6. Дудник О.В., Міненко С.І. Економічна природа понять «конкуренція» та «конкурентоспроможність». *Причорноморські економічні студії*. 2018. Вип. 29(1). С. 112–116.
7. Богиня Д.П. Методологічні засади формування мотиваційного механізму конкурентоспроможної робочої сили. Мотиваційний механізм формування конкурентоспроможності робочої сили : зб. наук. праць. Київ : Ін-т економіки, 2002. 188 с.
8. Грейсон Дж. К. мл., О'Дейл К. Американский менеджмент на пороге XXI века; авт. предисл. Б.З. Мильнер. Москва : Экономика, 1991. 518 с.
9. Портер М. Международная конкуренция. Москва : Междунар. отн., 1993. 896 с.
10. Богиня Д.П. Теоретико-методологічні аспекти дослідження конкурентоспроможності

робочої сили. Конкурентоспроможність у сфері праці : зб. наук. праць / відп. ред. Д.П. Богиня. Київ, 2016. Вип. 1. С. 3–14

11. Венедіктов В.С. Професіоналізм як важливий чинник сучасної конкурентоспроможності працівників ОВС України. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. 2004. Вип. 28. С. 364–371.

12. Роша А.Н. Профессиональная ориентация и профессиональный отбор в органах внутренних дел : учебное пособие. Москва : Академия МВД СССР, 1989. 76 с.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.10>

ШАПОВАЛОВА К.Г.

ФУНКЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

FUNCTIONS OF SOCIAL PROTECTION OF CIVIL SERVANTS

Актуальність статті полягає в тому, що соціальний захист державних службовців значно відрізняється за своєю сутністю та призначенням, що зумовлює часті проблеми із його тлумаченням та відповідним встановленням правового регулювання. Основними вимогами до правового регулювання соціального захисту державних службовців можна вважати ефективність, зрозумілість та стабільність. Однак якщо зміст соціального захисту державних службовців буде спотворено, жодна із наведених вимог правового регулювання не буде втіленою. Невіддільним складником правового регулювання соціального захисту державних службовців, що забезпечує розуміння його можливостей та напрямку дії, є завдання та функції. Натомість аналіз функцій спрямований на виявлення характеру впливу на правовідносини із соціального захисту державних службовців та визначення ефективності правового регулювання. У статті функції соціального захисту державних службовців визначено як систему основних напрямів регулюючого впливу на суспільні відносини щодо забезпечення соціально-економічних прав державних службовців і формування соціального та трудового потенціалу державної служби, які зумовлені рівнем соціально-економічних умов, що існують у державі. Залежно від їх спрямованості вказані функції пропонується поділити на: загальні – спрямовані на соціальний захист соціально-економічних і культурних прав державних службовців як громадян України; спеціальні – спрямовані на соціальний захист їх як осіб зі специфічним правовим статусом. Визначення питання правового статусу державних службовців, сучасних форм і методів їх діяльності, ефективного управління персоналом державної служби, у тому числі забезпечення їх належного соціального захисту, мають істотне значення для ефективності здійснення державного управління. Функції соціального захисту державних службовців, окрім того, що визначають основні напрями його дії, також повинні мати динамічний і відкритий характер, зумовлений тим рівнем і специфікою розвитку суспільних відносин у сфері соціального захисту, який існує в державі. Виділено конкретні функції соціального захисту державних службовців, проаналізовано погляди вчених на зміст функцій, що виконуються суміжними з досліджуванним об'єктом явищами соціальної сфери.

Ключові слова: соціальна функція держави, соціальний захист, функції соціального захисту, забезпечення соціального захисту державних службовців.

The relevance of the article is that the social protection of civil servants differs significantly in its essence and purpose, which causes frequent problems with its interpretation and the appropriate establishment of legal regulation. The main requirements for the legal regulation of social protection of civil servants can be considered efficiency, clarity and stability. However, if the content of social protection of civil servants is distorted, none of the above requirements of legal regulation will be implemented. Tasks and functions are an integral part of the legal regulation of social protection of civil servants, which provides an understanding of its capabilities and direction of action. For its part, the analysis of functions is aimed at identifying the nature of the impact on legal relations of social protection of civil servants and determining the effectiveness of legal regulation. The article defines the functions of social protection of civil servants as a system of main areas of regulatory influence on public relations to ensure socio-economic rights of civil servants and the formation of social and labor potential of civil service, which are determined by the level of socio-economic conditions in the state. Depending on their orientation, these functions are proposed to be divided into: general – aimed at social protection of socio-economic and cultural rights of civil servants as citizens of Ukraine; special – aimed at their social protection as persons with a specific legal status. Determining the legal status of civil servants, modern forms and methods of their activities, effective management of civil service personnel, including ensuring their proper social protection, are essential for the effectiveness of public administration. The functions of social protection of civil servants, in addition to determining the main directions of its action, must also be dynamic and open, due to the level and specifics of the development of social relations in the field of social protection, which exists in the state. The specific functions of social protection of civil servants are highlighted, the views of scientists on the content of the functions performed by the phenomena of the social sphere related to the object under study are analyzed.

Key words: *social function of the state, social protection, functions of social protection, provision of social protection of civil servants.*

Актуальність теми. Соціальний захист державних службовців значно відрізняється за своєю сутністю та призначенням, що зумовлює часті проблеми із його тлумаченням та відповідним встановленням правового регулювання. Основними вимогами до правового регулювання соціального захисту державних службовців можна вважати ефективність, зрозумілість та стабільність. Однак якщо зміст соціального захисту державних службовців буде спотворено, жодна із наведених вимог правового регулювання не буде втіленою. Невіддільним складником правового регулювання соціального захисту державних службовців, що забезпечує розуміння його можливостей та напрямку дії, є завдання та функції. Натомість аналіз функцій спрямований на виявлення характеру впливу на правовідносини із соціального захисту державних службовців та визначення ефективності правового регулювання.

Стан дослідження. Науковим опрацюванням цієї теми займалися такі вчені, як В.В. Безусий, О.Б. Березовська-Чміль, О.М. Драбик, О.І. Капітан, О.П. Кириленко, Г.С. Кукель, Л.О. Нікілева, О.В. Марценюк, Г.Г. Михальченко, І.О. Папаїка, Г.В. Попович, В.В. Роледерс, І.І. Смирнова, М.І. Тимофєєва, Є.Т. Чемерис, К.П. Якименко. Проте зміни в інформаційному забезпеченні, культурному значенні та суспільних уявленнях вказують на потребу в проведенні нового та більш актуального дослідження питання завдань та функцій правового регулювання соціального захисту державних службовців.

Виклад основного матеріалу. Завдання та функції правового регулювання соціального захисту пов'язані між собою, однак останні висвітлюють те, у яких напрямках та якими засобами здійснюється вплив на правовідносини з державними службовцями. Зрозуміло, що правове регулювання соціального захисту виконує одночасно цілий ряд функцій, залежно від особливостей конкретної ситуації. Оскільки правове регулювання соціального захисту державних службовців невіддільне від загального соціального захисту населення, то й функції можуть частково збігатися. О.В. Марценюк вважає, що до функцій правового регулювання соціального захисту належать такі: «забезпечення втілення соціальних програм щодо проблем у регіонах; забезпечення збалансованості соціального захисту; пошук нових шляхів соціального захисту, проведення контролю, нагляду та моніторингу; підвищення ролі територіальних громад [1, с. 170].

З огляду на різницю в розвитку інфраструктури в різних населених пунктах та різницю у вартості проживання чи отримання соціальних послуг соціальний захист державних службовців може проводитися на регіональному чи місцевому рівні щодо медичного обслуговування, а в окремих випадках – й щодо освітніх послуг. Тому рівень соціального захисту державних службовців повинен залежати від місця їх роботи та, відповідно, проживання.

Ця функція втілюється для дипломатичних службовців, яким компенсуються витрати на оренду житла, навчання дітей, медичне обслуговування. Водночас у правовому регулюванні соціального захисту інших державних службовців така функція перебуває лише на стадії втілення. Погоджуємося із функцією контролю та нагляду, адже соціальний захист державних службовців повинен відповідати встановленим законодавчо вимогам. Проте ця функція є відокремленою від моніторингової, яка проводиться вже громадськими організаціями, профспілками та має на меті виявлення правопорушень, аналіз статистичних даних щодо рівня соціального захисту, його достатності.

В іншому своєму дослідженні В.В. Безусий наводить перелік спеціальних функцій соціального захисту державних службовців, як-то: організаційна, тобто формування фондів та перерозподіл коштів; соціально-захисна, тобто задоволення потреб непрацездатних державних службовців та тих, що вже знаходяться на пенсії; інформаційна, змістом якої є повідомлення державних службовців та членів їх сімей про зміст соціального захисту; стимулююча, тобто підвищення продуктивності державного службовця; контролююча щодо дотримання соціальних прав державних службовців [2, с. 144].

У контексті функцій правового регулювання можливо виділити процесуальні функції, які вказують на способи та методи проведення соціального захисту державних службовців. Саме до них слід віднести контролюючу та організаційну функції. Також це й матеріальні функції правового регулювання щодо закріплення прав та обов'язків сторін правовідносин із соціального захисту державних службовців. Такими функціями є інформаційна та реабілітаційна.

Особливістю функцій правового регулювання соціального захисту державних службовців є обмежений перелік заходів соціального захисту, який можливо застосувати. Відповідно, такі функції мають повною мірою відповідати спеціальному законодавству. Як наслідок, функція інформування має низьку ефективність, адже спеціальних механізмів повідомлення, роз'яснення змісту соціальних прав для державних службовців не передбачено.

На думку І.О. Папаїки, основною функцією соціального захисту, незалежно від категорії населення, є забезпечення належного рівня якості життя, запровадження високих соціальних стандартів [3, с. 256].

Функція підтримання належного рівня якості життя особливо актуальна для державних службовців, адже реалізується виключно за допомогою соціального захисту. Оскільки правове регулювання впливає на дотримання принципів права у соціальному захисті, таку функцію більш вірно буде формулювати, як справедливий та рівний розподіл коштів для забезпечення достатнього рівня якості життя.

Окрім того, залежно від правового регулювання соціального захисту державних службовців буде й різнитися відповідність його соціальним вимогам та потребам, що вказує на виконання функції актуалізації та відображає змінну природу. Водночас забезпечення високих соціальних стандартів не завжди вдається досягнути для державних службовців за допомогою правового регулювання чи збільшення фінансування, тому його більш доречно розглядати як критерій ефективності реалізації функцій правового регулювання соціального захисту державних службовців.

На думку О.І. Капітан, класифікація гарантій може здійснюватися за різними критеріями, однак усі вони зводяться до захисної та компенсаційної функцій [4, с. 45–47].

Такі функції можливо назвати основними для правового регулювання соціального захисту, адже вони здійснюються у будь-яких відносинах. Проте особливості правового регулювання соціального захисту державних службовців зумовлюють й реалізацію забезпечувальної функції щодо постійної підтримки державних службовців.

Також існують й додаткові функції, серед яких мотиваційна чи функція підвищення престижності, вони не впливають на сутність правового регулювання соціального захисту державних службовців, але є невіддільними від його проведення.

Отже, функції правового регулювання соціального захисту державних службовців можливо розподілити на загальні, тобто такі, що втілюються протягом правового регулювання соціального захисту будь-якої категорії осіб, а отже, й державних службовців, та спеціальні, що діють виключно для державних службовців. Так, до загальних функцій правового регулювання соціального захисту державних службовців зараховуються такі:

1. Захисна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців;
2. Компенсаційна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців;
3. Превентивна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців;

Спеціальними функціями правового регулювання соціального захисту державних службовців варто вважати такі:

1. Забезпечувальна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців;
2. Стимулююча функція правового регулювання соціального захисту державних службовців;
3. Протидіюча функція правового регулювання соціального захисту державних службовців.

Захисна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців розкривається вже після настання негативних наслідків від соціального ризику. Залежно від характеру соціального ризику виконання захисної функції може бути не тривалим, як у разі з оплатою оздоровлення, тимчасової непрацездатності, так і постійним, як у разі з пенсійним забезпеченням. Захисна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців завжди має матеріальний характер, адже пов'язана із наданням фінансової допомоги. Серед проблемних аспектів її реалізації варто виділити надмірну бюрократизацію, що є особливо небезпечним під час гострої необхідності в соціальній допомозі через отримання ушкоджень в ході виконання посадових обов'язків. Також проблемним аспектом є залежність від рішення керівника. Наприклад, у ст. 3 Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань визначено, що «рішення про надання матеріальної допомоги приймає керівник державної служби» [5]. Тобто наявність прогалин у правовому регулюванні, застарілих формулювань впливає на результативність втілення захисної функції. Також більшої деталізації потребує й перелік соціальних ризиків, які для державних службовців є збільшеними через виконання посадових обов'язків та наявність владних повноважень.

Можливо резюмувати, що сутністю захисної функції правового регулювання соціального захисту державних службовців є надання фінансової підтримки державним службовцю після настання соціального ризику для попередження чи подолання негативних наслідків.

Компенсаційна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців пов'язана із виконанням державою функцій роботодавця для державних службовців. Компенсації застосовуються у разі, коли для виконання посадових обов'язків державному службовцю необхідно змінити звичайний уклад свого життя, що призведе до додаткових витрат. Одним із найбільш яскравих прикладів є п. 3-4 ч. 1 ст. 34 Закону України «Про дипломатичну службу», де визначено, що «оренда житла, оплата вартості комунальних послуг, здобуття дошкільної та загальної освіти дітьми дипломатичного службовця здійснюється за кошти державного бюджету» [6].

Залучення державного бюджету пояснюється недостатністю коштів грошової винагороди для покриття усіх пов'язаних із переїздом витрат. Аналогічно здійснюються відшкодування коштів на підвищення кваліфікації або ж відрядження державного службовця. Компенсаційна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців пов'язана не лише з інтересами державного службовця, але й держави та суспільства у проведенні управлінської та сервісної діяльності. Сьогодні уточнення потребує розмір компенсаційних витрат, їх достатність або ж надмірність у кожному конкретному випадку.

Отже, компенсаційна функція правового регулювання соціального захисту державних службовців полягає в усуненні фінансового навантаження на державного службовця та членів його сім'ї, викликаного перебуванням на державній службі й реалізацією владних повноважень.

Останньою загальною функцією правового регулювання соціального захисту державних службовців є превентивна. Її реалізація пов'язана із запобіганням випадкам завдання шкоди державним службовцям, попередженням соціальних ризиків та профілактики їх настання. Прикладом профілактичного напрямку дії превентивної функції є надбавки до посадового окладу за вислугу років та ранг, що визначені у п. 2-3 ч. 2 ст. 50 Закону України «Про державну службу» [7].

Такі надбавки допомагають зрівноважувати рівень заробітної плати із професійними навиками та досвідом державного службовця, що й сприяє задоволенню його соціальних потреб. Водночас реалізація превентивної функції правового регулювання соціального захисту державних службовців має полягати в додатковому проведенні інформаційної роботи щодо реалізації соціальних прав державними службовцями, важливості дотримання норм охорони праці, службової дисципліни. Це підвищуватиме рівень правової освіти та правосвідомості державних службовців та уповноважених на проведення соціального захисту посадових осіб.

Таким чином, сутністю превентивної функції правового регулювання соціального захисту державних службовців є зменшення ймовірності настання соціального ризику для державних службовців шляхом створення комфортних та безпечних умов праці.

Спеціальною функцією правового регулювання соціального захисту державних службовців є забезпечувальна. Вона реалізується до настання соціального ризику та підтримує достатній рівень матеріального забезпечення державного службовця. Основним шляхом реалізації забезпечувальної функції правового регулювання соціального захисту державних службовців є виплата заробітної плати, що здійснюється відповідно до Постанов КМУ «Питання оплати праці працівників державних органів» [8], «Деякі питання оплати праці державних службовців податкових органів» [9], «Питання оплати праці посадових осіб та працівників Державної митної служби» [10].

Необхідність виконання правовим регулюванням соціального захисту цієї функції пояснюється заборонаю на отримання доходу державними службовцями із інших джерел. Відсутність заробітної плати для державного службовця призведе до настання цілого комплексу соціальних ризиків щодо неможливості оплатити комунальні послуги, забезпечити життєві потреби свої та членів своєї сім'ї. Тобто забезпечувальна функція може застосовуватися виключно до державних службовців, оскільки її реалізація фінансується державою, а метою виплати, на відміну від приватних трудових відносин, є не лише справедлива оплата праці, але й підтримання належного рівня добробуту державного службовця та членів його сім'ї.

Слід констатувати, що змістом забезпечувальної функції правового регулювання соціального захисту державних службовців є фінансове підтримання соціальної та економічної безпеки державного службовця, викликане потребою врівноваження законодавчих обмежень проходження державної служби.

Стимулююча функція правового регулювання соціального захисту також є спеціальною, адже поширюється виключно на державних службовців. Як вірно підкреслює К.П. Якименко, незадоволення матеріальних потреб має настільки демотивуючий вплив на осіб, що він не дозволяє діяти будь-яким іншим мотиваційним факторам. Тому активізувати поведінку особи неможливо, якщо вона переживає за свій низький соціальний захист [11, с. 411].

Законодавство щодо державної служби встановлює спеціальні засоби заохочення продуктивності державних службовців щодо надання винагород або ж навіть премій. Однак усі вони мають тимчасовий характер та не можуть повною мірою ефективно діяти, якщо загальний матеріальний стан державного службовця є незадовільним.

Водночас збільшення заробітної плати через отримання чергового рангу, надбавки за вислугу років підвищують загальний рівень соціального захисту державних службовців. Тобто здійснення ефективного правового регулювання соціального захисту державних службовців є основним інструментом підвищення мотивації якісно реалізувати владні повноваження, адже державний службовець значно легше буде концентруватися на посадових обов'язках, якщо буде впевнений у своєму стабільно забезпеченому майбутньому.

Можливо резюмувати, що стимулююча функція правового регулювання соціального захисту полягає у використанні заходів соціального захисту для підвищення мотивації державного службовця до продуктивної службової діяльності.

Протидіюча функція правового регулювання соціального захисту державних службовців пов'язана безпосередньо із правомірним виконанням посадових обов'язків. Подолання корупції, розвиток якості сервісного обслуговування та підвищення рівня довіри населення до держави значно залежать від способу поведінки державного службовця. Правове регулювання соціального захисту, за умови належної реалізації усіх попередньо наведених функцій, виконує й функцію протидії вчиненню державними службовцями протиправної діяльності, як щодо дисциплінарних проступків, так й щодо адміністративних й кримінальних правопорушень.

Така ситуація пояснюється відсутністю потреби в державного службовця цілеспрямовано здійснювати протиправну діяльність для забезпечення своїх та членів своєї сім'ї життєвих потреб. Тобто умовою реалізації цієї функції є належний рівень соціального захисту для державних службовців, дотримання принципів правової визначеності та соціальної стабільності, конкурентоспроможність наданого соціального забезпечення.

Таким чином, змістом протидіючої функції правового регулювання соціального захисту державних службовців є вчинення державою заходів щодо усунення об'єктивних чинників, що стимулюють протиправну діяльність державного службовця. Важливою умовою реалізації такої функції є забезпечення незалежності соціального захисту від рішень окремих керівників державних органів.

Як завдання, так і функції мають динамічний характер та відображають зміни в суспільних та наукових уявленнях про правове регулювання соціального захисту державних службовців. Встановлення змісту функцій правового регулювання соціального захисту державних службов-

ців дозволяє дійти висновку, що їх комплексна дія є більш ефективною. Сам же зміст функцій правового регулювання соціального захисту державних службовців значною мірою залежить від застосованих методів та наявності фінансових ресурсів.

Список використаних джерел:

1. Марценюк О.В. Соціальний захист населення України. *Теоретичні і практичні аспекти економіки та інтелектуальної власності*. 2015. Вип. 2(3). С. 166–170.
2. Безусий В.В. Функції соціального захисту державних службовців. *Держава і регіони*. 2019. № 3. С. 109–115.
3. Папаїка І.О. Методи оцінки продовольчої безпеки, державне регулювання та прогнозування її розвитку. *Бізнес навігатор*. 2018. № 6. С. 255–259.
4. Капітан О.І. Адміністративно-правове регулювання діяльності суб'єктів формування та реалізації соціальної політики України в умовах євроінтеграційних процесів : дис. ... доктора філософії : спец. 081. Львів, 2020. 227 с.
5. Про затвердження Порядку надання державним службовцям матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань: Постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2016 № 500. *Офіційний вісник України*. 2016. № 65. С. 44.
6. Про дипломатичну службу: Закон України від 07.06.2018 № 2449-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2018. № 50. С. 7.
7. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2016. № 4. С. 43.
8. Питання оплати праці працівників державних органів: Постанова Кабінету Міністрів від 18.01.2017 № 15. *Офіційний вісник України*. 2017. № 9. С. 43.
9. Деякі питання оплати праці державних службовців податкових органів: Постанова Кабінету Міністрів від 28.12.2020 № 1346. *Офіційний вісник України*. 2021. № 4. С. 231.
10. Питання оплати праці посадових осіб та працівників Державної митної служби: Постанова Кабінету Міністрів від 24.04.2020 № 310. *Офіційний вісник України*. 2020. № 36. С. 37.
11. Якименко К.П. Мотивація як метод підвищення ефективності праці в органах державної влади в Україні. *Економіка і організація управління*. 2016. Вип. 4 (24). С. 406–411.

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО;
ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

УДК 347.235:343.141
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.11>

ІГНАТЧЕНКО Н.В.

**СПОСІБ ВЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ
У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ**

**METHOD OF COMMITTING CRIMINAL OFFENSES
IN THE FIELD OF LAND RELATIONS IN UKRAINE**

Актуальність статті полягає в тому, що спосіб вчинення кримінальних правопорушень – один із елементів криміналістичної характеристики і водночас один із головних обставин, що підлягають доказуванню у кримінальному провадженні. Зазначений елемент криміналістичної характеристики завжди був об'єктом детальної уваги вчених, оскільки він виступає своєрідним «ключем» до розкриття кримінальних правопорушень, відображає характерні риси діяльності особи, є визначальною ланкою в розробленні окремих методик та іноді уможливує розмежування окремих видів кримінальних правопорушень, нерідко ставить перед криміналістикою нові завдання тощо. У статті встановлено, що способи вчинення кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин здебільшого є повноструктурними елементами, що включають весь комплекс дій злочинців із підготовки, вчинення та приховування слідів кримінального правопорушення. За результатами аналізу слідчої та судової практики виокремлено їх три такі основні групи: способи, пов'язані з незаконним заволодінням або знищенням природних ресурсів; способи, пов'язані з негативним впливом на природне середовище та погіршення його стану; способи, пов'язані з порушенням правил використання земель (невиконання або неналежне виконання покладених на особу обов'язків щодо використання землі чи її охорони). Аргументовано, що способам вчинення кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин властиве специфічне поєднання порушень установлених правил використання й охорони земель з різними видами службових підроблень господарської документації, корупційними діяннями службових осіб земельнопорядних організацій та уповноважених державних органів із залученням для реалізації злочинного наміру спеціальної техніки. Наголошено на тому, що спосіб вчинення забруднення або псування земель передбачає порушення спеціальних правил поводження зі шкідливими речовинами, відходами. Ці правила містяться в низці законів та нормативно-правових актів, що регламентують господарську, наукову, медичну, військову та іншу діяльність, яка пов'язана з використанням зазначених небезпечних речовин і продуктів.

Ключові слова: земля, земельні відносини, спосіб вчинення, криміналістична характеристика, охорона земель, порушення.

The relevance of the article is that the method of committing criminal offenses is one of the elements of forensic characterization and, at the same time, one of the main circumstances to be proved in criminal proceedings. This element of forensic characterization has always been the subject of detailed attention of scientists, as it serves as a kind of “key” to the detection of criminal offenses, reflects the characteristics of the individual, is a defining element in the development of certain methods and in some cases allows differentiation, sets new tasks for criminology, etc. The article establishes that the methods of committing criminal offenses in the field of land relations in most cases are full-fledged elements that include the full range of actions of criminals to prepare, commit and conceal traces of criminal offenses. According to the results of the analysis of investigative and judicial practice, their three main groups have been identified: methods related to the illegal seizure or destruction of natural resources; ways associated with the negative impact on the environment and the deterioration of its condition; ways of violating the rules of land use: non-fulfillment or improper fulfillment of the obligations imposed on the person regarding the use of land or its protection. It is argued that the ways of committing criminal offenses in the field of land relations are characterized by a specific combination of violations of established rules of land use and protection with various types of official forgery of economic documents, corrupt actions of officials of land management organizations and authorized state bodies. It is emphasized that the method of committing damage to pollution or damage to land involves violation of special rules for the management of harmful substances, waste. These rules are contained in a number of laws and regulations governing economic, scientific, medical, military and other activities related to the use of the above hazardous substances and products.

Key words: *land, land relations, method of commission, forensic characteristics, land protection, violations.*

Актуальність теми. Земля визнається основним національним багатством та природним ресурсом, що перебуває під особливою охороною держави. Висока цінність земель як товару в ринковій економіці робить її привабливим об’єктом злочинних посягань [1, с. 43].

Спосіб вчинення кримінальних правопорушень – це один із елементів криміналістичної характеристики і водночас одна з головних обставин, що підлягають доказуванню у кримінальному провадженні. Зазначений елемент криміналістичної характеристики завжди був об’єктом детальної уваги вчених, оскільки він виступає своєрідним «ключем» до розкриття кримінальних правопорушень, відображає характерні риси діяльності особи, є визначальною ланкою в розробленні окремих методик та іноді уможливує розмежування окремих видів кримінальних правопорушень, нерідко ставить перед криміналістикою нові завдання тощо.

Виклад основного матеріалу. Структура способу вчинення кримінального правопорушення є категорією непостійною. Залежно від своєрідності поведінки підозрюваного, особливостей ситуацій, що виникають до і після вчинення кримінальних правопорушень та інших обставин, вона може бути триланковою (включає поведінку суб’єкта до, під час і після вчинення кримінального правопорушення), дволанковою (у різних комбінаціях) та одностанковою (характеризує поведінку суб’єкта лише під час вчинення кримінального правопорушення) [2; 3, с. 137].

За наявного розмаїття кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин способи їх учинення відрізняються однотипністю, бо вони всі пов’язані з недотриманням вимог норм кримінального, природоохоронного та земельного законодавства і залежать перш за все від особи злочинця та предмета злочинного посягання.

Виявлені та зареєстровані на практиці типові способи кримінальних правопорушень у сфері земельних відносин можна класифікувати таким чином.

1) Типові способи самовільного зайняття земельної ділянки та самовільного будівництва (ст. 197-1 КК України).

Кримінальні правопорушення, пов’язані з незаконним заволодінням землею, які порушують право власності на землю, вчиняються шляхом самовільного зайняття земельних ділянок для посіву сільськогосподарських культур (32%) [4; 5]; самовільного встановлення парканів та металевих конструкцій, що спричиняє зайняття земельної ділянки (46%) [6]; будівництва споруд без оформлення належних документів (63%) [7; 8]; здійснення незаконного будівництва без зміни, в установленому законом порядку цільового призначення земельних ділянок (45%) [9]; оформлення дозволу на будівництво на земельній ділянці шляхом складання завідомо недостовірних офіційних документів [10].

Наприклад, ОСОБА_1 звернулася із заявою до ФОП ОСОБА_2 про виготовлення технічної документації із землеустрою щодо поділу наведеної земельної ділянки на окремі ділянки з площами 0,0500 га та 0,0500 га для будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд. За результатами поділу земельної ділянки з кадастровим номером 6125287500:01:018:0046 ОСОБА_1 набула право власності на земельні ділянки з усіма обтяженнями та сервітутами загальною площею 0,0500 га із кадастровим номером 6125287500:01:018:0078 та загальною площею 0,0500 га із кадастровим номером 6125287500:01:018:0079, що розташовані за межами населеного пункту с. Смиківці на території Смиковецької сільської ради Тернопільського району Тернопільської області, для будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд.

Право власності на земельні ділянки загальною площею 0,0500 га із кадастровим номером 6125287500:01:018:0078 та загальною площею 0,0500 га із кадастровим номером 6125287500:01:018:0079 ОСОБА_1 належним чином зареєструвала та використовує для будівництва й обслуговування житлового будинку, господарських будівель і споруд. Суміжними землекористувачами до земельних ділянок із кадастровими номерами 6125287500:01:018:0078 та 6125287500:01:018:0079, які належать на праві власності ОСОБА_1, є землі громадян ОСОБА_3, ОСОБА_4, ОСОБА_5 та землі Смиковецької сільської ради. Надалі встановлено, що фактична площа користування, визначена фактичними межами земельної ділянки за кадастровим номером 6125287500:01:018:0078, становить 0,0854 га, тоді як, згідно з відомостями Державного земельного кадастру, документації із землеустрою, повинна становити 0,05 га, отже, фактичний порядок користування земельною ділянкою не відповідає правоустановчим документам та вимогам нормативно-правових актів із питань землеустрою та землекористування. Крім того, фактична площа користування, визначена фактичними межами земельної ділянки за кадастровим номером 6125287500:01:018:0079, становить 0,0823 га, тоді як, згідно з відомостями Державного земельного кадастру, документації із землеустрою, вона повинна становити 0,05 га, отже, фактичний порядок користування земельною ділянкою не відповідає правоустановчим документам та вимогам нормативно-правових актів із питань землеустрою та землекористування.

Таким чином, нехтуючи вимогами земельного законодавства, ОСОБА_1 у не встановлений органом досудового розслідування час умисно та самовільно порушила права власників суміжної земельної ділянки, а саме Смиковецької сільської ради, самовільно заволодівши земельною ділянкою загальною площею 0,0653 га [11].

Необхідно додати, що спосіб вчинення кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним заволодінням землею, метою яких є незаконне набуття юридичних прав на землю, залежить від суб'єкта правоволодіння. Якщо земельна ділянка перебуває у приватній власності, оформлення права власності на земельну ділянку здійснюється шляхом підроблення документів із залученням до співучасті у вчиненні кримінального правопорушення нотаріуса та інших осіб, які надають публічні послуги. У разі вчинення кримінального правопорушення шляхом заволодіння земельної ділянки, яка перебуває в державній чи комунальній власності, зміна права власності здійснюється здебільшого шляхом зловживання владою чи службовим становищем, здачі в оренду земельної ділянки шляхом заниження суми орендної плати [3, с. 63].

Отже, самовільне зайняття земельної ділянки – це завжди активні дії, тому не може кваліфікуватись як самовільне зайняття земельної ділянки бездіяльність особи, яка не звільняє орендовану земельну ділянку після спливу строку оренди або земельну ділянку, вилучену для суспільних потреб. Стосовно самовільного будівництва, то за своїми ознаками воно частково тотожне поняттю «самочинне будівництво», передбаченому цивільним законодавством України, відповідно до якого, самочинним визнається будівництво, яке було здійснене за однієї з таких обставин: на земельній ділянці, що не була відведена для цієї мети; без належного дозволу чи належно затвердженого проекту; з істотним порушенням будівельних норм і правил. Таким чином, кримінальним правопорушенням воно може бути визнане лише в разі його поєднання із самовільним зайняттям земельної ділянки, яким завдано значної шкоди її власнику чи володільцю [12, с. 447].

2) Типові способи забруднення або псування земель (ст. 239 КК України).

Аналіз структури злочинності проти довкілля засвідчив, що найбільшу частку становлять кримінальні правопорушення, що пов'язані із забрудненням або псуванням земель (2/3 від усіх кримінальних правопорушень зазначеної категорії, або 66%).

Забруднення земель – це привнесення або виникнення у ґрунтах і ґрунтових водах унаслідок діяльності людини пестицидів, важких металів, радіонуклідів та інших речовин, вміст яких значно перевищує природний фон на цих землях, що приводить до їх кількісних або якісних змін; при цьому зміни можуть бути зумовлені не лише появою в зоні аерації нових речовин, яких раніше не було, але й збільшенням вмісту речовин, характерних для складу незабрудненого ґрунту, порівняно з даними агрохімічного паспорту на землі сільськогосподарського призначення. Під псуванням земель

розуміється порушення їх природного стану без обґрунтованих проєктних пропозицій, погоджених та затверджених у встановленому порядку, забруднення їх хімічними та радіоактивними речовинами, засмічення промисловими, побутовими та іншими відходами і стічними водами; порушення родючого шару ґрунту, невиконання вимог встановленого режиму використання земель, а також використання земель способами, що погіршують їхню природну родючість [13].

Слід наголосити на тому, що спосіб вчинення забруднення або псування земель передбачає порушення спеціальних правил поводження зі шкідливими речовинами, відходами. Ці правила містяться в низці законів та нормативно-правових актів, що регламентують господарську, наукову, медичну, військову та іншу діяльність, яка пов'язана з використанням зазначених небезпечних речовин і продуктів.

Порушення зазначених правил характеризується невиконанням або неналежним виконанням особою покладених на неї обов'язків щодо охорони земель як найважливішого компонента природного середовища. Наприклад, зберігання та видалення відходів мають здійснюватися у місцях, визначених органами місцевого самоврядування, за наявності спеціальних дозволів, у яких визначено обсяги відходів відповідно до встановлених лімітів та умов їх зберігання. У зв'язку з цим самовільне захоронення (складування) промислових, побутових та інших відходів на землях утворює склад аналізованого кримінального правопорушення.

ОСОБА_1, здійснюючи діяльність з утримання та розведення свиней на території домоволодіння за місцем свого фактичного проживання за адресою: АДРЕСА_2, починаючи з початку березня 2019 року до 3 квітня 2019 року, діючи умисно, в порушення спеціальних правил, визначених ст. ст. 17, 33 Закону України «Про відходи», ст. 55 Закону України «Про охорону навколишнього середовища», систематично здійснював злив відходів (гною та сечі), що виникли внаслідок життєдіяльності свиней, на ґрунтовий покрив берега р. Гірський Тікич, тим самим здійснюючи забруднення земельної ділянки площею 750 м², чим, відповідно до висновку судової інженерно-екологічної експертизи, допустив викиди відходів у навколишнє середовище, що призвело до забруднення земельних ресурсів в результаті перевищення концентрацій показників ґрунту порівняно з фоновими пробами, а саме амонію (обмінного) у перерахунку на амоній-іон, нітратів, фосфору (рухомі форми) у перерахунку на п'ятиоксид фосфору, хлоридів (водна витяжка), що внаслідок великої кількості гельмінтів та потрапляння зараженого гною на відкритий ґрунт створило небезпеку для довкілля та здоров'я людей, які мешкають поряд, а також заподіяло шкоди на суму 71 054 грн. 08 коп.

Таким чином, своїми умисними та протиправними діями ОСОБА_1 вчинив кримінальне правопорушення, передбачене ч. 1 ст. 239 КК України, а саме забруднення земель відходами, шкідливими для здоров'я людей та довкілля, внаслідок порушення спеціальних правил, що створило небезпеку для здоров'я людей та довкілля [14].

Отже, землі вважаються забрудненими (зіпсованими), коли перевищено гранично допустимі нормативи концентрацій небезпечних речовин у ґрунтах і їх не можна використовувати за цільовим призначенням [15, с. 122].

3) Типові способи незаконного заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель (ст. 239-1 КК України).

Протиправне вилучення з будь-якою метою у власника або законного користувача всупереч його волі, а також власником чи законним користувачем із порушенням встановленого порядку зняття та перенесення родючого поверхневого шару ґрунту земельних ділянок або ґрунтового покриву (родючого шару ґрунту) сьогодні стає все більш поширеним і особливо стосується чорнозему сільськогосподарських полів та будівельного піску, які вивозять на продаж. Власникам земельних ділянок та землекористувачам заборонено без спеціального дозволу органів, що здійснюють державний контроль за використанням та охороною земель, зняття та перенесення ґрунтового покриву земельних ділянок, але водночас злочинці, користуючись тим, що велика кількість орендарів не обробляє свої поля через банкрутство, приїжджають на поле, для зручності накидання до вантажівок «буртують» землю, а згодом її вивозять.

ОСОБА_1 30 березня 2019 року близько 14.00 год., не маючи дозволу на зняття, збереження, перенесення та використання ґрунтового покриву, на земельній ділянці, призначеній для ведення селянського господарства, розташованій за адресою: АДРЕСА_2, діючи з прямим умислом, керуючись корисливим мотивом, за допомогою екскаватора-навантажувача «Т-156», реєстраційний номер: НОМЕР_2 та бульдозера «Т-170», які були найняті ним на усній домовленості у громадян, яких він запевнив у своїй законній діяльності, незаконно зняв поверхневий шар ґрунту на площі 0,76 га задля подальшої реалізації, чим створив реальну небезпеку для довкілля, оскільки порушив ландшафтну цілісність території, пошкодив родючий шар ґрунту, що потребує відновлення та унеможливив використання земельної ділянки за цільовим призначенням, не завдавши матеріальної шкоди.

Ці дії ОСОБА_1 органом досудового розслідування кваліфіковані за ч. 1 ст. 239-1 КК України таким чином: незаконне заволодіння ґрунтовим покривом (поверхневим шаром) земель, що створило небезпеку для довкілля [16].

4) Типові способи незаконного заволодіння землями водного фонду в особливо великих розмірах (ст. 239-2 КК України).

Сутність способів вчинення таких кримінальних правопорушень полягає в умисному протиправному вилученні земель водного фонду або використання їх для задоволення власних потреб (навив ґрунту для створення штучної земельної ділянки, підняття рівня ґрунту задля перешкоди сезонному затопленню земельної ділянки, влаштування дамб, причалів та проведення інших робіт).

ОСОБА_1 обвинувачується в тому, що, перебуваючи на прибережній захисній смузі вздовж річки Малий Сірет, яка протікає в адміністративних межах с. Нижні Петрівці Сторожинецького району Чернівецької області та, відповідно до положень п. «б» ч. 1 ст. 58 та п. «а» ч. 2 ст. 60 Земельного Кодексу України, віднесена до поверхневого шару земель водного фонду, незаконно, без отримання від спеціально уповноваженого органу влади дозволу на видобуток важкого суглинку сіро-коричневого кольору та всупереч Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку видачі дозволів на проведення робіт на землях водного фонду» від 12 липня 2005 року № 557, шляхом знімання поверхневого (ґрунтового) шару земель водного фонду за допомогою екскаватора, який належить не встановленій слідством особі, видобував та загрузив до кузова автомобіля марки «Камаз» н/з: НОМЕР_1, право власності якого належить ОСОБА_4, 11 метрів кубічних важкого суглинку сіро-коричневого кольору, тим самим незаконно заволодів поверхневим шаром земель водного фонду в особливо великих розмірах загальним об'ємом 11 м³. В подальшому ОСОБА_1 відвозив цю суміш за місцем свого проживання, де використовував для будівництва.

Своїми діями ОСОБА_1 вчинив кримінальне правопорушення, передбачене ст. 239-2 ч. 1 КК України, а саме незаконне заволодіння поверхневим (ґрунтовим) шаром земель водного фонду в особливо великих розмірах [17].

Отже, перебування земель водного фонду в комунальній чи приватній власності не звільняє власників від обов'язку отримати спеціальний дозвіл на проведення на таких землях будь-яких робіт. Зокрема, такі дозволи можуть видаватися уповноваженими органами на будівництво гідротехнічних споруд, поглиблення дна для судноплавства, видобування корисних копалин, прокладання кабелів і трубопроводів, проведення бурових і геологорозвідувальних робіт.

5) Типові способи безгосподарського використання земель (ст. 254 КК України).

Способи вчинення характеризуються невиконанням або неналежним виконанням вимог законодавства особами, на яких покладено правовий обов'язок з охорони земель від шкідливого антропогенного впливу.

Так, у період від 2 квітня 2019 року по 27 травня 2021 року ОСОБА_1, будучи на підставі договору оренди землекористувачем земельної ділянки площею 3,12 га для ведення особистого селянського господарства, під час її використання всупереч вимогам п. п. «а», «б» та «г» ч. 1 ст. 96 Земельного кодексу України, відповідно до яких землекористувач зобов'язаний забезпечувати використання землі за цільовим призначенням та за свій рахунок приводити її у попередній стан у разі незаконної зміни її рельєфу, за винятком випадків незаконної зміни рельєфу не власником такої земельної ділянки, додержуватися вимог законодавства про охорону довкілля та підвищувати родючість ґрунтів і зберігати інші корисні властивості землі, а також у порушення вимог ст. 164 Земельного кодексу України, ст. 35 Закону України «Про охорону земель» та ст. 20-2, 51 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», достовірно знаючи про вид цільового використання земельної ділянки, без відповідних дозвільних документів на проведення робіт та без проведення зміни цільового призначення земельної ділянки розмістив на ній піролізні печі для виготовлення деревного вугілля.

Отже, використання не за цільовим призначенням земельної ділянки сільськогосподарського призначення ОСОБА_1 привело до виведення із сільськогосподарського обігу земельної ділянки, яка належить на праві приватної власності ОСОБА_2, загальною площею 0,1 га без відома власника. Ці дії органом досудового розслідування кваліфіковані за ст. 254 Кримінального кодексу України, оскільки ОСОБА_1 вчинив безгосподарське використання земель, що спричинило виведення земель із сільськогосподарського обігу [18].

Наслідками таких дій є тривале зниження або втрата родючості, тобто зменшення або позбавлення здатності землі задовольняти потреби рослин в елементах живлення, воді, повітрі й теплі в достатніх кількостях для їх нормального розвитку, або виведення земель із сільськогосподарського обігу (вимушена консервація або вилучення земель із використання назавжди внаслідок її деградації) та порушення структури ґрунту (природне або антропогенне спрощення ґрунтового покриву, погіршення стану, складу, корисних властивостей і функцій родючого шару ґрунту та інших органічно пов'язаних із ним природних компонентів) [19].

Висновки. Аналіз правозастосовної практики дав змогу виокремити декілька таких способів зловживання повноваженнями особами, які надають публічні послуги:

1) здійснення державної реєстрації всупереч накладеного мораторію на купівлю-продаж земельної ділянки;

2) відчуження земельних часток (паїв), проведення державної реєстрації права власності на земельну ділянку на підставі акта на право власності, скасованого в судовому порядку на момент такої реєстрації;

3) знищення вартості земельної ділянки шляхом проведення оціночної експертизи; в такому разі предметом доказування є невідповідність наданого висновку щодо оцінювання земельної ділянки, на підставі якого було здійснено купівлю-продаж, фактичній вартості такої земельної ділянки; для такого співставлення необхідно провести судову земельно-оціночну експертизу вартості земельної ділянки [20, с. 58–59].

Список використаних джерел:

1. Семенишина-Фіголь Б.М. Кримінологічна характеристика та запобігання кримінальним правопорушенням у сфері земельних відносин в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Маріуполь, 2021. 236 с.

2. Класифікація способів приховування злочинів у криміналістиці : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09. Харків, 2000. 19 с.

3. Одерій О.В. Теорія і практика розслідування злочинів проти довкілля : монографія. Харків : Діса плюс, 2015. 528 с.

4. Ухвала Дубенського міськрайонного суду Рівненської області від 8 серпня 2018 року. Справа № 559/1643/18. Провадження № 1-кк/559/496/2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75747874>.

5. Ухвала Марківського районного суду Луганської області від 18 червня 2018 року. Справа № 417/5825/18. Провадження № 1-кк/417/242/18 URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74735837>.

6. Ухвала Індустріального районного суду м. Дніпропетровська від 6 серпня 2018 року. Справа № 202/4088/18. Провадження № 1-кп/202/381/2018. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75700240>.

7. Ухвала Вінницького міського суду Вінницької області від 6 серпня 2018 року. Справа № 127/19064/18. Провадження № 1-кк/127/9820/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75721027>.

8. Ухвала Орджонікідзевського районного суду м. Харкова від 31 липня 2018 року. Справа № 644/5386/18. Провадження № 1-кк/644/1230/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75603126>.

9. Ухвала Ніжинського міськрайонного суду від 20 червня 2018 року. Справа № 740/5085/17. Провадження № 1-кк/740/598/18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74863267>.

10. Ухвала Хмельницького міськрайонного суду Хмельницької області від 15 травня 2018 року. Справа № 686/5723/18 URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75038416>.

11. Вирок Тернопільського міськрайонного суду Тернопільської області від 17 лютого 2021 року. Судова справа № 607/6123/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/95089931>.

12. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за заг. ред. О.М. Джужи, А.В. Савченка, В.В. Чернея. 2-ге вид., перероб. і доп. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 1104 с.

13. Кримінальне право України: Загальна частина : підручник / Є.С. Назимко, С.В. Лосич, Ю.О. Данилевська та ін. / за заг. ред. В.М. Бесчастного, О.М. Джужи. Київ : Дакор, 2018. 386 с.

14. Вирок Жашківського районного суду Черкаської області від 21 січня 2020 року. Судова справа № 1-кп/693/22/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87030812>.

15. Мовчан Р.О. Кримінальна відповідальність за злочини у сфері земельних відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право». Київ, 2020. 20 с.

16. Вирок Зачепилівського районного суду Харківської області від 22 травня 2019 року. Судова справа № 620/315/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81961852>.

17. Вирок Сторожинецького районного суду Чернівецької області від 18 квітня 2019 року. Судова справа № 723/1427/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81295657>.

18. Вирок Дубровицького районного суду Рівненської області від 7 вересня 2021 року. Судова справа № 949/996/21. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/99462083>.

19. Про охорону земель : Закон України від 19 червня 2003 року № 962-IV / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/962-15>.

20. Дякін Я.О. Доказування у кримінальних провадженнях про злочини, пов'язані з незаконним заволодінням землею : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 235 с.

УДК 342.9
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.12>

БАРЧУК В.О.

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ КАТЕГОРІЇ
«АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ЛІСОВОГО ФОНДУ УКРАЇНИ»

ON THE QUESTION OF DEFINITION OF THE CONCEPT
OF THE CATEGORY “ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION
OF THE FOREST FUND OF UKRAINE”

Актуальність статті полягає в тому, що лісова територія України як важливий компонент земельно-ресурсного потенціалу України та самостійна складна екологічна система є національним багатством українського народу. Метою статті є визначення поняття категорії «адміністративно-правова охорона лісового фонду України». Стаття присвячена визначенню поняття категорії «адміністративно-правова охорона лісового фонду України». Акцентовано увагу на тому, що проблематика визначення сутності лісового фонду та окремі особливості забезпечення його схоронності є достатньо широко розкритими науковцями різних галузей знань, в тому числі суміжними напрацюваннями вчених у межах адміністративно-правової науки. Однак з огляду на відсутність нормативного закріплення та визначення сутності категорії «адміністративно-правова охорона», у тому числі щодо лісового фонду України, а також наявність трансформаційних перетворень складу суспільних відносин, що входять до предмета регулювання адміністративного права, зазначається про актуальність розгляду цього питання. Визначено, що адміністративно-правова охорона лісового фонду України є одним із напрямів ефективного публічного адміністрування у сфері лісових відносин. Для обґрунтування зазначеного твердження наведено положення чинного законодавства України, а також окремі думки вчених, що підтверджують його істинність. В результаті цього доведено, що адміністративно-правова охорона лісового фонду України є суто правовою категорією адміністративного вектору спрямування регулюючого впливу на лісові відносини, у тому числі лісогосподарські та адміністративно-правові в межах досліджуваної сфери, а також може бути визначена як вжиття суб'єктами публічної адміністрації у сфері державної лісової охорони системи заходів, передбачених актами адміністративного законодавства, які спрямовані на забезпечення схоронності його складових частин (як загалом, так і окремої лісової території), що передбачає підтримання лісових територій України (яким є характерний відповідний біотоп та біоценоз для лісового покриву Землі) у стані збалансованого лісокористування та відповідального ставлення до лісової екосистеми.

Ключові слова: адміністративно-правова охорона, ліс, лісове господарство, лісовий фонд України, лісові ресурси, охорона лісової території.

The relevance of the article is that the forest territory of Ukraine as an important component of the land resource potential of Ukraine and an independent complex ecological system is the national wealth of the Ukrainian people. The purpose of the article is to define the concept of the category “administrative and legal protection of the forest fund of Ukraine”. The article is devoted to definition category “administrative and legal protection forest fund of Ukraine”. It is emphasized that problematics of determining essence forest fund and individual features of ensuring its safety are widely disclosed by scientists from various fields of knowledge. Including developments of scientists within the administrative and legal science. However, due to the lack of normative consolidation and definition essence category “administrative and legal protection”, including in relation to forest fund of Ukraine, as well as the presence of transformations in the composition of public relations included subject regulation of administrative law substantiate consideration of the raised issue. It is determined that administrative and legal protection forest fund of Ukraine is one of areas effective public administration in the field of forest relations. To substantiate this statement, the provisions of the current legislation of Ukraine are given, as well as individual opinions of scientists, confirming its truth. As a result, it was proved that administrative-legal protection forest fund of Ukraine is a purely legal category of administrative vector of the direction regulatory impact on forest relations, including forestry and administrative-legal within the studied area. It is defined as implementation by the subjects of public administration in the field of state forest protection of the system of measures provided for by acts of administrative legislation aimed at ensuring the safety of its components (both in general and in a separate forest area), which provides for the maintenance of forest areas of Ukraine (which are characterized by a corresponding biotope and biocenosis for the forest cover of the Earth) in a state of balanced forest management and a responsible attitude to the forest ecosystem.

Key words: *administrative and legal protection, forest fund of Ukraine, forest resources, forest, forestry, protection of forest territory.*

Постановка проблеми. Лісова територія України як важливий компонент земельно-ресурсного потенціалу України та самостійна складна екологічна система є національним багатством українського народу.

Оскільки від імені народу України фактично розпорядження [1, с. 31] лісами, їх природними багатствами здійснюється через органи публічного адміністрування шляхом застосування відповідних процедур публічного адміністрування, необхідним є досягнення під час такої діяльності найбільш повного та ефективного забезпечення прав українського народу, що полягає в отриманні максимальної економічної віддачі від лісового ресурсу з обов’язковим дотриманням балансу інших, зокрема екологічних, прав та інтересів [1, с. 31].

За достатньо точними твердженнями Х. Юшкевича, лісовий фонд є об’єктом регулювання, управління, охорони та захисту нормами адміністративного права як «класичного представника» блоку «публічне право», при цьому весь арсенал його норм, як матеріального, так і процесуального, як регулюючого, так і охоронного характеру, використовується задля забезпечення правопорядку у цій сфері [2, с. 40], тобто можна стверджувати, що адміністративно-правова охорона лісового фонду України є одним із напрямів ефективного публічного адміністрування у сфері лісових відносин. Однак це твердження вимагає належного обґрунтування, що зумовлює необхідність розгляду піднятої проблематики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика визначення сутності лісового фонду та окремі особливості забезпечення його схоронності є достатньо широко розкритими науковцями різних галузей знань, в тому числі суміжними напрацюваннями вчених у межах адміністративно-правової науки. Зокрема, значення мають наукові напрацювання таких учених, як В. Авер’янов, О. Волошенюк, С. Гончарук, Т. Жук, А. Замрига, І. Коросташова, І. Крицак, К. Куркова, Н. Максименцева, І. Патерило, К. Рябець, О. Скакун, Х. Юшкевич. Однак з огляду на відсутність нормативного закріплення та визначення сутності категорії «адміністративно-правова охорона», у тому числі щодо лісового фонду України, а також наявність трансформаційних перетворень складу суспільних відносин, що входять до предмета регулювання адміністративного права, є сенс говорити про актуальність розгляду піднятого питання.

Метою статті є визначення поняття категорії «адміністративно-правова охорона лісового фонду України».

Виклад основного матеріалу. Як зазначає І. Коросташова, аналіз правової категорії «адміністративно-правова охорона» в загальнотеоретичному значенні та в науці адміністративного права дає підстави розглядати її в чотирьох аспектах, а саме як одну з функцій держави (правоохоронна функція); завдання адміністративного права; функцію адміністративного права; діяльність органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також осіб, що надають публічні послуги [3, с. 68].

При цьому усвідомлення змісту та сутності цієї категорії безпосередньо залежить від значення таких термінів, як «право» (у контексті адміністративного вектору спрямування регулюючого впливу) та «охорона». Підтримуємо позицію І. Кричака [4] щодо того, що в юридичній науці існує безліч підходів до визначення права, але в рамках статті достатньо обмежитись констатацією того факту, що кожна школа або теорія праворозуміння розвивається на основі власного аксіологічного підґрунтя. Всі наявні теорії права можна умовно об'єднати у три основні концепції, а саме нормативну, ідеологічну (природну) та соціологічну. Кожна з названих концепцій розглядає право під власним кутом зору, виділяючи у ньому ті чи інші базові елементи, які, на їхню думку, складають основну мету й цінність права. Таким чином, нормативізм перш за все цінує в праві примусову силу, яка забезпечує порядок, представники природного права – справедливість, що стоїть на захисту особистості, соціологічна концепція – ефективність, здатність адекватно відображати тенденції розвитку суспільства [5, с. 20]. Однак право є явищем багатоаспектним, яке може належним чином виконувати своє призначення лише тоді, коли в ньому присутні і справедливість, і сила, і ефективність, тому під час дослідження питання охорони права, правоохоронної діяльності необхідно, на думку І. Кричака, стояти на позиціях комплексного, інтегративного (інтегрального) підходу до праворозуміння. Власне інтегральний підхід виникає на основі діалогу всіх шкіл і течій сучасного правознавства і полягає не в механічному поєднанні суперечливих позицій, а в синтезі теоретично значущих моментів, опрацьованих конкуруючими науковими теоріями, виходом на новий рівень їх узагальнення [6, с. 226–227], тобто право є чітко визначеною формою правових цінностей, специфічною формою застосування належного в суспільних відносинах [7, с. 10].

Щодо контексту права з огляду на адміністративний вектор спрямування регулюючого впливу (адміністративне право) А. Замрига зазначає, що в такий спосіб здійснюється позначення приналежності цієї категорії до науки адміністративного права та відповідної галузі права з усіма притаманними їй особливостями [8, с. 54]. Йдеться про об'єкт врегулювання, а саме відповідні правовідносини. При цьому нині єдності у визначенні предмета адміністративного права немає [9, с. 47]. Як зазначає К. Рябець [9], одні вчені під ним розуміють суспільні відносини, які виникають задля реалізації і захисту прав громадян, створення нормальних умов для функціонування громадянського суспільства й держави. Такі відносини пов'язані з діяльністю органів виконавчої влади; внутрішньо організаційною діяльністю інших державних органів, підприємств, установ, організацій; управлінською діяльністю органів місцевого самоврядування; здійсненням іншими недержавними суб'єктами делегованих повноважень органів виконавчої влади; здійсненням правосуддя у формі адміністративного судочинства [10, с. 25–26]. Інші науковці вважають, що нині предметом правового регулювання адміністративного права України виступають суспільні відносини управлінського характеру, що складаються переважно у сфері державного управління в процесі здійснення завдань і функцій виконавчої влади, а також пов'язаних із внутрішньою організацією діяльності державних органів, інших державних організацій та органів місцевого самоврядування, вжиттям заходів адміністративного примусу, реалізацією та захистом прав і свобод громадян у сфері виконавчої влади та здійсненням окремими недержавними формуваннями делегованих їм повноважень виконавчої влади [11, с. 19–20]. Як уточнює К. Куркова, використання адміністративно-правовою наукою протягом майже 80 років догми предмета радянського адміністративного права суттєвим чином суперечить принципам правової держави і верховенства права, які обумовлені Конституцією України [12, с. 223]. Сучасне розуміння предмета адміністративного права представлене «людиноцентристською» ідеологією, спрямуванням владно-розпорядчого впливу держави на суспільні відносини з єдиною метою, якою є служіння публічній адміністрації громаді шляхом забезпечення та захисту прав людини. У цьому полягає сутність усієї трансформації теорії і практики українського адміністративного права на сучасному етапі [13].

Відповідно, специфіка правовідносин, що нині входять до сфери регулювання адміністративного права, полягає у їхній трансформаційній фазі, сутність якої безпосередньо пов'язана зі зміщенням акцентів у діяльності суб'єктів владних повноважень зі сфери адміністративного провадження у сферу соціально-економічної діяльності задля максимізації споживчої цінності й підвищення на цій основі ефективності діяльності публічної адміністрації [14, с. 16], тобто сучасний предмет адміні-

стративного права України складають суспільні відносини у сфері взаємодії громадян з органами влади; суспільні відносини у сфері регламентації діяльності суб'єктів владних повноважень; суспільні відносини у сфері адміністративного судочинства. Відповідно, основне призначення адміністративного права можна охарактеризувати таким чином: за допомогою адміністративних норм та процедур реалізації їхнього змісту держава в особі уповноважених органів здійснює реалізацію політики адміністрування у всіх важливих сферах суспільного буття громадян України.

Однією з таких є державна політика щодо охорони лісових територій України, що спрямована на забезпечення сталого ведення та управління лісовим господарством [15].

Щоб розібратись із сутністю категорії охорони, слід зазначити, що крізь призму чинного законодавства вона розуміється як забезпечення схоронності об'єктів від різномірних посягань (аналіз Наказу МВС України «Про затвердження Інструкції з організації охорони установ банків Державною службою охорони при Міністерстві внутрішніх справ України» від 23 серпня 2005 р. № 700); узгоджені за метою, місцем та часом безперервні дії, які здійснюються для забезпечення безпеки (аналіз Наказу Управління державної охорони «Про затвердження Порядку забезпечення безпеки посадових осіб, щодо яких здійснюється державна охорона у місцях постійного та тимчасового перебування» від 27 травня 2011 р. № 210). У сукупному використанні цього терміна з іншими категоріями він згадується в актах законодавства 33 рази. Дезоб'єктивизуючи цю категорію, Т. Жук визначає її як діяльність з організації та практичного вжиття заходів охорони, спрямованих на забезпечення безпеки, шляхом запобігання або недопущення негативного безпосереднього впливу факторів (діяльності або бездіяльності) протиправного характеру [16; 17, с. 169].

У контексті охорони лісового фонду йдеться про організацію та вжиття комплексу заходів, спрямованих на збереження лісів від пожеж, незаконних рубок, пошкодження, ослаблення та іншого шкідливого впливу, захист від шкідників і хвороб [18]. При цьому Лісовий кодекс України встановлює нерозривний взаємозв'язок між охороною та захистом лісів як напрямів забезпечення їх схоронності, обов'язку та виду діяльності публічної адміністрації у сфері лісового господарства. Безпосередньо охорона передбачає вжиття уповноваженими суб'єктами правових, лісоохоронних та інших заходів, спрямованих на збереження, розширене відтворення, невиснажливе використання лісових ресурсів та об'єктів тваринного світу [19]. Зокрема, через це небезпідставно вчені-адміністративісти відносять відповідні правовідносини до сфери регулювання галузі адміністративного права [2, с. 32; 20], норми якої є домінуючими порівняно з іншими як публічними, так і приватними галузями права, а її матеріальні та процесуальні й процедурні норми пронизують майже кожен аспект цих відносин [2, с. 16].

Висновок. Аналіз думок учених та положень чинного законодавства дає можливість стверджувати, що адміністративно-правова охорона лісового фонду України є суто правовою категорією адміністративного вектору спрямування регулюючого впливу на лісові відносини, в тому числі лісогосподарські та адміністративно-правові в межах досліджуваної сфери.

Слід відзначити, що адміністративно-правову охорону лісового фонду України необхідно розглядати як вжиття суб'єктами публічної адміністрації у сфері державної лісової охорони системи заходів, передбачених актами адміністративного законодавства, які спрямовані на забезпечення схоронності його складових частин (як загалом, так і окремої лісової території), що передбачає підтримання лісових територій України (яким є характерний відповідний біотоп та біоценоз для лісового покриву Землі) у стані збалансованого лісокористування та відповідально-го ставлення до лісової екосистеми.

Список використаних джерел:

1. Максименцева Н. Публічне адміністрування у галузі використання і охорони надр в Україні : дис. ... докт. юрид. наук. Харків, 2018. 608 с.
2. Юшкевич Х. Адміністративно-правові засади охорони та захисту лісового фонду України : дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2019. 246 с.
3. Коросташова І. Адміністративно-правова охорона: загальнотеоретичні аспекти. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*. 2015. № 2. С. 66–72.
4. Кріцак І. Правоохоронна функція держави та її вплив на формування функції надання послуг населенню органами внутрішніх справ України. *Форум права*. 2009. № 3. С. 365–372.
5. Волошенко О. Цінність права. *Право і безпека*. 2005. Т. 4. № 1. С. 18–20.
6. Скакун О. Теорія права і держави : підручник. Київ : Алеута ; КНТ ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
7. Патерило І. Право як ціннісна категорія : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.01. Київ : Б.в., 2006. 20 с.

8. Замрига А. Адміністративно-правове забезпечення господарської діяльності в Україні. Теорія і практика : монографія. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2020. 374 с.
9. Рябець К. Адміністративно-правова охорона вод: сучасні проблеми та шляхи їх подолання. *Юридична наука*. 2014. № 1. С. 47–52.
10. Адміністративне право України : підручник / Ю. Битяк, В. Гаращук, О. Дьяченко та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 544 с.
11. Гончарук С. Основи адміністративного права України : навчальний посібник. Київ, 2004. 200 с.
12. Куркова К. Предмет адміністративного права: генеза і трансформація. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 6. Т. 4. С. 217–223.
13. Авер'янов В. Доктринальні засади сучасного розвитку та реформування українського адміністративного права. *Виконавча влада і адміністративне право*. Київ, 2002. С. 60–73.
14. Карловская Е. Методология организации предоставления государственных услуг на основе субъектно-ориентированного подхода : автореф. дисс. ... докт. экон. наук : спец. 08.00.05 ; Тихоокеанский государственный университет. Хабаровск, 2013. 47 с.
15. Державна стратегія управління лісами України до 2035 року : проект до обговорення / Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України. 2020. URL: [https://mepr.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%96%CC%88_2035%2007.10.20%20\(1\).docx](https://mepr.gov.ua/files/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B5%D0%BA%D1%82_%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%96%CC%88_2035%2007.10.20%20(1).docx).
16. Про охоронну діяльність : Закон України від 22 березня 2012 року № 4616-VI. *Голос України*. 2012. № 70.
17. Жук Т. Поняття та сутність охорони національних інтересів України. *Юридична наука*. 2020. № 3. С. 167–172.
18. Лісовий кодекс України від 21 січня 1994 року № 3852-XII. *Офіційний вебпортал парламенту України «Верховна Рада України»*. 2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3852-12#Text>.
19. Про затвердження Положення про державну лісову охорону : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 вересня 2009 року № 976. *Урядовий кур'єр*. 2009. № 172.
20. Сорока Л. Поняття державного регулювання і державного управління космічною діяльністю та їх розмежування. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2019. № 4. С. 193–199.

УДК 347.732

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.13>

БАСАЙ В.О.

ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ТА КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯМ ПОРЯДКУ НАДАННЯ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ КРЕДИТНИМИ СПІЛКАМИ В УКРАЇНІ

INTERACTION OF LAW ENFORCEMENT AND CONTROL BODIES ON PREVENTION OF VIOLATIONS OF VIOLATIONS OF THE PROCEDURE FOR PROVISION OF FINANCIAL SERVICES BY CREDIT UNIONS IN UKRAINE

У статті обґрунтовано, що, незважаючи на сформовану систему державного регулювання ринку фінансових послуг, визначення та розподіл повноважень щодо регулювання, нагляду і контролю за діяльністю фінансових послуг, державне регулювання фінансового сектору економіки на сучасному етапі характеризується недостатньою ефективністю, відстає від сучасних тенденцій і вимог розвитку ринку, недостатньо враховує міжнародний досвід. Ключовою проблемою у здійсненні

© БАСАЙ В.О. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування (Національна академія внутрішніх справ)

регулювання ринку фінансових послуг є недостатня координація дій між фінансовими регуляторами, що у процесі наглядової діяльності знаходить відображення у неузгодженості їх дій під час прийняття нормативно-правових актів, недостатній координації дій в умовах системних фінансових криз, недостатньому обміні інформацією та невідпрацьованості механізмів взаємодії під час нагляду за діяльністю фінансових конгломератів чи пов'язаних осіб. Велике значення має також подальша інтеграція України у світові структури, що визначають міжнародну політику у галузі регулювання фінансових послуг. У цьому контексті окреслено та запропоновано основні напрями взаємодії уповноважених суб'єктів щодо запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг кредитними спілками. Визначено, що основними факторами, що сприяють переходу до системи інтегрованого фінансового нагляду й регулювання, є структурні еволюційні зміни сегментів фінансового ринку, викликані численними інформаційними та технологічними інноваціями; розуміння того, що побудована раніше й наявна сьогодні система недосконала, є однією з причин повторюваних криз на різних сегментах фінансового ринку й вимагає більшого внутрішнього зв'язку між ними; створення фінансових супермаркетів, які виконують кредитно-фінансові операції, що викликає необхідність інтеграції установ, що займаються фінансовим надглядом і регулюванням у відповідних напрямках; створення та поширення нових фінансових продуктів, що викликало відповідний попит на регулювання з боку відповідних органів фінансового нагляду й регулювання; зміна якісних і кількісних характеристик ризиків, прийнятих на фінансових ринках кредитними спілками; зростання інтернаціоналізації небанківської справи, що впливає на організацію нагляду й регулювання як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Ключові слова: кредитна спілка, фінансові послуги, небанківська фінансова установа, правопорушення, запобігання, взаємодія.

The article substantiates that despite the current system of state regulation of the financial services market, definition and distribution of powers to regulate, supervise and control financial services, state regulation of the financial sector of the economy at the present stage is characterized by insufficient efficiency, lags behind current market trends and requirements, does not take into account international experience. The key problem in the regulation of the financial services market is the lack of coordination between financial regulators, which in the process of supervisory activities is reflected in the inconsistency of their actions during the adoption of regulations, lack of coordination in systemic financial crises, lack of information exchange and failure mechanisms, interaction during the supervision of financial conglomerates or related parties. The further integration of Ukraine into the world structures that determine the international policy in the field of financial services regulation is also important. In this context, the main directions of cooperation of authorized entities to prevent violations of the procedure for providing financial services by credit unions are outlined and proposed. It is determined that the main factors contributing to the transition to the system of integrated financial supervision and regulation can be identified as: structural evolutionary changes in financial market segments caused by numerous information and technological innovations; understanding that the system built earlier and existing today is imperfect, and is one of the causes of recurring crises in different segments of the financial market and requires a greater internal connection between them; creation of financial supermarkets that perform credit and financial operations, which necessitates the integration of institutions engaged in financial supervision and regulation in the relevant areas; the creation and distribution of new financial products has caused a corresponding demand for regulation by the relevant financial supervision and regulatory authorities; change in the qualitative and quantitative characteristics of risks accepted in the financial markets by credit unions; the growth of the internationalization of the non-banking business, which affects the organization of supervision and regulation at both the national and international levels.

Key words: credit union, financial services, non-bank financial institution, offenses, prevention, interaction.

Актуальність теми. Взаємодія суб'єктів запобігання кримінальним правопорушенням у сфері господарської діяльності характеризується наявністю різноманітних зв'язків, дослідження яких дасть змогу підвищити ефективність впливу держави на нейтралізацію чинників, що зумовлюють економічну злочинність загалом. Зазначені зв'язки в системі суб'єктів запобігання кримінальним правопорушенням у сфері господарської діяльності не повинні дублюватися, а мають бути взаємопов'язаними і скоординованими. Ця обставина обумовлює необхідність дослідження взаємодії суб'єктів запобігання кримінальним правопорушенням у сфері господарської діяльності під час реалізації ними своїх функцій [1].

Зв'язки, що визначають сутність взаємодії правоохоронних та інших суб'єктів у запобіганні кримінальним правопорушенням, повинні мати своє юридичне закріплення та ґрунтуватися на єдиних принципах верховенства права, суворого дотримання законності під час вжиття узгоджених спільних заходів, пріоритетності прав людини, гуманізму, поваги до людини тощо.

Виклад основного матеріалу. До суб'єктів взаємодії належать державні органи, які мають відповідні повноваження у сфері господарсько-правових відносин, а саме органи запобігання вчиненню кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності (правоохоронні органи) та органи, що здійснюють контроль за додержанням законів у відповідній сфері господарювання (контролюючі органи).

Основою взаємодії є обов'язкова участь правоохоронних та контролюючих органів у запобіганні кримінальним правопорушенням із наданням для цього необхідних, специфічних для кожного органу джерел інформації, сил та засобів. Слід зазначити, що така взаємодія не зводиться лише до обміну процесуальною, оперативно-розшуковою та іншою службовою інформацією, передбаченою відповідними законодавчими актами. Йдеться також про реалізацію цієї інформації шляхом проведення спільних дій, оцінювання та обговорення отриманих результатів, планування подальших заходів, спрямованих на запобігання кримінальним правопорушенням.

У цьому аспекті значимим, що регулювання є однією з основних функцій держави, яке полягає у здійсненні впорядковуючого впливу на суспільні відносини. На думку О. Безуха, необхідність здійснення державного регулювання у сфері економіки полягає в окремих сферах економіки та зумовлена постійними змінами (соціальними, економічними, політичними, технічними) у розвитку суспільства, які потребують швидкої реакції [2, с. 79]. Таким чином, у структурі державного апарату має бути передбачений суб'єкт, метою діяльності якого буде забезпечення належного, ефективного та своєчасного правового регулювання у певній сфері (зокрема, у сфері ринків фінансових послуг) з урахуванням необхідності балансу публічних і приватних інтересів. Зокрема, виділяють монорегуляторну та полірегуляторну моделі ринків фінансових послуг. Так, перша стосується тих країн, де державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг здійснюється єдиним суб'єктом щодо всіх фінансових посередників, а друга передбачає функціонування декількох наділених повноваженнями суб'єктів державного регулювання [3, с. 29–30].

Такими регуляторами в зарубіжних країнах зазвичай є спеціально уповноважені суб'єкти, що дають змогу зменшити прямий вплив контролю уряду за такими галузями (так звані регульовані галузі), які вирізняються необхідністю збалансування публічних і приватних інтересів, одним із механізмів забезпечення якого є навіть створення природних монополій. У таких сферах уповноважені регулятори зазвичай утворюються за експертним принципом задля зменшення політичного впливу на їх формування та діяльність [4, с. 45]. Виникнення спеціальних суб'єктів-регуляторів викликано кількома причинами, серед яких варто виокремити такі [5, с. 169]: необхідність дійсного досягнення мети регулювання (у розумінні здійснення ефективного впливу на функціональне середовище), а не лише прийняття нормативно-правових актів; демократизація управління; дотримання вимог адміністративного регулювання щодо достатності експертних знань внутрішнього характеру стосовно регульованої галузі, забезпечення аполітичності, наступності й стабільності в діяльності органів регулювання.

На жаль, вітчизняні фахівці акцентують увагу на тому, що система державного регулювання діяльності фінансових установ (фінансових посередників) на ринках фінансових послуг не завжди має збалансований і системний характер, а правове регулювання має рамковий характер і більшою мірою окреслює питання захисту прав споживачів, інвесторів, кредиторів; недостатня ефективність державного регулювання та нагледу, надмірна зарегульованість дозвільних процедур для фінансових установ приводять, зокрема, до порушень у зазначеній сфері [6, с. 143; 7, с. 65]. Ринок фінансових послуг є окремою сферою господарської діяльності, яка, відповідно, є об'єктом державного регулювання.

Ринок фінансових послуг передбачає функціонування декількох груп суб'єктів [8, с. 23], таких як власники фінансових ресурсів (продавці); користувачі фінансових ресурсів (покупці); фінансові посередники; органи державного регулювання на ринку фінансових послуг; громадські організації.

Відповідно до положень чинного законодавства України, фактично до основних суб'єктів, які здійснюють державне регулювання у сфері надання послуг у фінансовій сфері, належать Національний банк України (НБУ) та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР).

Щодо статусів цих суб'єктів тривають дискусії, зумовлені, зокрема, тим, що НБУ є особливим органом у системі органів державної влади, складові елементи правового статусу якого визначені в Конституції України, спеціальному статусному законі (Закон України «Про Національний банк України») [9], проте він не належить до жодної з гілок влади. З огляду на положення законодавства НБУ як суб'єкту реалізації функцій і завдань держави в окремих сферах притаманні такі ознаки: це орган державної влади; це колегіальний орган; його статус визначено Основним Законом України.

Так, НБУ взаємодіє з Державною податковою службою України та Державною фіскальною службою України щодо інформаційного забезпечення. Інформаційне співробітництво між такими органами є вкрай важливим для забезпечення ефективного державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг і дотриманням законодавства у цій сфері, запобігання порушенням на ринках фінансових послуг та реалізації єдиної державної політики у сфері податкових відносин, а також їх припинення, обов'язкових платежів, посилення контролю за дотриманням податкового законодавства учасниками ринків фінансових послуг.

Головними напрямками вдосконалення взаємодії НБУ з правоохоронними органами (Національне антикорупційне бюро України, Національна поліція, Державна фіскальна служба, Бюро економічної безпеки) щодо запобігання правопорушенням у сфері надання фінансових послуг кредитними спілками в Україні є формування механізму підтримки ліквідності кредитних спілок шляхом забезпечення функціонування установ другого рівня системи кредитних спілок, а саме кооперативного банку та об'єднаних кредитних спілок, що забезпечить для них можливість доступу до необхідних фінансових ресурсів як шляхом перерозподілу в межах системи кредитних спілок, так і шляхом залучення відповідних ресурсів із зовнішніх джерел; запровадження системи гарантування внесків членів кредитних спілок шляхом забезпечення законодавчих та інституціональних умов для створення фонду гарантування внесків членів кредитних спілок на депозитні рахунки. Участь у системі гарантування внесків буде обов'язковою для тих кредитних спілок, які здійснюють діяльність із залучення внесків (вкладів) своїх членів на депозитні рахунки; створення умов для забезпечення фінансової стабільності кредитних спілок через створення фонду стабілізації і фінансового оздоровлення кредитних спілок; перехід на оперативний моніторинг за діяльністю кредитних спілок; створення загальнодоступної для споживачів інформаційної бази на основі показників діяльності кредитних установ задля забезпечення доступу до інформації про діяльність кредитної спілки; внесення змін до законодавства щодо вдосконалення ведення персоналізованого обліку членів кредитних спілок, удосконалення управління кредитною спілкою, підвищення ролі асоціацій кредитних спілок у регулюванні їх діяльності, посилення відповідальності органів управління кредитних спілок за порушення прав споживачів [1; 10].

Також вважаємо за доцільне розглянути взаємодію НБУ з Департаментом фінансових розслідувань Держфінмоніторингу України [11], оскільки вважаємо її невід'ємною умовою ефективности, системності, комплексності та дієвості антилегалізаційних заходів у сфері надання фінансових послуг. Так, відповідно до Угоди про загальні засади співробітництва між цими суб'єктами державного фінансового моніторингу, зазначені сторони вживають у межах своєї компетенції всіх заходів, які можуть бути необхідними для співпраці у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та пов'язаної з цим злочинної діяльності, а також фінансуванню тероризму. Водночас сторони в межах своєї компетенції відповідно до законодавства та на підставі зазначеної Угоди за взаємною згодою спрямовують своїх представників для участі в спільних заходах; за необхідності створюють робочі групи для підготовки та проведення спільних заходів; здійснюють обмін досвідом у цій сфері, зокрема шляхом проведення нарад, семінарів і конференцій; здійснюють постійний обмін статистичними, довідковими й аналітичними матеріалами, методичними рекомендаціями, що становлять взаємний інтерес (за винятком інформації щодо особистого життя громадян); вживають спільних заходів з підвищення кваліфікації кадрів тощо [12].

Таким чином, як вважають Є. Назимко та В. Купрієнко, стратегічними напрямками в розвитку регулювання ринків фінансових послуг мають стати спрощення процедур звітності,

інформування, нагляду й моніторингу у сфері ринків фінансових послуг, забезпечення їх прозорості, максимально можливе делегування повноважень від органів загальної компетенції до спеціально уповноваженого суб'єкта регулювання ринків фінансових послуг, уніфікація та оптимізація функцій, завдань, чітке розмежування компетенції суб'єктів, які здійснюють державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, урахування напрямів розвитку регулювання ринків фінансових послуг у європейських країнах (особливо на наднаціональному рівні), запровадження відповідних стандартів, урахування рекомендацій і пропозицій під час розроблення положень вітчизняної політики розвитку галузі ринків фінансових послуг тощо [1].

Визначення суб'єкта, якому мають бути надані повноваження у сфері ринків фінансових послуг, має бути обґрунтованим і логічно випливати з мети, якої держава бажає досягти шляхом надання повноважень, діяти від її імені у сфері, відповідно до якої суб'єктам мають бути надані функції (отже, й повноваження), які не дублюються з аналогічними в інших суб'єктів. Зокрема, суб'єктом державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг є спеціально уповноважений за нормами закону суб'єкт, який, відповідно до покладених на нього законом функцій та завдань, розробляє, приймає та оприлюднює підзаконні нормативно-правові акти, якими визначається поведінка учасників ринків фінансових послуг, приймає рішення про включення (виключення) певного суб'єкта до складу учасників ринків фінансових послуг, здійснює нагляд за дотриманням вимог законодавства щодо порядку надання фінансових послуг і захисту прав споживачів фінансових послуг.

Статус, компетенція уповноваженого суб'єкта, який здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, мають бути визначені на рівні закону, як і порядок його взаємодії з іншими державними органами, процедура прийняття ним рішень та їх оскарження (усі питання адміністративної процедури мають отримати належне закріплення на рівні або конкретного спеціального закону, або загального кодифікованого акта, наприклад, Адміністративно-процедурного кодексу України).

З огляду на те, що ринок фінансових послуг є неодмінною складовою частиною економічного розвитку суспільства та держави, урегульованість цієї сфери (перевантаженість певної сфери компетентними органами, які мають контрольні повноваження, повноваження з прийняття рішень тощо) приводить до ускладнень суспільних відносин в окремих сферах, отже, знижує їх кількість і може приводити до сповільнення темпів розвитку суспільства загалом. Таким чином, актуальним залишається питання розмежування повноважень органів державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг в Україні та окреслення їх статусу, визначення процедур та форм їх взаємодії, фінансування тощо.

Серед проблем нагляду за діяльністю кредитних спілок фахівці виділяють нестабільність законодавства, пошук оптимального співвідношення контролю за дотриманням законодавства, регулювання фінансової стійкості, розроблення й контроль за виконанням вимог до обліку та звітності й інтегрованого (паралельного усіх НФУ) регулювання [13].

Водночас у жодному законодавчому акті України до питань небанківської діяльності не закріплено положення про те, що результати внутрішнього аудиту, внутрішнього контролю та інспекційних перевірок мають обов'язково спрямовуватись у відповідні правоохоронні органи для встановлення у них тих чи інших складів правопорушень та використання у контексті організації, реалізації та підвищення ефективності запобігання правопорушенням у зазначеній галузі суспільних відносин.

З огляду на це логічно було б Закон України «Про банки і банківську діяльність» доповнити ст. 73-1 «Обов'язковість спрямування результатів аудиту, контролю та інспекційних перевірок небанківських фінансових установ для прийняття рішення уповноваженим правоохоронним органом» та викласти цю норму у такій редакції.

«Узагальнені результати внутрішнього та зовнішнього аудиту, внутрішнього контролю небанківських фінансових установ та інспекційних перевірок Національного банку України обов'язково спрямовуються правоохоронним органам у тій частині, що стосується інформації щодо можливості вчинення правопорушення у сфері фінансових послуг, для їх юридичного оцінювання задля здійснення запобіжної діяльності для недопущення вчинення кримінальних правопорушень».

Перспективним для подальшого вдосконалення запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг є створення інституту інтегрованого фінансового нагляду і регулювання, коли названі функції концентруються в окремо виділеній установі з особливим правовим статусом, незалежним від органів виконавчої влади, та безпосереднім підпорядкуванням голові НБУ.

Така пропозиція ґрунтується на зарубіжному досвіді. Заклади інтегрованого фінансового нагляду і регулювання вперше створені у скандинавських країнах, а саме Швеції, Норвегії і Данії,

у 80-х роках ХХ ст. У Великобританії також створено єдиний орган регулювання й нагляду за діяльністю фінансових посередників, а саме Управління фінансового регулювання і нагляду (Financial Services Authority, FSA), яке для чіткого розмежування відповідальності, що базується на основі прозорості, відсутності дублюючих функцій і свободі інформації, уклало «Меморандум взаєморозуміння» з Банком Англії і Казначейством [14].

Існування такої проблеми обумовлено тим, що ризик невиконання зобов'язань або банкрутство фінансового посередника може мати більш істотні системні наслідки, ніж ризик дефолту або банкрутства порівняно з розміром підприємства нефінансового сектору економіки, тому основним аргументом на користь створення інтегрованих організацій фінансового нагляду і регулювання є те, що внаслідок виникнення нових фінансових інструментів, із якими працюють банки і НФУ, взаємопроникнення різних напрямів фінансового бізнесу, комбінованого надання банківських, страхових та інших фінансових послуг провести чітку межу між банківськими установами і НФУ майже неможливо.

Причиною створення інтегрованих організацій фінансового нагляду і регулювання, виділення з функцій НБУ наглядових і регулюючих функцій є існування протиприродних зв'язків, які виникають у процесі взаємодії департаментів ринкових відносин і департаментів нагляду й регулювання діяльності НФУ, функціонуючих у межах однієї організації.

В основі об'єднання регулюючих функцій лежать такі елементи:

1) інтеграція фінансового нагляду і регулювання здійснюється за інтеграцією діяльності самих фінансових установ;

2) повноваження НБУ та інтегрованої організації щодо фінансового нагляду і регулювання необхідно розділити і дистанціювати;

3) інтеграція організацій із фінансового нагляду і регулювання дає значну економію грошових коштів за рахунок об'єднання управлінських та інформаційних технологій.

Основні фактори, що сприяють переходу до системи інтегрованого фінансового нагляду й регулювання, можна виділити як структурні еволюційні зміни сегментів фінансового ринку, викликані численними інформаційними та технологічними інноваціями; розуміння того, що побудована раніше й наявна сьогодні система недосконала, є однією з причин повторюваних криз на різних сегментах фінансового ринку й вимагає більшого внутрішнього зв'язку між ними; створення фінансових супермаркетів, які виконують кредитно-фінансові операції, що викликає необхідність інтеграції установ, що займаються фінансовим надглядом і регулюванням у відповідних напрямках; створення та поширення нових фінансових продуктів, що викликало відповідний попит на регулювання з боку відповідних органів фінансового нагляду й регулювання; зміна якісних і кількісних характеристик ризиків, прийнятих на фінансових ринках кредитними спілками; зростання інтернаціоналізації небанківської справи, що впливає на організацію нагляду й регулювання як на національному, так і на міжнародному рівнях.

При цьому, як показує світова практика, процес інтеграції органів фінансового нагляду й регулювання може бути успішним як у разі революційного, так і в разі еволюційного розвитку; як у разі інтеграції двох агентств, так і в разі інтеграції великої кількості органів фінансового нагляду й регулювання. Так, скандинавські країни, які першими почали інтеграцію органів фінансового регулювання й нагляду, як один з аргументів використовували «ефект масштабу», що дає змогу домогтися великої економії коштів в умовах висококонцентрованої кредитно-фінансової системи.

Висновки. Розглядаючи практику організації та функціонування органів щодо інтегрованого фінансового нагляду й регулювання, маємо звернути увагу на об'єктивні й суб'єктивні передумови досягнення інтеграції органів фінансового нагляду й регулювання; повноваження і відповідальність органів фінансового нагляду й регулювання до й після інтеграції; наявні механізми управління, фінансування, обліку й публічної звітності органів фінансового нагляду й регулювання; внутрішню структуру органів фінансового нагляду й регулювання до й після інтеграції; потенціал органів фінансового нагляду й регулювання з реструктуризації та санації фінансових установ в умовах антикризового управління.

Список використаних джерел:

1. Купрієнко В., Назимко Є. Взаємодія правоохоронних та контролюючих органів щодо запобігання порушенням порядку надання фінансових послуг у діяльності кредитних спілок в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2020. № 3 (72). С. 169–177.

2. Безух О. Проблеми правового забезпечення державного регулювання і державного управління у сфері підприємницької діяльності у контексті інтеграції до світової економіки. *Право України*. 2008. № 10. С. 78–85.

3. Ящишак О. Моделі державного регулювання ринку фінансових послуг. *Адвокат*. 2011. № 3 (126). С. 28–33.
4. Ващенко Ю. Державне регулювання у сфері енергетики України: адміністративно-правовий аспект : дис. ... докт. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2015. 488 с.
5. Яценко Т. Удосконалення державного регулювання ринків фінансових послуг та стратегічні пріоритети їх розвитку. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Спецвипуск. Ч. 2. С. 169–175.
6. Осинцев Д. Методи адміністративно-правового впливу : посібник. Санкт-Петербург, 2005. 278 с.
7. Андрійко О. та ін. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 ч. / за ред. В. Авер'янова. Київ, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.
8. Бакаєв Л., Соколова Е., Шиндирук І. та ін. Ринок фінансових послуг : навчальний посібник. Київ, 2014. 384 с.
9. Про Національний банк України : Закон України від 20 травня 1999 року № 679-XI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/679-14>.
10. Борис Візирів окреслив шляхи вирішення проблем ринку кредитної кооперації. URL: http://vaks.org.ua/?id_news=840.
11. Структура Державної служби фінансового моніторингу України. *Держкомфінмоніторинг України* : сайт. 2017. URL: http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=132&art_id=17351&lang=uk.
12. Про загальні засади співробітництва між Державним департаментом фінансового моніторингу та Державною комісією з регулювання ринку фінансових послуг України : Угода від 5 вересня 2003 року № 20. Київ, 2003. 3 с.
13. Шевцова О., Віхлевщук В. Конкуренція на фінансовому ринку: банківські конкурентні переваги. URL: http://nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Ekpr/2009_25/Shevcova.htm.
14. Credit Unions Worldwide 2021. *Statistical Report*. URL: http://www.woccu.org/documents/2021_Statistical_Report.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.14>

ГРЕСЬКО О.Р.

**ФОРМИ ТА СПОСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ
З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ Й ГРОМАДСЬКІСТЮ:
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ**

**FORMS AND METHODS OF IMPLEMENTATION OF INTERACTION
OF ADMINISTRATIVE COURTS WITH PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES
AND PUBLIC: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT**

Стаття присвячена теоретико-правовим аспектами визначення форм та способів реалізації взаємодії, з одного боку, адміністративних судів, а з іншого боку, органів публічного адміністрування та громадськості. Аналіз наявної наукової літератури показав, що сьогодні у науковій площині досі не сформовано чіткої та логічної концепції виокремлення форм та методів взаємодії. Науковці окремі методи взаємодії називають формами, а форми ототожнюють із способами реалізації (тобто методами). З'ясовано, що форми виражають зовнішній прояв дій, а не спосіб їх вчинення. Водночас означені категорії не можна розглядати відокремленим чином. Форма не може існувати без способів, і навпаки. Водночас

© ГРЕСЬКО О.Р. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

для однієї форми взаємодії можуть бути характерні декілька способів реалізації такої взаємодії. Окремим способом може бути представлено декілька форм. Задля ґрунтовнішого аналізу означеного питання доцільно звернутись до формування способів реалізації взаємодії. Зазначено, що формами взаємодії адміністративних судів та органів публічного адміністрування й громадськості є зовнішні прояви регламентованої нормами чинного законодавства практичної спільної діяльності адміністративних судів та органів публічного адміністрування й громадськості, яка реалізується у межах їх повноважень та спрямована на досягнення позитивного результату. Визначено, що залежно від форми взаємодія поділяється на такі види, як інформаційна, консультаційна, організаційна, процесуальна. Кожний із наведених форм взаємодії притаманна ціла низка способів її реалізації (методів). Запропоновано під способами реалізації взаємодії адміністративних судів з органами публічного адміністрування й громадськістю розуміти конкретні прийоми або систему прийомів, застосування яких дає змогу реалізувати у певних формах взаємодію між означеними суб'єктами. Зазначено, що залежно від способів реалізації взаємодії доцільно виокремлювати розроблення та прийняття спільних правових актів, обмін, прогнозування, планування, вироблення спільних рішень, делегування повноважень, інші способи реалізації взаємодії.

Ключові слова: *адміністративно-правове забезпечення, взаємодія, форми взаємодії, методи взаємодії, адміністративні суди, органи публічного адміністрування, громадськість.*

The article is devoted to the theoretical and legal aspects of determining the forms and methods of interaction, on the one hand, administrative courts, and on the other – public administration and the public. The analysis of the available scientific literature has shown that at present somewhere in the scientific plane a clear and logical concept of separation of forms and methods of interaction has not been formed. Scientists call certain methods of interaction forms, in turn; forms are identified with the methods of implementation (methods). It has been found that forms express the external manifestation of actions, not the way they are performed. However, these categories cannot be considered in isolation. Form cannot exist without a way, and vice versa. At the same time, one form of interaction can be characterized by several ways of implementing such interaction. In turn, several forms can be represented in a separate way. For the purpose of more thorough analysis of the specified question it is expedient to address to formation of ways of realization of interaction. It is stated that the forms of interaction between administrative courts and public administration bodies and the public are external manifestations of practical joint activity of administrative courts and public administration bodies and the public regulated by current legislation, which is implemented within their powers and aimed at achieving a positive result. It is determined that depending on the form; the interaction is divided into the following types: informational, consulting, organizational, procedural. Each of these forms of interaction is characterized by a number of ways to implement it (methods). It is proposed to understand the methods of implementation of the interaction of administrative courts with public administration bodies and the public as specific techniques or a system of techniques, the application of which allows implementing in certain forms of interaction between these entities. It is noted that depending on the ways of interaction it is expedient to distinguish: development and adoption of joint legal acts, exchange, and forecasting, planning, development of joint decisions, delegation of powers, and other ways of realization of interaction.

Key words: *administrative and legal support, interaction, forms of interaction, methods of interaction, administrative courts, authorities of public administration, public.*

Постановка проблеми. Категорію «взаємодія» обґрунтовано можна вважати глобальною, адже вона притаманна усім сферам суспільного життя. Визначальну роль вона відіграє у правовій площині. Вона являє собою спільну діяльність, спрямовану на досягнення чітко визначеної мети або іншого суспільно значимого результату. За таких обставин, досліджуючи взаємодію, не можемо залишити поза увагою виокремлення її форм та способів реалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематикою визначення форм та способів реалізації взаємодії займалась низка представників наукової спільноти. Серед них, зокрема, варто виокремити таких, як В. Бурбика, В. Верхогляд, М. Вільгушинський, С. Гречанюк, В. Завгородній, В. Малюткін, Т. Мироненко, С. Недов, Ю. Пивовар, А. Сачаво, Ю. Торохтій, В. Фесюнін, Г. Цимбал, В. Чумак. Проте означені питання сьогодні залишаються відкритими, що обумовлює доцільність нашого дослідження.

Формулювання цілей статті. Мета дослідження полягає у визначенні форм та способів реалізації взаємодії, з одного боку, адміністративних судів, а з іншого боку, органів публічного адміністрування та громадськості.

Виклад основного матеріалу. Термін «форма» означає вид, будь-який зовнішній вияв певного змісту. Як зазначає С. Недов, форми – це шляхи здійснення такого цілеспрямованого впливу, тобто форми показують, як практично здійснюється діяльність. Форми діяльності визначаються характером відносин у певній сфері життєдіяльності людини. Це означає, що в процесі взаємодії відповідні органи (посадові особи) на основі чинного законодавства та відповідних підзаконних нормативних актів самостійно встановлюють обов'язкові правила поведінки з питань, що віднесені до їх компетенції [1, с. 114]. Узагальнюючи, зробимо попередній висновок, що форма взаємодії являє собою зовнішній вираз практичної спільної діяльності суб'єктів права, які уповноважені діяти в межах їх компетенції.

В. Чумак зазначає, що форма у загальному вигляді характеризується такими суттєвими ознаками: це зовнішній вияв певного змісту; зовнішнє вираження дії для розв'язання поставленої задачі; форма безпосередньо впливає на зміст, розвиває чи гальмує його розвиток [2, с. 89]. Ознаками форм взаємодії, згідно з поглядами Ю. Пивовара, є зовнішній прояв діяльності суб'єктів; відбиття найбільш суттєвих закономірностей взаємодії; урегульованість нормативно-правовими актами; прояв у конкретних діях відповідних суб'єктів [3, с. 47]. Наведені ознаки підтверджують нашу позицію стосовно форм взаємодії, викладену у попередньому висновку.

Г. Цимбал, проаналізувавши погляди вчених щодо тлумачення форм взаємодії, дійшов висновку, що їх можна поділити на три групи. Зокрема, науковець стверджує, що перша група науковців під формами взаємодії розуміє узгоджене планування заходів та подальше спільне їх розроблення та виконання. Друга група науковців відстоює ідею багатоманітності форм взаємодії, не визначаючи окремі види таких форм та жодним чином їх не класифікуючи. До третьої групи науковців автор відносить тих представників наукової спільноти, які пропонували багатоманітність форм взаємодії [4, с. 55–56]. У цьому контексті варто звернути увагу на першу групу науковців, які виділяють планування та вжиття спільних заходів як дві форми взаємодії. Така позиція є дещо спірною, адже означені дії виступають скоріше етапами взаємодії, ніж її формами. До того ж необгрунтованою видається думка про відмежування другої та третьої груп, адже за сутнісними характеристиками погляди науковців збігаються, відрізняється лише форма висловлених ідей.

Водночас інші науковці також є прихильниками виокремлення двох форм взаємодії. Однак такими формами виступають процесуальна та організаційно-правова. Їх диференціація детермінована тим, що процесуальна форма взаємодії регламентована на рівні законів, а організаційно-правова – на рівні відомчих нормативних актів [4, с. 42–43]. На нашу думку, виокремлення означених форм є доцільним, проте підстава їх відокремлення потребує певного уточнення. І процесуальна, і організаційно-правова форми взаємодії можуть бути регламентовані нормативно-правовими актами. Їх відмінність полягає в тому, що, по-перше, процесуальна форма має бути визначена відповідними процесуальними нормами права (процесуальним законодавством, наприклад, КАСУ), а організаційно-правова – матеріальними нормами права (матеріальним законодавством, зокрема Законом України «Про судоустрій і статус судів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII); по-друге, процесуальна форма взаємодії передбачає спільну діяльність під час здійснення адміністративного судочинства, тоді як організаційно-правова реалізується під час організаційної або забезпечення спільної діяльності.

Перейдемо до розгляду безпосередніх форм взаємодії. Перш за все підкреслимо, що ні на законодавчому рівні, ні в наукових розробках немає усталеного єдиного бачення щодо визначення чітких форм взаємодії. Як показує аналіз досліджень, форми взаємодії можуть значно різнитись залежно від суб'єктів взаємодії. Наприклад, А. Сачаво виділяє такі форми взаємодії підприємств, які здійснюють приватну охоронну діяльність з органами внутрішніх справ: спільна діяльність (проведення заходів) правоохоронної спрямованості; надання взаємодопомоги та підтримки один одному; обмін інформацією з питань попередження та припинення різних правопорушень [5, с. 79].

До основних форм взаємодії влади з громадськістю належать інформування, консультування, партнерство, делегування, контроль [6, с. 56]. Щодо останньої форми взаємодії можна дещо подискутувати. Сама сутність взаємодії передбачає обопільну діяльність двох рівнозначних суб'єктів. Під час вжиття контрольних заходів одна із сторін (підконтрольна) перебуває у підлеглості у іншої – контролюючої. Природа контролю передбачає наявність двох нерівнозначних сторін, тобто реалізації контрольної діяльності притаманні вертикальні зв'язки між її учасниками, взаємодія характеризується горизонтальними відносинами суб'єктів. Єдиним винятком може слугувати спільний контроль двох учасників контрольної діяльності щодо третьої сторони. За таких умов між двома суб'єктами виникають горизонтальні зв'язки, що є однією з форм взаємодії.

Прикладом такої форми взаємодії, як спільний контроль, може слугувати залучення нотаріусів органами виконавчої влади до перевірок провадження діяльності іншими нотаріусами. Зокрема, ч. 7 «Порядку проведення перевірки організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, дотримання державними і приватними нотаріусами порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства», затвердженого Наказом Міністерства юстиції України від 17 лютого 2014 року № 357/5 регламентує, що «до перевірки можуть залучатись працівники територіальних органів юстиції, діяльність яких безпосередньо пов'язана з контролем за організацією нотаріату і нотаріальної діяльності в Україні, а також нотаріуси, які мають високий професійний рівень та достатній досвід практичної роботи не менше 10 років, та працівники державного нотаріального архіву» [7].

В. Фесюнін констатує, що формами взаємодії органів та підрозділів Державної прикордонної служби України з населенням виступають проведення масово-роз'яснювальної роботи з актуальних питань податкової політики, надання відповідних консультацій громадянам; прийом громадян та розгляд їх звернень; залучення до інформаційно-консультаційної роботи з платниками податків волонтерів (громадських податкових консультантів); функціонування «телефонів довіри»; взаємодія під час проведення планових та позапланових перевірок суб'єктів підприємницької діяльності; взаємодія щодо організації обліку платників податків; залучення громадян та їх громадських формувань до правоохоронної діяльності за напрямками роботи податкової міліції [8, с. 96].

Формами взаємодії дільничних інспекторів прикордонної служби та дільничних інспекторів міліції є такі:

- обмін інформацією про стан оперативної обстановки на ділянках (секторах) відповідальності та адміністративних дільницях обслуговування;
- спільний контроль за дотриманням громадянами України, іноземцями та особами без громадянства вимог законодавства України з прикордонних питань;
- виставлення спільних нарядів на ймовірних напрямках руху порушників державного кордону;
- проведення спільних заходів з правового виховання місцевого населення та профілактики порушень законодавства України про державний кордон;
- проведення спільних навчань з питань пошуку та затримання порушників законодавства про державний кордон;
- проведення спільних нарад дільничних інспекторів прикордонної служби та дільничних інспекторів міліції з питань протидії протиправній діяльності на державному кордоні [2, с. 93–94].

Нагадаємо, що, незважаючи на те, що окремих суб'єктів права сьогодні може бути ліквідовано або реорганізовано, дослідження їх форм взаємодії не втрачає свого наукового значення, адже сама сутність взаємодії залишається незмінною незалежно від того, між якими суб'єктами така взаємодія виникає.

До основних форм взаємодії міліції та органів фінансового контролю віднесено обмін інформацією, яка становить обопільний інтерес, про різні порушення законодавства, події та факти, пов'язані з використанням державних коштів; непроцесуальну консультативну допомогу працівників контролюючих органів оперативним працівникам, слідчим; обмін досвідом роботи, а також нормативно-правовими актами, методичними рекомендаціями, іншою інформацією щодо виявлення та припинення правопорушень, пов'язаних із використанням державних коштів, зокрема шляхом проведення спільних нарад, конференцій та семінарів; обопільне залучення фахівців до участі в проведенні окремих контрольних заходів; вжиття за інформацією одного з учасників у межах своєї компетенції заходів, спрямованих на виявлення та припинення правопорушень у сфері економіки; планування та вжиття скоординованих заходів, спрямованих на

виявлення та припинення правопорушень у сфері економіки; проведення спільних досліджень проблем виявлення та припинення правопорушень у сфері економіки; законотворчу діяльність тощо [3, с. 47–48].

До узагальнених форм взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації віднесено проведення брифінгів (прес-конференцій); висвітлення виступів працівників органів внутрішніх справ; формування громадської думки; підготовку інформаційних матеріалів (заміток, звітів, репортажів); підготовку та розміщення в засобах масової інформації соціальної реклами правоохоронної діяльності органів внутрішніх справ; підготовку прес-релізів; проведення інтерв'ю; проведення сеансів телефонного зв'язку «гаряча лінія»; проведення засідань «круглого столу»; реагування на виступи в засобах масової інформації з проблемних питань діяльності органів внутрішніх справ; розгляд звернень (запитів) від засобів масової інформації; проведення консультацій [1, с. 116].

Як бачимо, у науці адміністративного права виокремлено доволі значну кількість форм взаємодії. Із наведених форм взаємодії випливає доцільність їх класифікації за видами. Зокрема, В. Малюткін класифікує форми взаємодії за трьома видами, такими як функціонально-операційні, процесуальні та організаційні [9, с. 3]. Вважаємо, що виокремлення функціонально-операційної форми взаємодії є недоцільним, адже за змістом усі форми (і процесуальні, і організаційні) спрямовані на реалізацію певної функції суб'єктів взаємодії. Окрім того, операційні форми взаємодії безпосередньо пов'язані з реалізацією певних процедур. Такі процедури можуть мати як процесуальний, так і організаційний характер. За такої постановки питання можна говорити про наявність двох видів форм взаємодії, а саме процесуальних та організаційно-правових, про які йшлося раніше.

С. Гречанок пропонує класифікувати форми взаємодії кримінально-виконавчих установ за такими критеріями:

1) за нормативним регулюванням автор виокремлює передбачені (прямо або опосередковано) Кримінально-виконавчим кодексом України форми взаємодії та врегульовані відомчими актами Державного департаменту України з питань виконання покарань, а також міжвідомчими нормативними актами форми взаємодії;

2) за способом здійснення співробітництва він виділяє спільну або погоджену роботу, обмін інформацією;

3) за рівнем взаємодії дослідник виокремлює організаційні, тактичні спільні дії;

4) за обов'язковістю організації взаємодії він виділяє обов'язкову взаємодію; взаємодію, що сприяє організації діяльності (не має обов'язкового характеру) [10, с. 56–57]. На нашу думку, більшість названих науковцем форм взаємодії являють собою види такої взаємодії. Така позиція обумовлена як семантичними властивостями категорій «форми» та «види», так і самою природою взаємодії.

До його зазначеного треба додати, що у науковій площині також існують положення щодо ототожнення форм та способів взаємодії. За такого підходу форми взаємодії розглядаються як способи співробітництва. Зокрема, форма – це спосіб певної організації чого-небудь [11, с. 275]. Водночас форма взаємодії як спосіб організації включає комплекс способів і прийомів взаємодії, а також суб'єктів, які взаємодіють між собою [4, с. 43].

Прихильником такої концепції виступає В. Завгородній, який визначає загальні ознаки, що притаманні формам взаємодії, такі як зовнішній вияв певного змісту; оснований на законі спосіб офіційного співробітництва; передбачена переважно нормами адміністративного права різна узгоджена діяльність; спосіб організації, який включає комплекс прийомів взаємодії; система зв'язків і правовідносин суб'єктів, які взаємодіють [6, с. 55], тобто майже кожна з наведених ознак тим чи іншим чином розкриває форму взаємодії як спосіб.

Ми вважаємо таке ототожнення помилковим, оскільки форми виражають зовнішній прояв дій, а не спосіб їх вчинення. Водночас означені категорії не можна розглядати відокремленим чином. Форма не може існувати без способів, і навпаки. Водночас для однієї форми взаємодії можуть бути притаманні декілька способів реалізації такої взаємодії. Окремим способом може бути представлено декілька форм. Задля ґрунтовнішого аналізу означеного питання доцільно звернутись до формування способів реалізації взаємодії.

Так, Т. Мироненко виокремлює три групи способів реалізації взаємодії. Перша група – це адміністративні методи взаємодії, до яких авторка включає регламентуючі, розпорядчі та нормативні способи реалізації взаємодії. Друга група містить соціально-психологічні способи реалізації взаємодії, які поділяються на соціальні та психологічні. Третя група способів реалізації взаємодії сформована соціологічними методами взаємодії [12, с. 46–47]. Означена позиція є до-

волі слухною, але значно виходить за межі нашого дослідження. Зокрема, друга та третя групи способів реалізації взаємодії не підпадають під адміністративно-правове забезпечення. За таких обставин можна говорити лише про адміністративні методи взаємодії. Однак і така позиція є лише умовною. Адміністративні методи здебільшого спрямовані на врегулювання суспільних відносин «влада – підпорядкування», для яких характерні вертикальні зв'язки. Взаємодія, на чому неодноразово було наголошено, характеризується рівністю її учасників. За таких умов адміністративні методи лише опосередковано можна віднести до способів реалізації взаємодії, що виникає між адміністративними судами й органами публічного адміністрування та громадськістю.

Ще однією групою методів, на яку варто звернути увагу, виступають організаційно-правові методи. Так, Ю. Торохтій, досліджуючи взаємодію між місцевими державними адміністраціями й органами місцевого самоврядування, виокремлює комплекс означених методів, серед яких слід відзначити такі:

- 1) прогнозування (соціально-економічного розвитку територій, факторів негативного впливу на суспільно-політичну й соціально-економічну ситуацію в регіоні);
- 2) планування (бюджетне, організаційне, функціональне тощо);
- 3) координація діяльності (органів загалом чи їх структурних підрозділів, посадових осіб);
- 4) погодження актів і рішень (досягнення консенсусу чи компромісу); вироблення спільних рішень (правового чи організаційного характеру);
- 5) контроль за виконанням прийнятих рішень (у тому числі, взаємний контроль);
- 6) інформаційне забезпечення (попереднє, поточне, наступне);
- 7) інструктування (за наявності знань чи досвіду, яких немає у контрагента);
- 8) делегування повноважень (за законом чи договором);
- 9) матеріально-фінансове забезпечення прийнятих рішень (передача майна чи фінансових коштів);
- 10) робота з кадрами (підготовка, перепідготовка, стажування) [13, с. 155].

Вважаємо, що саме організаційно-правовими методами варто послуговуватись під час визначення способів реалізації взаємодії адміністративних судів та органів публічного адміністрування й громадськості.

Висновки. Отже, з урахуванням викладеного щодо форм та способів реалізації взаємодії можемо констатувати, що сьогодні у науковій площині досі не сформовано чіткої та логічної концепції виокремлення форм та методів взаємодії. Науковці окремі методи взаємодії називають формами, форми ототожнюються зі способами реалізації (тобто методами). Як наслідок, означені складові частини утворюють єдиний неструктурований масив, що загалом визначається як взаємодія. Така тенденція негативно впливає на якість досліджень, присвячених взаємодії, адже, на жаль, більшість представників наукової спільноти розглядає питання форм та способів реалізації взаємодії поверхово, лише дотично торкаючись сутнісної характеристики наявних проблем.

Проведений аналіз дав змогу сформулювати власне бачення цієї проблеми. Вважаємо, що формами взаємодії адміністративних судів та органів публічного адміністрування й громадськості є зовнішні прояви регламентованої нормами чинного законодавства практичної спільної діяльності адміністративних судів та органів публічного адміністрування й громадськості, яка реалізується у межах їх повноважень та спрямована на досягнення позитивного результату. Залежно від форми взаємодії поділяється на такі види, як інформаційна, консультативна, організаційна, процесуальна. Кожній із наведених форм взаємодії притаманна ціла низка способів її реалізації (методів).

Водночас пропонуємо під способами реалізації взаємодії адміністративних судів з органами публічного адміністрування й громадськістю розуміти конкретні прийоми або систему прийомів, застосування яких дає змогу реалізувати у певних формах взаємодію між означеними суб'єктами. Так, залежно від способів реалізації взаємодії доцільно виокремлювати розроблення та прийняття спільних правових актів, обмін, прогнозування, планування, вироблення спільних рішень, делегування повноважень, інші способи реалізації взаємодії.

Список використаних джерел:

1. Недов С. Організаційно-правові засади взаємодії органів внутрішніх справ із засобами масової інформації : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Дніпропетровськ, 2009. 196 с.
2. Чумак В. Адміністративно-правові засади взаємодії дільничних інспекторів прикордонної служби державної прикордонної служби України та дільничних інспекторів міліції щодо охорони державного кордону : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2012. 195 с.

3. Пивовар Ю. Організаційно-правові засади взаємодії міліції і органів фінансового контролю : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2008. 266 с.
4. Цимбал Г. Взаємодія як умова забезпечення виявлення і розслідування податкових злочинів : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09. Ірпінь, 2005. 217 с.
5. Сачаво А. Адміністративно-правові основи діяльності приватних охоронних структур та їх взаємодія з ОВС України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2004. 162 с.
6. Завгородній В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів внутрішніх справ та громадських організацій у протидії корупції : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Дніпропетровськ, 2010. 268 с.
7. Про затвердження Порядку проведення перевірки організації роботи державних нотаріальних контор, державних нотаріальних архівів, організації нотаріальної діяльності приватних нотаріусів, дотримання державними і приватними нотаріусами порядку вчинення нотаріальних дій та виконання правил нотаріального діловодства : Наказ Міністерства юстиції України від 17 лютого 2014 року № 357/5. *Офіційний вісник України*. 2014. № 16. Ст. 246.
8. Фесюнін В. Організаційно-правові засади взаємодії органів державної податкової служби з населенням : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2007. 187 с.
9. Малюткин В. Организация взаимодействия подразделений органов внутренних дел в осуществлении профилактики преступлений ; под ред. Г. Аванесова. Москва : РИО МВД СССР, 1976. 40 с.
10. Гречанюк С. Організаційно-правові засади взаємодії кримінально-виконавчих установ з державними органами та недержавними організаціями : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Ірпінь, 2006. 253 с.
11. Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 4 : Н–П. Київ : Українська енциклопедія імені М. Бажана, 2002. 720 с.
12. Мироненко Т. Організаційно-правові аспекти управління взаємодією органів прокуратури України з громадськістю : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Харків, 2007. 190 с.
13. Торохтій Ю. Правові засади взаємодії місцевих державних адміністрацій та місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.02. Харків, 2005. 181 с.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.15>

ЖУК Т.І.

**ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ
КОНТРРОЗВІДУВАЛЬНИХ ОРГАНІВ З ІНШИМИ СУБ'ЄКТАМИ СЕКТОРУ
БЕЗПЕКИ З МЕТОЮ ОХОРОНИ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ**

**ON THE QUESTION OF DEFINING THE CONCEPT OF ENSURING
THE INTERACTION OF COUNTERINTELLIGENCE BODIES WITH OTHER ACTORS
IN THE SECURITY SECTOR IN ORDER TO PROTECT NATIONAL INTERESTS**

Метою статті є розкриття категорійно-поняттєвого розуміння діяльності із забезпечення взаємодії контррозвідувальних органів з іншими суб'єктами сектору безпеки задля охорони національних інтересів. Стаття присвячена розкриттю категорійно-поняттєвого розуміння діяльності із забезпечення взаємодії контррозвідувальних органів з іншими суб'єктами сектору безпеки задля охорони національних інтересів. Відзначено, що представлена до аналізу тематика наукових пошуків є новою для адміністративно-правової науки. Виявлено, що законодавство містить прямі вказівки на реалізацію взаємодії контррозвідувальних органів з іншими

© ЖУК Т.І. – здобувач (Науково-дослідний інститут публічного права)

суб'єктами сектору безпеки. Для того щоб розуміти, що передбачає діяльність із забезпечення взаємодії контррозвідувальних органів з іншими суб'єктами сектору безпеки задля охорони національних інтересів, проаналізовано сутність категорій «взаємодія», «забезпечення», «забезпечення взаємодії» та «взаємодія органів Служби безпеки України з іншими суб'єктами сектору безпеки та оборони». На основі аналізу думок учених та положень чинного законодавства сформовано висновок, що у сфері охорони національних інтересів забезпечення взаємодії контррозвідувальних органів з іншими суб'єктами сектору безпеки та реалізація взаємодії контррозвідувальних органів з іншими суб'єктами сектору безпеки – це різні напрями діяльності уповноважених органів влади у сфері забезпечення національної безпеки України. У першому випадку йдеться про процес реалізації комплексного підходу до питань національної безпеки, що полягає в організації умов, підстав та процедур реалізації ситуативних чи систематичних спільно скоординованих та узгоджених дій контррозвідувальних органів з одним, декількома чи всіма суб'єктами сектору безпеки (залежно від різновиду адміністративно-правових відносин) задля ефективного та результативного запобігання будь-яким намірам з боку іноземних держав, організацій чи осіб завдати шкоди державній безпеці України. В другому випадку йдеться про один зі способів реалізації їхніх повноважень, що передбачає співробітництво, координацію та узгодженість засобів та заходів її реалізації задля охорони національних інтересів.

Ключові слова: *взаємодія, захист та охорона, ідеологічні цінності, контррозвідувальні органи, національна безпека, національні інтереси, національні пріоритети.*

The purpose of the article is to reveal the categorical and conceptual understanding of the activities to ensure the interaction of counterintelligence agencies with other actors in the security sector in order to protect national interests. The article is devoted to the disclosure of the categorical and conceptual understanding of the activities to ensure the interaction of counterintelligence bodies with other actors in the security sector in order to protect national interests. It is noted that the subject of scientific research presented for analysis is new for administrative and legal science. It was found that the legislation contains direct instructions on the implementation of the interaction of counterintelligence bodies with other actors in the security sector. In order to understand what is the activity of ensuring the interaction of counterintelligence bodies with other actors in the security sector in order to protect national interests, the essence of the categories “interaction”, “ensuring”, “ensuring interaction” and “interaction of the Security Service of Ukraine with others entities of the security and defense sector”. Based on the analysis of scientific opinions and current legislation, it is concluded that in the field of protection of national interests to ensure the interaction of counterintelligence with other actors in the security sector and the implementation of counterintelligence with other actors in the security sector – these are different areas of authorized authorities in the field of national security of Ukraine. In the first case, it is a process of implementing a comprehensive approach to national security, which consists in organizing the conditions, grounds and procedures for implementing situational or systematic jointly coordinated and coordinated actions of counterintelligence bodies with one, several or all actors in the security sector (variety of administrative and legal relations) in order to effectively and efficiently prevent any intentions of foreign states, organizations or individuals to harm the state security of Ukraine. And in the second – about one of the ways to exercise their powers, which involves cooperation, coordination and coherence of means and measures for its implementation to protect national interests.

Key words: *counterintelligence agencies, ideological values, interaction, national interests, national priorities, national security, protection and preservation.*

Постановка проблеми. Згідно з формулюванням ч. 1 ст. 12 Закону України «Про національну безпеку України» від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII, усі складові частини сектору безпеки та оборони є взаємопов'язаними. У п. 2 ч. 2 цієї статті також зазначено, що органи, установи,

організації та індивідуальні суб'єкти, що залучаються до виконання завдань забезпечення національної безпеки України, взаємодіють з органами, які входять до складу сектору безпеки і оборони [1].

У Стратегії національної безпеки України, введеної в дію Указом Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020, зазначено, що дієва координація та чітка взаємодія органів сектору безпеки і оборони, інших державних органів, територіальних громад, бізнесу, громадянського суспільства і населення у запобіганні й реагуванні на загрози та подолання наслідків надзвичайних ситуацій виступають чинниками впровадження національної системи стійкості для забезпечення високого рівня готовності суспільства і держави до реагування на широкий спектр загроз [2]. Водночас Стратегія воєнної безпеки України, затверджена Указом Президента України від 25 березня 2021 р. № 121/2021, визначає, що її головною метою є завчасно підготовлена та всебічно забезпечена всеохоплююча оборона України на засадах стримування, стійкості та взаємодії. Зокрема, взаємодія в процесі всеохоплюючої оборони України вимагає координації заходів, що здійснюються в державі під час підготовки до збройного захисту та захисту в разі збройної агресії або збройного конфлікту проти України, під час відбудовного періоду після закінчення воєнних дій, із заходами, що вживаються для підтримки України інституціями Європейського Союзу, Організації Північноатлантичного договору (НАТО) та їх державами-членами, іншими державами та міжнародними організаціями [3].

Окрім того, Законом України «Про контррозвідувальну діяльність» від 26 грудня 2002 р. № 374-IV передбачено, що однією з основних засад контррозвідувальної діяльності є взаємодія спеціально уповноваженого органу державної влади у сфері контррозвідувальної діяльності з органами державної влади України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, юридичними та фізичними особами [4].

Відповідно, якщо законодавство містить прямі вказівки на реалізацію взаємодії контррозвідувальних органів з іншими суб'єктами сектору безпеки, то логічно буде припустити, що така можливість/обов'язок є забезпеченою.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Представлена до аналізу тематика наукових пошуків є новою для адміністративно-правової науки. Втім, значний внесок у розвиток наукових знань про неї було здійснено такими вченими, як Ю. Аллеров, І. Андрощук, Є. Бараш, С. Белай, В. Верхогляд, А. Замрига, І. Кириченко, Я. Лазур, М. Литвин, В. Мацюк, Ю. Назар, А. Подоляка, А. Халецька, А. Халецький, З. Чуйко.

Метою статті є розкриття категорійно-поняттєвого розуміння діяльності із забезпечення взаємодії контррозвідувальних органів з іншими суб'єктами сектору безпеки для охорони національних інтересів.

Виклад основного матеріалу. Для того щоб розуміти, що передбачає діяльність із забезпечення взаємодії контррозвідувальних органів з іншими суб'єктами сектору безпеки задля охорони національних інтересів, необхідно уточнити, що взаємодія – це філософська категорія, яка тісно пов'язана з поняттям взаємозв'язку і розглядається як одна з форм останнього; сутність взаємодії полягає у зворотному впливі предмета чи явища на інший предмет. При цьому всі інші філософські категорії (причина, дія, необхідність, суперечність тощо) є конкретними видами взаємозв'язку [5, с. 154]. Часто взаємодію визначають через взаємозв'язок [6, с. 85]. Водночас взаємозв'язок передбачає взаємообумовленість обох предметів чи явищ, коли одне явище одночасно є і причиною, і наслідком. За законами діалектики відбувається взаємоперехід одного явища в інше. Будь-який предмет одночасно піддається великій кількості впливів на нього; не залишаючись пасивним, він сам активно впливає на інші об'єкти. Ця «відкритість» предмета чи явища зумовлює багатоаспектність поняття взаємодії. Абстрагувавшись від багатоманітності цього процесу, за спрямуванням можемо виділити позитивну та негативну взаємодію. У філософії позитивну взаємодію визначають через поняття співробітництва, хоча в науковій літературі ще немає поняття, яке б найадекватніше відобразило взаємодію, яка протилежна взаємозв'язку типу «боротьба» [7, с. 121]. Так, зокрема, на думку Т. Котарбинського, два суб'єкти взаємодіють, якщо хоча б один із них допомагає або перешкоджає іншому [8]. Позитивна спрямованість взаємозв'язку характеризується взаємодоповненням, взаємодопомогою, кооперацією, координуванням взаємодіючих сторін [9, с. 8]. Саме тому загальноприйняте розуміння взаємодії позначає таку сумісну дію кількох об'єктів або суб'єктів, за якої результати дії одного з них впливає на інші [10, с. 16]. Це постійна співпраця у вирішенні як значних, так і повсякденних питань, за якої сторони діють відкрито та прозоро [11].

Як відзначає А. Подоляка, у широкому змісті «взаємодія – це процес взаємного впливу об'єктів один на одного, найбільш загальна, універсальна форма зміни їхнього стану» [12, с. 338].

Вчений також уточнює, що найчастіше взаємодія визначається як погоджена діяльність або кооперація праці. Втім, Г. Туманів і К. Єрмаков додають ще декілька суттєвих ознак взаємодії, визначаючи її як важливу умову діяльності органів або служб, необхідний засіб досягнення поставлених завдань; засіб досягнення погодженості; ділову співпрацю; складову частину комплексності заходів; узгодження зусиль усіх ланок апарату [12, с. 338].

Для повноти розгляду піднятого питання зазначимо, що, згідно з термінологією законодавства, взаємодією є таке:

– в загальному аспекті:

1) спосіб забезпечення певної дії, який полягає у спільній діяльності конкретних суб'єктів, спрямований на здійснення їх компетенції (аналіз положень Наказу Адміністрації Державної прикордонної служби України «Про затвердження Порядку дій посадових осіб органів охорони державного кордону Державної прикордонної служби України щодо встановлення режиму в пунктах пропуску через державний кордон, здійснення контролю за його додержанням, а також організації і забезпечення взаємодії та координації контрольних органів і служб, що здійснюють різні види контролю або беруть участь у забезпеченні режиму в пунктах пропуску через державний кордон» від 29 серпня 2011 р. № 627);

2) узгоджені за метою, завданням, місцем, часом та способом виконання завдань дії конкретних суб'єктів для досягнення мети (аналіз Наказів Міністерства внутрішніх справ України «Про затвердження Положення про організацію та несення служби з охорони дипломатичних представництв, консульських установ іноземних держав, представництв міжнародних організацій в Україні військовими частинами і підрозділами Національної гвардії України» від 2 лютого 2016 р. № 74 та «Про затвердження Положення про організацію та несення служби з охорони органів державної влади військовими частинами і підрозділами Національної гвардії України» від 20 липня 2016 р. № 692);

– в інформаційному аспекті – обмін інформацією (аналіз Рішення Національної комісії з цінних паперів та фондових ринків «Про затвердження Положення про функціонування фондових бірж» від 22 листопада 2012 р. № 1688);

– в міжсекторальному аспекті – існування та рівноправна комунікація різних об'єктів та суб'єктів на основі діалогу і взаємної поваги (аналіз Конвенції про охорону та заохочення розмаїття форм культурного самовираження від 20 жовтня 2005 р.);

– в секторальному аспекті – функціонування всіх складових частин об'єкта/суб'єкта як єдиної системи, очоленої командуванням (аналіз Наказу Міністерства інфраструктури України «Про затвердження Правил сертифікації авіаційних навчальних закладів цивільної авіації з підготовки льотного складу в Україні» від 29 березня 2002 р. № 215);

– в управлінському аспекті – передача результатів виконання етапу технологічного процесу іншому суб'єкту, який несе відповідальність за результати виконання цього етапу технологічного процесу (аналіз Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності банків пулової крові, інших тканин і клітин людини згідно з переліком, затвердженим Міністерством охорони здоров'я» від 2 березня 2016 р. № 286).

Отже, взаємодія передбачає систему відносин, що змінюються, між взаємозалежними елементами, сутністю якої є обмінний процес [13]. За будь-якої взаємодії відбувається обмін інформацією, досвідом чи іншими ресурсами. Саме обмін покладено в основу взаємодії. При цьому слід пам'ятати, що обмін є завжди фактом взаємним, що здійснюється в умовах повної визначеності щодо намірів і планів суб'єктів взаємодії. Головною ознакою взаємодії є відсутність шкідливого впливу на партнера [14, с. 135–136].

Наприклад, В. Мацюк та С. Белай під взаємодією органів Служби безпеки України та Національної гвардії України у надзвичайних ситуаціях соціального характеру розуміють взаємний безперервний процес, погоджений за місцем, метою, порядком і часом, спрямований на узгодження дій зазначених суб'єктів щодо завчасного виявлення, попередження та припинення надзвичайних ситуацій з використанням ресурсів один одного [14, с. 136]. В. Верхогляд визначає взаємодію органів Служби безпеки України з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та громадськістю як стан взаємозв'язків, за якого вони справляють взаємний вплив один на одного та на відповідну сферу правовідносин задля створення умов для удосконалення діяльності органів Служби безпеки України, формування позитивної громадської думки про органи Служби безпеки України та побудови в Україні громадянського суспільства [15, с. 6].

Зазначене дає змогу зрозуміти, що в основу визначення поняттєвого розуміння взаємодії Служби безпеки України з іншими суб'єктами вчені вкладають загальне лексичне значення категорії «взаємодія» з доданням специфіки виконуваних ними завдань. На наш погляд, взаємодія

контррозвідувальних органів з іншими суб'єктами сектору безпеки є одним зі способів реалізації їхніх повноважень, що передбачає співробітництво, координацію та узгодженість засобів та заходів її реалізації задля охорони національних інтересів.

Щодо категорії забезпечення, то необхідно уточнити, що вона має досить широке значення і трактується в адміністративно-правовому сенсі як створення надійної умови для здійснення чого-небудь; гарантування чогось; захист, охорона кого-небудь чи чого-небудь від небезпеки [16, с. 85]. У зв'язку з цим у науковій літературі використовується різне його термінологічне значення, зокрема механізм забезпечення, реалізації, здійснення, гарантування [17, с. 392]. Вчений уточнює, що в словнику російської мови цей термін означає надання (постачання) чогось або когось у достатній кількості, створення усіх необхідних умов для здійснення чогось, гарантування чогось [18].

Здійснивши аналіз законодавчих дефініцій, А. Замрига стверджує, що термін «забезпечення» означає комплекс економічних, соціальних, організаційних, технічних, правових та інших заходів, активних дій та рішень уповноважених суб'єктів; стратегічну, планову, систематичну діяльність публічної адміністрації з чітким спрямуванням; цілеспрямованість на отримання запланованого результату; вказівку на реалізацію прямих обов'язків; сформовану програму необхідних цілей [19, с. 50].

Таким чином, це явище одночасно являє собою, по-перше, певну організаційну діяльність, по-друге, прийоми та методи її здійснення, по-третє, певні матеріальні об'єкти [20, с. 35].

Отже, забезпечення взаємодії контррозвідувальних органів та інших суб'єктів сектору безпеки задля охорони національних інтересів може бути визначене нами як процес реалізації комплексного підходу до питань національної безпеки, що полягає в організації умов, підстав та процедур реалізації ситуативних чи систематичних спільно скоординованих та узгоджених дій контррозвідувальних органів з одним, декількома чи всіма суб'єктами сектору безпеки (залежно від різновиду адміністративно-правових відносин) задля ефективного та результативного запобігання будь-яким намірам з боку іноземних держав, організацій чи осіб завдати шкоди державній безпеці України.

Висновок. Аналіз думок учених та положень чинного законодавства дає можливість стверджувати, що у сфері охорони національних інтересів забезпечення взаємодії контррозвідувальних органів з іншими суб'єктами сектору безпеки та реалізація взаємодії контррозвідувальних органів з іншими суб'єктами сектору безпеки – це різні напрями діяльності уповноважених органів влади у сфері забезпечення національної безпеки України. У першому випадку йдеться про процес реалізації комплексного підходу до питань національної безпеки, що полягає в організації умов, підстав та процедур реалізації ситуативних чи систематичних спільно скоординованих та узгоджених дій контррозвідувальних органів з одним, декількома чи всіма суб'єктами сектору безпеки (залежно від різновиду адміністративно-правових відносин) задля ефективного та результативного запобігання будь-яким намірам з боку іноземних держав, організацій чи осіб завдати шкоди державній безпеці України. В другому випадку йдеться про один зі способів реалізації їхніх повноважень, що передбачає співробітництво, координацію та узгодженість засобів та заходів її реалізації задля охорони національних інтересів.

Список використаних джерел:

1. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2018. № 31. Ст. 241.
2. Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни» : Указ Президента України від 14 вересня 2020 р. № 392/2020. *Урядовий кур'єр*. 2020. № 179.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 березня 2021 року «Про Стратегію воєнної безпеки України» : Указ Президента України ; Стратегія від 25 березня 2021 р. № 121/2021. *Урядовий кур'єр*. 2021. № 59.
4. Про контррозвідувальну діяльність : Закон України від 26 грудня 2002 р. № 374-IV. *Голос України*. 2003. № 16.
5. Український Радянський енциклопедичний словник : в 3 т. ; уклад. М. Бажан, І. Білодід, О. Гурій та ін. Київ, 1966. Т. 1. 436 с.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови ; уклад. і голов. ред. В. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1428 с.
7. Аверьянов А. Системное познание мира: методологические проблемы. Москва, 1985. 263 с.
8. Котарбинский Т. Трактат о хорошей работе. Москва : Экономика, 1975. 271 с.
9. Назар Ю. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : монографія. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 160 с.

10. Андрощук І. Взаємодія як педагогічна категорія. *Педагогічний дискурс*. 2013. Вип. 14. С. 15–19.
11. Халецька А., Халецький А. Інституціональне забезпечення взаємодії органів державної влади та громадянського суспільства. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 5.
12. Подоляка А. Взаємодія державних органів в охороні громадського порядку. *Форум права*. 2009. № 2. С. 338–344.
13. Литвин М., Аллеров Ю., Кириченко І. Сутність, закономірності та принципи взаємодії військ (сил). *Честь і закон*. 2003. № 4. С. 9–15.
14. Мацюк В., Бєлай С. Сутність взаємодії Служби безпеки України з Національною гвардією України у надзвичайних ситуаціях соціального характеру: нормативно-правовий аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2014. № 3. С. 134–142.
15. Верхогляд В. Адміністративно-правове регулювання взаємодії органів Служби безпеки України з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування та громадянськістю : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2011. 20 с.
16. Чуйко З. Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 8. С. 81–89.
17. Лазур Я. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. 2009. № 3. С. 392–398.
18. Словарь русского языка : в 4 т. Т. 2 / АН СССР, Институт русского языка. 3-е изд., стер. Москва : Русский язык, 1986. 736 с.
19. Замрига А. Поняття адміністративно-правового забезпечення господарської діяльності в Україні. *Visegradjournal on human rights*. 2019. Вип. 1. Т. 4. С. 47–52.
20. Бараш Є. Інформаційне забезпечення управління Державною кримінально-виконавчою службою. *Форум права*. 2011. № 3. С. 34–40.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.16>

ВОЛИНЕЦЬ Р.М.

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ ПОЛІЦІЄЮ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

FOREIGN EXPERIENCE IN THE USE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL COERCION BY THE POLICE AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE

У статті на основі аналізу наукових поглядів учених представлено зарубіжний досвід нормативно-правового регулювання та практичного застосування заходів адміністративно-правового примусу в органах поліції інших держав. Викладено ключові відмінності зарубіжного і національного досвіду використання примусових заходів. Визначено напрями імплементації в національну правову систему зарубіжного досвіду застосування адміністративно-правового примусу поліцейськими. Доведено, що важливим є вдосконалення нормативно-правової бази, яка регламентує адміністративно-правовий примус у роботі поліції. На нашу думку, доречно: а) закріпити на рівні Конституції окремі складники юридичного статусу Національної поліції України, а також затвердити за нею право застосовувати примусові заходи різної інтенсивності; б) видати окремий законодавчий акт із питань здійснення адміністративно-правового примусу в контексті протидії правопорушенням.

© Волинець Р.М. – здобувач (Науково-дослідного інституту публічного права)

Наголошено на доцільності розроблення та впровадження в роботу Національної поліції України нормативно визначених та затверджених протоколів поліцейської діяльності з питань застосування заходів примусу, зокрема вогнепальної зброї та спеціальних засобів. У контексті зазначених протоколів слід передбачити модельні дії поліцейських у межах тих чи інших ситуацій, а також підстави та форми застосування заходів адміністративного примусу. З'ясовано, що система органів поліції потребує якісних змін у розрізі встановлення чітких законодавчих розмежувань компетенції поліцейських підрозділів. Зокрема, в межах Закону України «Про Національну поліцію» необхідно окреслити основні структурні органи Національної поліції та закріпити їх базові повноваження, зокрема, в питаннях застосування адміністративно-правового примусу. Зроблено висновок, що необхідно розробити та ухвалити Кодекс адміністративних процедур, який установить стандартизовані вимоги та визначить загальні механізми застосування адміністративно-правового примусу органами Національної поліції в контексті заходів, не пов'язаних із використанням спеціальних засобів, фізичної сили та вогнепальної зброї.

Ключові слова: адміністративно-правовий примус, зарубіжний досвід, адміністративна діяльність поліції зарубіжних країн.

In the article, based on the analysis of scientific views of scientists, the study of foreign experience of normative-legal regulation and practical application of measures of administrative-legal coercion in police bodies of other states is carried out. The key differences of foreign experience in the use of coercive measures from the national one are stated. The directions of implementation in the national legal system of foreign experience of application of administrative and legal coercion by police officers are determined. It has been proved that it is important to improve the legal framework that regulates administrative and legal coercion in the work of the police. In our opinion, it is appropriate to: a) consolidate at the level of the Constitution certain components of the legal status of the National Police of Ukraine, as well as to approve the right to apply coercive measures of varying intensity; b) issuance of a separate legislative act on the implementation of administrative and legal coercion in the context of combating offenses. Emphasis was placed on the expediency of developing and implementing in the work of the National Police of Ukraine normatively defined and approved protocols of police activity on the application of coercive measures, in particular, firearms and special means. In the context of these protocols, it is necessary to provide for model actions of police officers in certain situations, as well as the grounds and forms of application of measures of administrative coercion. It was found that the system of police bodies needs to make qualitative changes in terms of establishing clear legal boundaries of the competence of police units. In particular, within the framework of the Law of Ukraine "On the National Police" it is necessary to outline the main structural bodies of the National Police and consolidate their basic powers, including in matters of application of administrative and legal coercion. It is concluded that it is necessary to develop and adopt a Code of Administrative Procedure, which will establish standardized requirements and define general mechanisms for the application of administrative coercion by the National Police in the context of measures not related to the use of special means, physical force and firearms.

Key words: administrative and legal coercion, foreign experience, administrative activity of police of foreign countries.

Постановка проблеми. Сучасні юридичні реалії вимагають дослідження міжнародного досвіду діяльності поліції в різних сферах, що пов'язано з необхідністю якісного законодавчого реформування з урахуванням міжнародних стандартів організації та роботи правоохоронних органів [1, с. 232; 2, с. 101; 3, с. 116–117]. Ця позиція І.В. Скорохода характеризує користь проведення наукових досліджень міжнародних тенденцій, пов'язаних із діяльністю зарубіжних органів поліції, особливо в контексті сучасного стану реформації національного державного сектору загалом і його правоохоронної частини зокрема. Особливо гостро необхідність проведення таких досліджень постає в контексті застосування адміністративно-правового примусу Національною поліцією України, адже перейняття та розбудова НПУ передбачає суттєву зміну формату роботи цього органу (згідно з європейськими та іншими світовими моделями).

Стан дослідження проблеми. Теоретико-практичні та юридичні засади роботи органів поліції зарубіжних країн досліджували у своїх роботах такі науковці, як І.В. Скороход, Х.В. Солнцева, Т.В. Гранчак, С.М. Каложній, Т.Ф. Весельська, О.Ф. Кобзар, О.С. Юнін, С.А. Миронюк та інші. Ще не висвітлено в наукових роботах як зазначених, так й інших учених, залишається питання застосування в діяльності поліції зарубіжних держав саме адміністративно-правового примусу.

Мета статті – узагальнити зарубіжний досвід застосування адміністративно-правового примусу поліцією та опрацювати можливості його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Нині для України, враховуючи обраний напрям відходження від радянської моделі побудови правоохоронної системи та заміни її системами сервісного типу, цікавим є досвід багатьох держав щодо застосування адміністративно-правового примусу поліцією. Одним із найближчих міжнародних партнерів сучасної України є Сполучені Штати Америки (далі – США), які мають багатовіковий досвід побудови державної влади та апарату її реалізації. Зокрема, поліцейська діяльність США стала прообразом реформи правоохоронного сектору нашої країни у 2015 році, коли радянську міліцію замінено новим, створеним відповідно до світових стандартів органом – Національною поліцією.

Поліція США, на відміну від національної поліцейської структури, має децентралізований характер та формується в межах кожного штату окремо. Крім того, особливе значення в роботі цього органу має адміністративний примус. Необхідно наголосити на тому, що заходами, які застосовуються американськими правоохоронцями, не притаманний поділ на суто адміністративні та кримінально-процесуальні, як це є в межах роботи Національної поліції України. Так, американська поліцейська діяльність містить багато компонентів: патрульний (обшук громадян, відмінне володіння навичками керування автомобілем, евакуація тощо), регулювання та контролю за дотриманням правил дорожнього руху (установлення свідків, переслідування правопорушників, перевірка реєстрації автомобілів тощо), затримання (арешт) (зняття відбитків пальців, установлення особи, застосування зброї та спеціальних засобів тощо). Не можна не вказати на наявність певних заходів детективної діяльності поліції, як-от таємне спостереження, проведення і фіксування слідчих дій, особливо допитів, переслідування із застосуванням методів конспірації тощо. Серед превентивних заходів поліцейської діяльності США є такі: обслуговування навчальних закладів (шкіл, коледжів, університетів), взаємодія з громадськими організаціями та об'єднаннями громадян із метою створення груп допомоги поліції та охорони правопорядку на вулицях, спілкування з різними верствами населення [4, с. 72].

Окрім того, загальнодержавним федеральним законодавством США передбачено, що з метою підтримання порядку чи захисту життя працівники правоохоронних органів за необхідності мають право застосовувати різноманітні спеціальні заходи примусу. Глава 32 Зводу федерального законодавства США вказує, що обсяг застосування таких заходів примусу достатньо широкий (від звичайної присутності офіцера поліції до використання вогнепальної зброї (deadlyforce)) [5].

Цікавим є досвід діяльності поліції Великої Британії, а також особливості застосування цим органом адміністративного примусу. Необхідно зазначити, що адміністративний примус у роботі поліції Великої Британії відіграє не таку основоположну роль, як у межах роботи поліції США. Загалом, адміністративна діяльність поліцейських органів указаної держави на практиці визначає роботу поліції в таких сферах, як підготовка протоколів, довідок, свідчень та інших матеріалів для розгляду в суді; перевірка протоколів, проведення запитів, додаткових оглядів місць правопорушення, виявлення додаткових обставин скоєння правопорушення, якщо такі спостерігаються; допити свідків, правопорушників, опитування населення та інші дії, з метою встановлення найбільш повної картини скоєння правопорушення. Робота британської поліції з охорони громадського порядку, попередження правопорушень, затримання та ізоляції правопорушників, видання окремих розпоряджень та нормативних актів, спрямованих на покращення стану громадського порядку та громадської безпеки, адміністративною діяльністю не називається. У деяких випадках уживається термін «охорона королівського порядку. Отже, діяльність британських поліцейських направлена на обслуговування населення та формування умов безпечного середовища, за яких учинення правопорушень ускладнене або неможливе. Примусові адміністративні заходи – це найбільш суворі заходи поліцейського впливу, використання яких відбувається в контексті процесуальних відносин. Так, рішення щодо порушників законодавства у Великобританії у справах виносять суто суди, тому поліція не стосується ухвалення рішень про застосування адміністративного або інших видів примусу та їх виконання [6, с. 152].

Поліцейське законодавство Польщі ґрунтується на таких постулатах: застосування поліцією безпосереднього примусу виправдане лише тоді, коли вжиття інших заходів примусу в певній ситуації не передбачено; якщо попередньо вжиті заходи виявилися неефективними або ж їх

застосування недоцільне; у разі застосування безпосереднього примусу варто обирати найбільш можливі та придатні заходи, що можуть завдати найменшої шкоди окремим особам або суспільству загалом; завдані внаслідок вжиття поліцейських заходів збитки не повинні перевищувати переваг у разі досягнення передбачуваного результату. Перелік заходів безпосереднього примусу в Польщі закріплено в Законі «Про поліцію». Особливу увагу приділено забезпеченню можливості диференційованого застосування сили й вогнепальної зброї з метою нейтралізації правопорушника. Працівник поліції не може ухилитися від активних дій із припинення небезпечних посягань на охоронюване державою благо. Законодавцем закріплено вичерпний перелік фактичних обставин застосування вогнепальної зброї. Застосування вогнепальної зброї не ототожнюється тільки з пострілом у бік особи, яка створює загрозу, оскільки зброя також має сприйматися як зазіс «потенціалізації» (застереження). Польські поліцейські можуть використовувати вогнепальну зброю тільки тоді, коли є пряма загроза для життя або здоров'я співробітника поліції або іншої особи, а також під час охорони особливо важливих об'єктів. Поліцейські також мають право застосовувати зброю в ситуації, коли підозрюваний не реагує на прохання віддати вогнепальну зброю чи інші небезпечні предмети або намагається відібрати зброю в поліцейського [7, с. 47].

Необхідно також розглянути досвід країн колишнього Радянського Союзу, в яких застосування адміністративно-правового примусу поліцією має свою специфіку. Зокрема, звернемо увагу на функціонування за цим напрямом поліцейських відомств Республіки Білорусь (далі – РБ). У цій країні поліцейські функції покладають на централізовану систему органів внутрішніх справ (далі – ОВС), правовий статус яких у повному масиві регламентовано Законом РБ «Про органи внутрішніх справ Республіки Білорусь» від 17.07.2007 р. № 263-З. Відповідно до положень Закону органи внутрішніх справ – це державні правоохоронні органи, які борються зі злочинністю, охороняють громадський порядок і забезпечують громадську безпеку відповідно до завдань, покладених на них законодавством. У межах наведених завдань ОВС Білорусі мають широке коло спеціальних прав, які передбачають можливість застосування заходів адміністративно-правового примусу, а саме:

1) вимагати і одержувати від організацій і громадян необхідні відомості і пояснення, призначати проведення інвентаризацій і перевірок, витребувати і в установленому порядку вилучати документи, зразки сировини, готову продукцію, опечатувати каси, приміщення і місця зберігання документів, грошей і товарно-матеріальних цінностей із відшкодуванням у встановленому порядку завданої шкоди;

2) особисто оглядати громадян і їхні речі (зокрема, за допомогою технічних і спеціальних засобів) на об'єктах, що охороняються, на входах у будівлі аеропортів, залізничних вокзалів, на об'єктах метрополітену та в інших місцях, визначених законодавчими актами;

3) перевіряти в громадян документи, необхідні для перевірки дотримання ними правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на органи внутрішніх справ, а в разі підозри у вчиненні злочинів, адміністративних правопорушень – документи, що посвідчують особу;

4) під час виконання завдань із захисту життя, здоров'я, честі, гідності, прав, свобод і законних інтересів громадян, інтересів суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань застосовувати фізичну силу, спеціальні засоби, бойову і спеціальну техніку тощо [8].

У Республіці Узбекистан (далі – РУ) засади застосування адміністративно-правового примусу аналогічні моделі Казахстану. Так, у РУ також діють органи внутрішніх справ, основними завданнями яких є захист прав, свобод і законних інтересів громадян, власності фізичних та юридичних осіб, конституційного ладу, забезпечення верховенства закону, безпеки особистості, суспільства і держави, а також попередження і профілактика правопорушень. У своїй роботі ОВС Узбекистану виконують функції з профілактики правопорушень, виявлення й усунення причин та умов, що їм сприяють, виявлення осіб, схильних до скоєння правопорушень; реалізації провадження в справах про адміністративні правопорушення, виконання постанов про застосування адміністративних стягнень; забезпечення безпеки дорожнього руху; забезпечення виконання вимог паспортної системи, здійснення робіт із видачі та оформлення документів, необхідних для виїзду і в'їзду в Республіку Узбекистан, дозволів на постійне і тимчасове проживання, контролю за дотриманням паспортної системи та правил перебування на території Республіки Узбекистан; контролю у сфері обігу вибухових матеріалів промислового призначення, а також піротехнічних виробів, наркотичних засобів, психотропних речовин та їх прекурсорів [9].

Висновки. Проведений у статті науковий аналіз дозволив розглянути зарубіжний досвід застосування адміністративно-правового примусу поліцією на прикладі таких країн, як Сполучені Штати Америки, Великобританія, Польща, Республіка Білорусь та Узбекистан. Дослідження показало, що нині моделі і правового регулювання адміністративного примусу поліції, і організації механізмів

мів його застосування є принципово різними в країнах далекого Заходу, Європи та пострадянського простору. Зокрема, на території США примус має ключове значення в роботі поліції. Одну з найбільших переваг у цій державі надають заходам припинення, як-от спеціальні засоби та вогнепальна зброя. Питанням їх застосування присвячено численні нормативні акти як загальнофедерального, так і локального законодавства штатів. На території європейських країн (наприклад, у Великобританії) адміністративний примус у роботі поліції є другорядним, оскільки поліцейські на території вказаної держави займаються профілактикою правопорушень та їх виявленням, однак державна «реакція» на них здійснюється судами. Щодо країн пострадянського простору, то в їх межах залишилась стара система організації поліцейської діяльності за типом органів внутрішніх справ, повноваження яких містять широкий спектр контрольних, наглядових, інспекційних та інших примусових адміністративних заходів. Крім того, механізмам застосування адміністративного примусу в контексті протидії правопорушенням на території пострадянських країн присвячено окремі законодавчі акти.

Варто зауважити, що досвід кожної проаналізованої країни є багатограним та унікальним, але, на наш погляд, не можна брати за істину якусь одну модель правового регулювання та організації здійснення адміністративного примусу в роботі поліції. З огляду на вищевказане і тенденції досліджених зарубіжних країн, доречно перейняти та імплементувати консолідований зарубіжний досвід із таких питань:

1) важливим є вдосконалення нормативно-правової бази, яка регламентує адміністративно-правовий примус у роботі поліції. На нашу думку, доречно: а) закріпити на рівні Конституції окремі складники юридичного статусу Національної поліції України, а також затвердити за нею право застосовувати примусові заходи різної інтенсивності; б) видати окремих законодавчий акт із питань здійснення адміністративно-правового примусу в контексті протидії правопорушенням;

2) доречним є розроблення та впровадження в роботу Національної поліції України нормативно-визначених та затверджених протоколів поліцейської діяльності з питань застосування заходів примусу, зокрема вогнепальної зброї та спеціальних засобів. У контексті зазначених протоколів слід передбачити модельні дії поліцейських у межах тих чи інших ситуацій, а також підстави та форми застосування при цьому заходів адміністративного примусу;

3) дійсна система органів поліції потребує проведення якісних змін у розрізі встановлення чітких законодавчих розмежувань компетенції поліцейських підрозділів. Так, у межах Закону України «Про Національну поліцію» необхідно окреслити основні структурні органи Національної поліції та закріпити базові повноваження, зокрема, в питаннях застосування адміністративно-правового примусу. Окремі, слід виділити повноваження не тільки поліції загалом, а і її базових структурних елементів;

4) необхідно розробити та ухвалити Кодекс адміністративних процедур, який установить стандартизовані вимоги та визначить загальні механізми застосування адміністративно-правового примусу органами Національної поліції в контексті заходів, зовсім не пов'язаних із використанням спеціальних засобів, фізичної сили та вогнепальної зброї.

Список використаних джерел:

1. Скороход І.В. Адміністративно-правове регулювання податкової діяльності в Україні : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 383 с.
2. Measures to combat smuggling and corruption in the customs clearance of commercial goods in Ukraine. Amazonia Investiga / A. Kulish et al. 2020. Vol. 9. P. 99–110.
3. Калайда А. Зарубіжний досвід адміністративно-правового регулювання міжнародного співробітництва в діяльності поліції. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 11. С. 115–119.
4. Солнцева Х.В. Організація поліцейської діяльності в Україні та США: структура. *Право і безпека*. 2016. № 1(60). С. 69–73.
5. Весельська Т.Ф. Адміністративне затримання особи: українські реалії та міжнародний досвід. *Право України*. 2010. № 2. С. 245–248.
6. Сіроштан Ю.В. Адміністративна діяльність патрульних служб поліції Великобританії, Канади, США та Франції: упровадження позитивного досвіду в Україні. *Правовий часопис Донбасу*. 2019. № 1(66). С. 151–156.
7. Припугенець Д. Зарубіжний досвід застосування заходів примусу в діяльності Національної поліції України не пов'язані з юридичною відповідальністю. *Національний юридический журнал: теорія і практика*. 2018 (август). С. 46–49.
8. Об органах внутренних дел Республики Беларусь : Закон от 17.07.2007 № 263-3. *Національний правовий Інтернет-портал Республики Беларусь*. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&rp0=h10700263>.
9. Об органах внутренних дел : Закон от 24.08.2016. Официальный веб-портал законодательства Республики Узбекистан. URL: <https://lex.uz/docs/3027845>.

**ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН
У СФЕРІ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

**TYPES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF RELATIONS
IN THE FIELD OF ELECTRICITY IN THE CONTEXT
OF UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION**

У статті проаналізовано види адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України. Виведено авторську класифікацію та окреслено взаємозв'язки між складовими елементами. Охарактеризовано специфіку кожного виду адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України та деталізовано його зміст. Наголошено на тому, що важливою особливістю нормативно-адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики є його здійснення правовими нормами, закріпленими у нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах та інших формах права, прийнятих як на національному, так і на міжнародному рівнях. Встановлено, що індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики здійснюється за допомогою разових рішень, що стосуються конкретного випадку чи конкретної особи. Зроблено висновок про існування двох видів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України, а саме нормативного та індивідуального. Такий підхід відповідає як наявним у правовій доктрині нашої держави концепціям щодо класифікації видів правового й адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, так і сучасному стану нормативно-правової бази регулювання відносин у сфері електроенергетики нашої держави. Нормативне регулювання є ключовим видом адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики. Як нами встановлено, воно здійснюється як на національному, так і на міжнародному рівнях за допомогою норм, установлених як законодавчими, так і підзаконними актами. Щодо індивідуального адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, то у процесі дослідження ми дійшли висновку, що його значення поступово стає все більшим. Важливою передумовою для цього став перехід України до ринкових відносин у сфері електроенергетики. З огляду на те, що низка правовідносин на ринку електроенергетики має договірний характер, індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики сьогодні має не менше значення, ніж нормативне.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, відносини у сфері електроенергетики, правові норми, нормативно-правові акти.

In the article the types of administrative and legal regulation of relations in the field of electric power in the conditions of European integration of Ukraine are analyzed. The author's classification is derived and the relationships between the constituent elements are outlined. The specifics of each type of administrative and legal regulation of relations in the field of electricity in the context of European integration of Ukraine are described and its content is detailed. It is emphasized that an important feature of the normative administrative and legal regulation of relations in the field of electricity is its implementation by legal norms enshrined in normative legal acts, normative legal

agreements and other forms of law adopted at both national and international levels. It is established that individual administrative and legal regulation of relations in the field of electricity is carried out by means of one-time decisions concerning a specific case or a specific person. It is concluded that there are two types of administrative and legal regulation of relations in the field of electricity in the context of European integration of Ukraine: regulatory and individual. This approach corresponds to the existing concepts in the legal doctrine of our state on the classification of types of legal and administrative-legal regulation of public relations, and the current state of the legal framework for regulating relations in the field of electricity in our country. Normative regulation is a key type of administrative and legal regulation of relations in the field of electricity. As we have established, it is carried out both at the national and international level, both by means of the norms established by legislative, and by-laws. Regarding the individual administrative and legal regulation of relations in the field of electricity, in the process of research we came to the conclusion that its importance is gradually increasing. An important precondition for this was Ukraine's transition to market relations in the electricity sector. Given the fact that a number of legal relations in the electricity market are contractual in nature, individual administrative and legal regulation of relations in the field of electricity today is no less important than the normative.

Key words: *administrative and legal regulation, relations in the field of electric power, legal norms, normative legal acts.*

Актуальність теми. Трансформаційні процеси, які сьогодні відбуваються у сфері електроенергетики в нашій державі, привели до істотних змін у її адміністративно-правовому регулюванні.

По-перше, було прийнято низку нових нормативно-правових актів, які нині врегульовують відносини у сфері електроенергетики. Зокрема, лише за останні шість років було прийнято Закони України «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, тепlopостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення» від 10 грудня 2015 року № 887-VIII [1]; «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року № 1540-VIII [2]; «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII [3]; «Про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії» від 17 червня 2020 року № 719-IX [4] тощо, Постанову Кабінету Міністрів України «Про особливості регулювання відносин у сфері електроенергетики на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження» від 7 травня 2015 року № 263, Постанови Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг «Про затвердження Правил роздрібного ринку електричної енергії» від 14 березня 2018 року № 312 [5]; «Про затвердження Правил ринку» від 14 березня 2018 року № 307 [6], Енергетичну стратегію України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» [7]. Іншими словами, за останні роки законодавство у сфері електроенергетики фактично повністю оновилося, що водночас свідчить про зміни адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики.

По-друге, Україна продовжує свій рух до євроінтеграції, отже, укладення нашою державою Меморандуму про взаєморозуміння щодо співробітництва у галузі енергетики щодо Стратегічного Енергетичного Партнерства між Україною та Європейським Союзом спільно з Європейським Співтовариством з атомної енергії [8] та Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [9], має безпосередній вплив на правове регулювання сфери електроенергетики та його подальший розвиток. Межі міжнародного співробітництва України з європейськими державами постійно розширюються, і це, безумовно, також відображається на сучасному стані адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики.

По-третє, значення приватно-правових засобів для регулювання відносин у сфері електроенергетики постійно зростає, а публічно-правових зменшується, незважаючи на увагу законодавця до питання належного та ефективного законодавчого регулювання відносин у сфері електроенергетики. Після прийняття вітчизняним законодавцем Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII [3] склад учасників відносин у сфері

електроенергетики розширився, і це також безпосередньо відобразилось на актуальних видах адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, ускладнивши передусім структуру його договірних видів. Хоча сьогодні значення публічно-правового впливу на суб'єктів відносин у сфері електроенергетики також не варто недооцінювати.

Отже, в умовах євроінтеграції України та запровадження нової моделі відносин у сфері електроенергетики види адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики зазнають істотних змін та потребують ґрунтовного дослідження.

Стан дослідження. Окремі види адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики досліджувались багатьма вітчизняними науковцями. Серед тих дослідників, чії праці були присвячені цьому питанню, відзначимо внесок у доктрину адміністративного права таких учених, як С.Б. Барбелюк, О.Ю. Битяк, С.Д. Білоцький, Ю.В. Ващенко, С.Г. Голикова, Г.Д. Джумагельдієва, В.Г. Дідик, І.І. Дороніна, Я.Р. Кицик, О.Б. Кишко-Єрлі, В.В. Коробкін, В.О. Криворучко, Д.В. Кузьмін, М.М. Кузьміна, Н.В. Майданевич, С.В. Майстро, О.С. Матвійчук, Л.О. Панькова, М.І. Пипяк, Е.Ю. Рибнікова, Ю.М. Рудь, Н.І. Соколовська, О.Ю. Стоян, Т.Є. Харитонова. Водночас підкреслимо, що питання видів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України нині не є належним чином дослідженим із таких причин. По-перше, низка досліджень, присвячених видам адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, здійснювалась за інших умов, а саме тих, коли імперативні приписи відігравали значно важливішу роль для сфери електроенергетики, ніж договірне регулювання. По-друге, сьогодні у вітчизняній науковій літературі відсутні концепції щодо класифікації видів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, тому вважаємо, що в умовах євроінтеграції України та запровадження нової моделі відносин у сфері електроенергетики заповнення цієї теоретичної прогалини є необхідним.

Виклад основного матеріалу. Нами виділено такі різновиди нормативного адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України:

1) нормативне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики за допомогою норм, прийнятих на національному рівні:

- законодавче адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики;
- підзаконне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики

(підзаконне адміністративно-правове регулювання відносин щодо виробництва, передачі, розподілу та постачання електричної енергії; підзаконне адміністративно-правове регулювання подальшого розвитку сфери електроенергетики в Україні);

2) нормативне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики за допомогою норм, прийнятих на міжнародному рівні:

- нормативне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики за допомогою міжнародних договорів, угод та меморандумів;
- нормативне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики за допомогою регламентів та директив Європейського Союзу.

Отже, наше дослідження засвідчило, що одним із видів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України є нормативне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики. Нормативне адміністративно-правове регулювання здійснює упорядкування та організацію відносин у сфері електроенергетики, а також захист прав та інтересів їх учасників і забезпечує стабільність регулювання таких відносин шляхом прийняття нормативно-правових актів. Важливою особливістю нормативного адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики є його здійснення правовими нормами, закріпленими у нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах та інших формах права, прийнятих як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Наступний виділений нами вид адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України – це індивідуальне адміністративно-правове регулювання.

Аналіз індивідуального адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики розпочнемо з того, що сьогодні у сфері електроенергетики спостерігається тенденція до поступового зростання значення договірних регулювання відносин, пов'язаних із виробництвом, передачею, розподілом, купівлею-продажем, постачанням електричної енергії. Поступово імперативні приписи, пов'язані з виробництвом, передачею та споживанням електроенергії, замінюються договірними формами й еволюціонують в умовах конкретних договорів.

Погодимося із Е.Ю. Рибніковою в тому, що значення публічно-правового впливу на суб'єктів відносин у сфері електроенергетики важко переоцінити, але водночас договірне регулювання відносин у цій сфері також присутнє, а його значення поступово посилюється [10, с. 49]. Особливо це відчувається під час проведення паралелей між сучасним станом адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики та тим, що був характерний для нашої країни в часи СРСР і в пострадянський період, коли домінувала державна монополія в галузі електроенергетики, що врегульовувалась на нормативно-правовому рівні. Фактично окремі елементи цієї системи зберігають свою чинність досі, зокрема, у науковій літературі в цьому контексті вказується на діяльність ДП «Енергоринок» та збереження державного регулювання цін на електроенергію (це прекрасно ілюструє Постанова Кабінету Міністрів України «Питання надання компенсації деяким категоріям споживачів електричної енергії» від 1 лютого 2021 року № 64 [11]). Проте позитивні зміни у цьому напрямі наявні, а ринок електроенергії з прийняттям Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII [3], що відповідає вимогам Третього енергетичного пакету ЄС, а саме Директиви Європейського парламенту та ради 2009/72/ЄС від 13 липня 2009 року про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії та про скасування Директиви 2003/54/ЄС [12], було реформовано відповідно до європейських зразків. Саме цю подію фактично можна сприймати як відправну точку для стрімкого розвитку індивідуального виду адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, адже вітчизняний ринок електроенергетики в Україні сьогодні фактично відмовився від державної монополії на ринку електроенергетики на користь конкурентного ринку європейського зразку та ґрунтується передусім на приватно-правових відносинах, які регулюються як на нормативному рівні, так і на рівні індивідуального адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики.

У процесі аналізу праць вітчизняних науковців ми встановили такі особливості індивідуального адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики:

По-перше, індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики базується на нормативному, індивідуалізує та конкретизує його норми шляхом реагування на конкретні соціальні факти й обставини та суб'єктний склад конкретного правовідношення у сфері електроенергетики.

Як нами вже відзначалось, нормативний та індивідуальний види адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики існують у взаємозв'язку, а будь-які акти індивідуального регулювання правовідносин у цій сфері мають прийматись на основі нормативно-правового базису регулювання сфери електроенергетики. В науковій літературі підкреслюється, що можливість сторін договору відступити від положень чинного законодавства є одним із проявів реалізації саморегулювання в договірній сфері [13, с. 32–33]. Прийняття суб'єктами відносин у сфері електроенергетики актів застосування права чи укладення ними договорів, контрактів тощо доповнює нормативне регулювання та уточнює становище таких суб'єктів у конкретному правовідношенні. Як зазначає у цьому контексті Т.І. Тарахонич, те, що індивідуальне регулювання враховує конкретну життєву ситуацію чи конкретну особу, сприяє його індивідуалізації та конкретизації [14, с. 30]. Отже, на відміну від нормативного адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики не розраховане на багаторазове застосування узгоджених норм. Суб'єкти правовідносин, пов'язаних із виробництвом, передачею, розподілом, купівлею-продажем, постачанням електричної енергії, визначають за домовленістю між собою модель поведінки у конкретному правовідношенні, яка буде поширюватись лише на нього, а держава лише визначає її межі, передусім на нормативно-правовому рівні.

По-друге, індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики здійснюється за допомогою разових рішень, що стосуються конкретного випадку чи конкретної особи.

Низка вітчизняних науковців підкреслює, що індивідуальне регулювання суспільних відносин здійснюється для впорядкування поведінки їх суб'єктів шляхом впливу на них разових правил, що стосуються конкретного випадку чи конкретної особи [15, с. 45; 16, с. 159–160]. Індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, на відміну від нормативного, не має загального характеру та здійснює регламентацію конкретних суспільних відносин. Наприклад, двосторонній договір про купівлю-продаж електричної енергії укладається відповідно до статті 66 Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII [3]. При цьому в його змісті сторони такого договору встановлюють предмет договору, характерний саме для

цього договору; визначають ціну електричної енергії та/або порядок її розрахунку (формування), які вони узгодили між собою; встановлюють строки та порядок постачання електричної енергії, який влаштовує обидві сторони; узгоджують права, обов'язки та відповідальність; визначають строк дії договору тощо. Ці умови є чинними виключно для регулювання тих відносин, що становлять предмет цього договору, і винятково на строк чинності договору. Правовідносини з іншими предметом чи іншими суб'єктами не можуть врегульовуватись положеннями цього договору.

По-третє, індивідуальне адміністративно-правове регулювання здійснюється згідно з правилами, що визначаються сторонами відносин у сфері електроенергетики в укладених ними договорах.

Як нами відзначалось, із початком функціонування нової моделі ринку електроенергетики значення договорів для регулювання правовідносин суттєво зросло. Відчутно збільшилась кількість суб'єктів ринку електричної енергії, ускладнились договірні відносини між ними, тому вітчизняний законодавець створив умови для того, щоб індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики здійснювалось максимально ефективно та враховувало інтереси усіх їхніх суб'єктів. Підтвердженням цього є те, що Кабінет Міністрів України у Постанові «Про затвердження Правил роздрібного ринку електричної енергії» від 14 березня 2018 року № 312 [5] закріпив низку типових та примірних договорів, які використовуються суб'єктами правовідносин, пов'язаних із виробництвом, передачею, розподілом, купівлею-продажем, постачанням електричної енергії, для їх регулювання. Це, зокрема, типовий договір про спільне використання технологічних електричних мереж, типовий договір про надання послуг із забезпечення перетікань реактивної електричної енергії, типовий договір споживача про надання послуг із розподілу (передачі) електричної енергії, типовий договір електропостачальника про надання послуг із розподілу (передачі) електричної енергії, примірний договір про постачання електричної енергії споживачу, типовий договір про постачання електричної енергії постачальником універсальних послуг та типовий договір про постачання електричної енергії постачальником «останньої надії». Як відзначає Я.Р. Кицик, використання типових та примірних договорів обумовлене специфікою сфери електроенергетики, яка є монополізованою [17, с. 121]. Саме через це відносини у сфері електроенергетики потребують жорсткого визначення умов, і, як наслідок, значення типових та примірних договорів у цій сфері є істотним. Загалом використання типових та примірних договорів є доволі неоднозначним та критикується багатьма науковцями з огляду на те, що їх використання фактично є обмеженням свободи договору [10, с. 50]. Одна зі сторін відносин у сфері електроенергетики, передусім споживач, позбавляється можливості визначення у договорі умов, які відповідають її інтересам. З іншого боку, очевидно, що закріплення типових та примірних договорів у цій сфері здійснюється в суспільних інтересах, адже укладення таких договорів із урахуванням інтересів кожного суб'єкта відносин у сфері електроенергетики є об'єктивно неможливим.

Також про зростання значення договорів для регулювання правовідносин у сфері електроенергетики свідчить те, що законодавець у частині 1 статті 4 Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII [3] закріпив перелік договорів, які можуть укладатись суб'єктами правовідносин, пов'язаних із виробництвом, передачею, розподілом, купівлею-продажем, постачанням електричної енергії. Як відзначає щодо цього Е.Ю. Рибнікова, різноманіття договорів, закріплених вітчизняним законодавцем, свідчить про те, що публічно-правові засоби регулювання у цій сфері поступово витісняються приватно-правовими засобами регулювання [10, с. 51]. Таких договорів є вісімнадцять, а саме: двосторонній договір купівлі-продажу електричної енергії (двосторонній договір); договір про участь у ринку «на добу наперед» та/або внутрішньодобовому ринку; договір про купівлю-продаж електричної енергії на ринку «на добу наперед»; договір про купівлю-продаж електричної енергії на внутрішньодобовому ринку; договір про участь у балансуєчому ринку; договір про врегулювання небалансів; договір про надання послуг з розподілу; договір про надання послуг з передачі; договір про надання допоміжних послуг; договір про надання послуг з диспетчерського (оперативно-технологічного) управління; договір про приєднання до системи передачі; договір про приєднання до системи розподілу; договір про участь у розподілі пропускової спроможності; договір про постачання електричної енергії споживачу; договір про постачання електричної енергії постачальником універсальних послуг; договір про постачання електричної енергії постачальником «останньої надії»; договір про надання послуг комерційного обліку електричної енергії; договір про купівлю-продаж електричної енергії за «зеленим» тарифом; договір про купівлю-продаж електричної енергії між гарантованим покупцем та суб'єктом господарювання, який за результатами аукціону набув право на підтримку. Звернемо увагу на пункт 19 частини 1 статті 4 Закону України

«Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII [3], адже він передбачає можливість укладення суб'єктами відносин у сфері електроенергетики інших видів договорів, передбачених відповідно до нормативно-правових актів, що регулюють функціонування ринку електричної енергії. Загалом, незважаючи на невичерпний характер такого переліку, все ж таки сформулюємо висновок, що усі перераховані договори в сукупності формують єдину систему, а між багатьма договорами наявні взаємозв'язки.

Аналізуючи зміст цих договорів, пропонуємо звернути увагу на деякі специфічні риси та закономірності, які їм притаманні. Передусім звернемо увагу на те, що для різних договорів характерний різних суб'єктний склад сторін, які їх укладають. Наприклад, сторонами договору про постачання електричної енергії споживачу є власне споживач та постачальник електричної енергії. Водночас варто враховувати, що у багатьох відносинах у сфері електроенергетики беруть участь не лише виробники та споживачі електроенергії, але й суб'єкти, що надають різні послуги. Наприклад, сторонами договору про спільне використання технологічних електричних мереж є споживач та оператор системи. Як наслідок, разом із відносинами про купівлю-продаж електричної енергії індивідуальне адміністративно-правове регулювання шляхом укладення різних договорів також притаманне різноманітним правовідносинам, що сприяють купівлі-продажу. Наприклад, відповідні договори укладаються для розподілу електричної енергії, її передачі, надання допоміжних послуг тощо. Втім, вибираючи критерії для класифікації видів індивідуального адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, ми зупинимось передусім на критерії предмету відносин, що регулюються, та виділимо такі види індивідуального адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики. По-перше, це індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із виробництвом електричної енергії. З переліку договорів, визначеного у статті 4 Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII, відзначимо у цьому контексті договори про участь у ринку «на добу наперед» та/або внутрішньодобовому ринку, про участь у балансуєчому ринку та про врегулювання небалансів. Ці договори є такими, що мають значний вплив на регулювання відносин у сфері електроенергетики. По-друге, це індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із передачею електричної енергії. Аналізуючи статтю 4 Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII [3], можемо відзначити такі види договорів, як договір про надання послуг з передачі та договір про приєднання до системи передачі. По-третє, це індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із розподілом електричної енергії. У цьому контексті зі змісту статті 4 Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII [3] як приклад договірному регулювання таких правовідносин можемо виділити договори про надання послуг із розподілу, про приєднання до системи розподілу та про участь у розподілі пропускнує спроможності. По-четверте, це індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із купівлею-продажем електричної енергії (прикладів таких договорів у статті 4 Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII [3] закріплено чимало). Це і двосторонній договір купівлі-продажу електричної енергії, і договір про купівлю-продаж електричної енергії на ринку «на добу наперед», і договір про купівлю-продаж електричної енергії на внутрішньодобовому ринку, і договір про купівлю-продаж електричної енергії за «зеленим» тарифом, і договір про купівлю-продаж електричної енергії між гарантованим покупцем та суб'єктом господарювання, який за результатами аукціону набув право на підтримку тощо. По-п'яте, у контексті теми нашого дослідження виділимо індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із постачанням електричної енергії, а серед договорів, визначених статтею Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII [3], виділимо договір про постачання електричної енергії споживачу, договір про постачання електричної енергії постачальником універсальних послуг та договір про постачання електричної енергії постачальником «останньої надії». Останній різновид індивідуального адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, на нашу думку, – це індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із наданням послуг у сфері електроенергетики. До таких договорів з переліку, визначеного у статті 4 Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII [3], віднесемо договір про надання допоміжних послуг, договір про надання послуг з диспетчерського (оперативно-технологічного) управління та договір про надання послуг комерційного обліку електричної енергії. На нашу думку, така класифікація дає змогу прослідкувати взаємозв'язки договорів у сфері електроенергетики та підкреслити важливу роль індивідуального регулювання

для адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України.

Таким чином, на основі здійсненого аналізу ми дійшли висновку про те, що до індивідуального адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України належать такі різновиди адміністративно-правового регулювання:

- 1) індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із виробництвом електричної енергії;
- 2) індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із передачею електричної енергії;
- 3) індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із розподілом електричної енергії;
- 4) індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із купівлею-продажем електричної енергії;
- 5) індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із постачанням електричної енергії;
- 6) індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із наданням послуг у сфері електроенергетики.

Загалом наше дослідження індивідуального адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України засвідчило, що воно базується на нормативному, індивідуалізує та конкретизує його норми шляхом реагування на конкретні соціальні факти й обставини та суб'єктний склад конкретного правовідношення у сфері електроенергетики. Встановлено, що індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики здійснюється за допомогою разових рішень, що стосуються конкретного випадку чи конкретної особи. Досліджено, що індивідуальне адміністративно-правове регулювання здійснюється згідно з правилами, які визначаються сторонами відносин у сфері електроенергетики в укладених ними договорах, і на основі цього сформульовано висновок, що різновидами індивідуального адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики є індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із виробництвом електричної енергії; індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із передачею електричної енергії; індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із розподілом електричної енергії; індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із купівлею-продажем електричної енергії; індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із постачанням електричної енергії; індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із наданням послуг у сфері електроенергетики.

Загалом, підсумовуючи здійснене дослідження, ми встановили, що серед видів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України необхідно виділити такі.

- 1) Нормативне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики, що здійснює упорядкування і організацію відносин у сфері електроенергетики та захист прав й інтересів їх учасників; забезпечує стабільність у регулюванні відносин у сфері електроенергетики шляхом прийняття нормативно-правових актів; здійснюється правовими нормами, закріпленими у нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах та інших формах права, прийнятих на національному та міжнародному рівнях.

Нормативне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики за допомогою норм, прийнятих на національному рівні:

– законодавче адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики формують Закони України «Про енергозбереження» від 1 липня 1994 року № 74/94-ВР, «Про альтернативні джерела енергії» від 20 лютого 2003 року № 555-IV, «Про комбіноване виробництво теплової та електричної енергії (когенерацію) та використання скидного енергопотенціалу» від 5 квітня 2005 року № 2509-IV, «Про заходи, спрямовані на забезпечення сталого функціонування підприємств паливно-енергетичного комплексу» від 23 червня 2005 року № 2711-IV, «Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, теплопостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення» від 10 грудня 2015 року № 887-VIII, «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22 вересня 2016 року № 1540-VIII, «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII,

«Про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії» від 17 червня 2020 року № 719-ІХ та інші закони України;

– підзаконне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики, що включає підзаконне адміністративно-правове регулювання відносин щодо виробництва, передачі, розподілу та постачання електричної енергії; підзаконне адміністративно-правове регулювання відносин, які виникають між суб'єктами господарської діяльності, які займаються виробництвом, передачею, розподілом, постачанням електричної енергії, та споживачами електричної енергії (Постанови Кабінету Міністрів України «Про Комплексну державну програму енергозбереження України» від 5 лютого 1997 року № 148, «Про затвердження Порядку визначення розміру і відшкодувань збитків, завданих енергопостачальнику внаслідок викрадення електричної енергії» від 8 лютого 2006 року № 122, «Про особливості регулювання відносин у сфері електроенергетики на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження» від 7 травня 2015 року № 263, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації етапу «Реформування енергетичного сектору (до 2020 року)» Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»» від 6 червня 2018 року № 497-р, Акти Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (зокрема, Постанова «Про затвердження Правил роздрібного ринку електричної енергії» від 14 березня 2018 року № 312)); підзаконне адміністративно-правове регулювання подальшого розвитку сфери електроенергетики в Україні (Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», Державна цільова економічна програма енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2021 роки та інші підзаконні нормативно-правові акти).

Нормативне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики за допомогою норм, прийнятих на міжнародному рівні:

– нормативне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики за допомогою міжнародних договорів, угод та меморандумів, таких як Договір до Енергетичної Хартії та Заключний акт до неї і Протокол до Енергетичної Хартії з питань енергетичної ефективності і суміжних екологічних аспектів, Меморандум про взаєморозуміння щодо співробітництва у галузі енергетики щодо Стратегічного Енергетичного Партнерства між Україною та Європейським Союзом спільно з Європейським Співтовариством з атомної енергії, Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, двосторонні договори та угоди України з іншими державами тощо;

– нормативне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики за допомогою регламентів та директив Європейського Союзу, таких як Регламент (ЄС) № 714/2009 Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 року про умови доступу до мережі для транскордонного обміну електроенергією та скасування Регламенту (ЄС) № 1228/2003, Директива Європейського Парламенту та Ради 2009/72/ЄС від 13 липня 2009 року про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії та про скасування Директиви 2003/54/ЄС, інші акти міжнародного законодавства.

2) Індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики, що базується на нормативному, індивідуалізує та конкретизує його норми шляхом реагування на конкретні соціальні факти й обставини та суб'єктний склад конкретного правовідношення у сфері електроенергетики; здійснюється за допомогою разових рішень, що стосуються конкретного випадку чи конкретної особи; здійснюється згідно з правилами, що визначаються сторонами відносин у сфері електроенергетики в укладених ними договорах:

– індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із виробництвом електричної енергії (договори про участь у ринку «на добу наперед» та/або внутрішньодобовому ринку, про участь у балансуєчому ринку та про врегулювання небалансів);

– індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із передачею електричної енергії (договори про надання послуг із передачі та про приєднання до системи передачі);

– індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із розподілом електричної енергії (договори про надання послуг із розподілу, про приєднання до системи розподілу та про участь у розподілі пропускної спроможності);

– індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із купівлею-продажем електричної енергії (двосторонній договір купівлі-продажу електричної енергії,

договори про купівлю-продаж електричної енергії на ринку «на добу наперед», про купівлю-продаж електричної енергії на внутрішньодобовому ринку, про купівлю-продаж електричної енергії за «зеленим» тарифом, про купівлю-продаж електричної енергії між гарантованим покупцем та суб'єктом господарювання, який за результатами аукціону набув право на підтримку, інші види договорів);

– індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із постачанням електричної енергії (договори про постачання електричної енергії споживачу, про постачання електричної енергії постачальником універсальних послуг та про постачання електричної енергії постачальником «останньої надії»);

– індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин, пов'язаних із наданням послуг у сфері електроенергетики (договори про надання допоміжних послуг, про надання послуг із диспетчерського (оперативно-технологічного) управління та про надання послуг комерційного обліку електричної енергії).

Висновки. Підсумовуючи здійснене дослідження, ми дійшли висновку про існування двох видів адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики в умовах євроінтеграції України, а саме нормативного та індивідуального. Такий підхід відповідає як наявним у правовій доктрині нашої держави концепціям щодо класифікації видів правового й адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, так і сучасному стану нормативно-правової бази регулювання відносин у сфері електроенергетики нашої держави. Нормативне регулювання є ключовим видом адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики. Як нами встановлено, воно здійснюється як на національному так і на міжнародному рівнях за допомогою норм, установлених як законодавчими, так і підзаконними актами. Щодо індивідуального адміністративно-правового регулювання відносин у сфері електроенергетики, то у процесі дослідження ми дійшли висновку, що його значення поступово стає все більшим. Важливою передумовою цього став перехід України до ринкових відносин у сфері електроенергетики. З огляду на те, що низка правовідносин на ринку електроенергетики має договірний характер, індивідуальне адміністративно-правове регулювання відносин у сфері електроенергетики сьогодні має не менше значення, ніж нормативне.

Список використаних джерел:

1. Про особливості доступу до інформації у сферах постачання електричної енергії, природного газу, тепlopостачання, централізованого постачання гарячої води, централізованого питного водопостачання та водовідведення : Закон України від 10 грудня 2015 року № 887-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 42.

2. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг : Закон України від 22 вересня 2016 року № 1540-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 51. Ст. 833.

3. Про ринок електричної енергії : Закон України від 13 квітня 2017 року № 2019-VIII. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 27–28. Ст. 312.

4. Про заходи, спрямовані на погашення заборгованості, що утворилася на оптовому ринку електричної енергії : Закон України від 17 червня 2020 року № 719-IX. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2020. № 47. Ст. 407.

5. Про затвердження Правил роздрібного ринку електричної енергії : Постанова Нацком. енергетики, ком. послуг від 14 березня 2018 року № 312. *Урядовий кур'єр*. № 75.

6. Про затвердження Правил ринку : Постанова Нацком. енергетики, ком. послуг від 14 березня 2018 року № 307. *Урядовий кур'єр*. № 117.

7. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 року № 605-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 167.

8. Меморандум про взаєморозуміння щодо співробітництва у галузі енергетики щодо Стратегічного Енергетичного Партнерства між Україною та Європейським Союзом спільно з Європейським Співтовариством з атомної енергії : міжнародний документ від 24 листопада 2016 року. *Офіційний вісник України*. 2017. № 80. С. 603. Ст. 2494. Код акта 87371/2017.

9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : міжнародний документ від 27 червня 2014 року. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 2125.

10. Рибнікова Е.Ю. Договірне забезпечення використання відновлюваних джерел енергії в Україні. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. № 6. Т. 3. С. 48–52.

11. Питання надання компенсації деяким категоріям споживачів електричної енергії : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 лютого 2021 року № 64. URL: <https://kmu.gov.ua/npras/pitannya-nadannya-kompensaciyi-de-a64>.

12. Директива Європейського Парламенту та Ради 2009/72/ЄС від 13 липня 2009 року про спільні правила внутрішнього ринку електроенергії та про скасування Директиви 2003/54/ЄС. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245023098&cat_id=162176.

13. Погрібний С.В. Регулювання договірних відносин у цивільному праві України: співвідношення їх внутрішнього (саморегулювання) і зовнішнього (державного) регулювання. *Право України*. 2012. № 9. С. 26–36.

14. Тарахонич Т.І. Види правового регулювання: теоретичні аспекти розуміння. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 4. С. 28–32.

15. Андріїв В.О. Соціальна сутність права як регулятора суспільних відносин. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 10. С. 44–47.

16. Права громадян у сфері виконавчої влади / В.Б. Авер'янов, М.А. Бояринцева, І.А. Кресіна та ін. Київ : Наукова думка, 2007. 588 с.

17. Кицик Я.Р. Використання примірних та типових договорів у галузі електроенергетики України. *Приватне право і підприємництво*. 2016. № 16. С. 120–123.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.18>

НАЙДЬОН Є.М., САНДУЛ В.А.

ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

FEATURES OF FINANCIAL SUPPORT OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що реалізація функцій держави в повному обсязі вимагає відповідного фінансового забезпечення, динаміка і структура якого залежать від ефективності діяльності держави. Оскільки основним її завданням є забезпечення захисту прав та свобод людини та громадянина, то для якісного та швидкого його виконання необхідні значні фінансові затрати. Проблема фінансування посідає чинне місце в забезпеченні діяльності держави та діяльності Національної поліції України. Сучасний стан розвитку і діяльності Національної поліції України вимагає комплексного дослідження місця та ролі фінансового і матеріально-технічного забезпечення в системі функцій державного управління. Формування, становлення та вдосконалення системи фінансового забезпечення органів національної поліції України набуває особливої актуальності в сучасних умовах, коли кризові явища в економіці, суспільному житті і політиці безпосередньо впливають на стан боротьби зі злочинністю. Окрім того, недавнє реформування цілої системи МВС спричиняє значні зміни у фінансовому та матеріально-технічному забезпеченні їх діяльності, що й зумовлює актуальність дослідження його особливостей. Мета статті – визначити зміст та особливості фінансового забезпечення діяльності органів Національної поліції України. У статті автором розкрито сутність поняття фінансового забезпечення Національної поліції. Розглянуто окремі проблеми фінансового забезпечення органів Національної поліції України. Указано на необхід-

© НАЙДЬОН Є.М. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічно-правових дисциплін (Університет сучасних знань)

© САНДУЛ В.А. – кандидат юридичних наук, доцент кафедри публічно-правових дисциплін (Університет сучасних знань)

ність чіткого визначення порядку виділення коштів із загальнодержавного бюджету та можливості створення нової моделі поділу поліції на прикладі зарубіжних країн. А також акцентовано увагу на важливості здійснення відомчого фінансового контролю. Зроблено висновок, що органи Національної поліції України є повноправними учасниками фінансових відносин. Проте чинна система фінансування органів поліції є недосконалою та потребує перегляду (з урахуванням економічних, соціальних і технічних потреб сучасної практики). Для цього необхідно чітко визначити порядок виділення коштів із загальнодержавного бюджету та можливості створення нової моделі поділу поліції на прикладі зарубіжних країн. А також не менш важливим є здійснення відомчого фінансового контролю, що потребує постійного вдосконалення, яке передбачає застосування нових розвинутих моделей і підходів до управління правоохоронною діяльністю в державі.

Ключові слова: *забезпечення, фінансове забезпечення, Національна поліція України, публічні (державні) фінанси, приватні фінанси, соціальне страхування, фінансові інструменти.*

The relevance of the article is that the implementation of state functions in full requires appropriate financial support, the dynamics and structure of which, in turn, depend on the efficiency of the state. Since its main task is to ensure the protection of human and civil rights and freedoms, respectively, for its quality and rapid implementation requires significant financial costs. The problem of funding occupies an important place in ensuring the activities of the state and, in particular, the National Police of Ukraine. The current state of development and activity of the National Police of Ukraine requires a comprehensive study of the place and role of financial and logistical support in the system of public administration functions. The formation, formation and improvement of the system of financial support of the national police of Ukraine, becomes especially relevant in modern conditions, when the crisis in the economy, public life and politics directly affect the state of the fight against crime. In addition, the recent reform of the entire system of the Ministry of Internal Affairs has led to significant changes in the financial and logistical support of their activities, which determines the relevance of the study of its features. The purpose of the article is to determine the content and features of financial support for the activities of the National Police of Ukraine. In the article the author reveals the essence of the concept of financial support of the National Police. Some problems of financial support of the National Police of Ukraine are considered. The need to clearly define the procedure for allocating funds from the state budget, and the possibility of creating a new model of police division, on the example of foreign countries. Attention is also focused on the importance of departmental financial control. It is concluded that the bodies of the National Police of Ukraine are full participants in financial relations. However, the current system of police funding is imperfect and needs to be revised, taking into account the economic, social and technical needs of modern practice. To do this, it is necessary to clearly define the procedure for allocating funds from the state budget, and the possibility of creating a new model of police division, on the example of foreign countries. And no less important is the implementation of departmental financial control, which requires constant improvement, which involves the use of new developed models and approaches to law enforcement in the country.

Key words: *provision, financial provision, National Police of Ukraine, public (state) finances, private finances, social insurance, financial instruments.*

Вступ. Реалізація функцій держави в повному обсязі вимагає відповідного фінансового забезпечення, динаміка і структура якого залежать від ефективності діяльності держави. Оскільки основним її завданням є забезпечення захисту прав та свобод людини та громадянина, то для якісного та швидкого його виконання необхідні значні фінансові затрати. Проблема фінансування посідає чинне місце в забезпеченні діяльності держави та діяльності Національної поліції України. Сучасний стан розвитку і діяльності Національної поліції України вимагає комплексного дослідження місця та ролі фінансового і матеріально-технічного забезпечення в системі функцій державного управління. Формування, становлення та вдосконалення системи фінансового

забезпечення органів національної поліції України стає особливо актуальним у сучасних умовах, коли кризові явища в економіці, суспільному житті і політиці безпосередньо впливають на стан боротьби зі злочинністю. Окрім того, недавнє реформування цілої системи МВС зумовило значні зміни у фінансовому та матеріально-технічному забезпеченні їх діяльності, що й зумовлює актуальність дослідження його особливостей.

Мета роботи – визначити зміст та особливості фінансового забезпечення діяльності органів Національної поліції України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти фінансування та матеріально-технічного забезпечення органів Національної поліції України розглянуто, зокрема, в працях О. Андрійко, О. Байбакової, О. Бандурки, І. Бачило, В. Білоуса, Л. Борець, А. Васильєва, Р. Калюжного, М. Криштанович, В. Негодченка, М. Кучерявенко, Ф. Колонтаєвського, Л. Коренева, І. Мар'янова, П. Мельника, Ю. Поповича, В. Плішкіна, І. Руколайніна, Л. Савченко, О. Синявської, А. Суббот, В. Суцєнка, В. Тєслєнка. Проте питання особливостей фінансового забезпечення Національної поліції України не були детально вивченими. Тому ця проблема є актуальною як із наукової точки зору, так і в практичному застосуванні. Вона потребує свого ефективного і своєчасного вирішення.

Результати дослідження. Фінансове забезпечення будь-якого суб'єкта в державі є однією з конкретних форм реалізації фінансових відносин, тому для з'ясування правового і економічного змісту цієї категорії необхідно визначити його зміст, складники, а також роль держави та інших суб'єктів суспільства в процесі їх розвитку і функціонування.

До сутності й складників фінансового забезпечення у вітчизняній науці і практиці склалися неоднозначні підходи. У найбільш загальному розумінні забезпечення розглядається як матеріальні засоби існування [1] або матеріальні засоби, які забезпечують можливість жити, існувати [2].

Більш ширше тлумачення забезпечення визначається як сукупність заходів і коштів, створення умов, які сприяють нормальному здійсненню економічних процесів, реалізації запланованих програм, проєктів, підтримці стабільного функціонування економічної системи та її об'єктів, усуненню порушень нормативних актів [3].

Більшість науковців фінансове забезпечення розглядають як один із методів фінансового механізму. Такого підходу у своїх наукових працях дотримується О. Кириленко [4, с. 41–42].

Окрім того, в науці виокремлюють такі два підходи до розуміння фінансового забезпечення, як мікроекономічний та макроекономічний. Відповідно до мікроекономічного воно розглядається як сукупність заходів та умов, що сприяють сталому розвитку підприємства через покриття витрат підприємства фінансовими ресурсами залежно від розміру виробництва та фінансового становища [5, с. 65].

Відповідно до макроекономічного підходу фінансове забезпечення може розглядатися як метод фінансового механізму, за допомогою якого формують і використовують фонди коштів і який характеризує зміст впливу фінансів на різні аспекти розвитку суспільства [6].

На думку О. Василика, фінансове забезпечення – визначена законодавством сукупність заходів, спрямованих на створення фінансової бази для досягнення певних цілей [7, с. 103].

Таким чином, фінансове забезпечення не лише полягає в необхідності формування певних фондів для цільових фондів, а і є законодавчо визначеною процедурою призначення та виділення необхідних коштів.

В. Опарін зазначає, що фінансове забезпечення «реалізується на основі відповідної системи фінансування, яке може здійснюватись через самофінансування, кредитування та зовнішнє фінансування» (надання суб'єктам на безповоротній і безоплатній основі) [8, с. 156].

С. Юрій, Т. Кізіма, Н. Злепко під фінансовим забезпеченням розуміють формування цільових грошових фондів у достатньому розмірі та їх ефективне використання. Автори виділяють п'ять елементів фінансового забезпечення суб'єктів господарювання, як-от самофінансування (відшкодування витрат на основну діяльність та їх розвиток за рахунок власних джерел), кредитування, бюджетне фінансування, оренда, інвестування [9, с. 41].

Окрім того, розглядаючи таку категорію, як «фінансове забезпечення», необхідно зазначити, що об'єктом є фінанси, які слід розглядати в широкому значенні, яке не є тотожним поняттю «гроші».

Фінанси в тлумачному словнику визначаються як сукупність грошових коштів держави, підприємства, система формування і розподілу цих засобів [10, с. 837].

Фінанси не просто виражаються в грошовому еквіваленті, адже всі фінансові ресурси необхідні для забезпечення функціонування того чи іншого органу, досягнення певних цілей, завдань.

Так, визначаючи фінанси, слід зазначити, що їх поділяють на публічні (державні) та приватні. Публічні фінанси в науковій літературі визначаються як економічні відносини, пов'язані з формуванням, розподілом та використанням грошових фондів для виконання функцій і завдань держави, окремих її адміністративно-територіальних одиниць, а також підприємств та організацій, необхідних для забезпечення розширеного відтворення та соціальних потреб, у процесі яких відбувається розподіл та перерозподіл сукупного суспільного продукту та контроль за задоволенням суспільних потреб [11, с. 112].

Оскільки органи Національної поліції України покликані виконувати одну з основних функцій держави, то в цьому контексті слід використовувати поняття «державні (публічні) фінанси».

П. Годме зазначає, що державні (публічні) фінанси складаються з:

1) централізованих фінансів (фінансів держави), які зосереджуються в бюджеті країни, формуються за рахунок надходжень від податків, державних позик та інших видів доходів і витрачаються в централізованому порядку, включно з дотаціями місцевих органів, автономних державних організацій;

2) місцевих фінансів, якими розпоряджаються місцеві органи самоуправління (департаменти, комуни, муніципалітети). Місцеві фінанси формуються за рахунок надходжень від місцевих податків та зборів, а також дотацій із централізованого бюджету. У деяких випадках дозволяється певну частину податків, що надходять на території цієї місцевості, зараховувати до джерела місцевих доходів, якщо це буде визначено в централізованому порядку. Місцевим органам надано право за певних умов випускати місцеві позики, за які вони самостійно несуть відповідальність. Джерелом місцевих доходів може бути також виручка від реалізації продукції та послуг створених ними підприємств та служб. Місцеві фінанси відображаються в приєднаному бюджеті, який затверджується разом із загальним державним бюджетом у єдиному законі про фінанси;

3) соціального страхування та соціальної допомоги. Ці кошти формуються за рахунок внесків працівників, а також підприємств та організацій. Вони входять до єдиної системи державних фінансів і відображаються в «приєднаному бюджеті» [12, с. 10–11].

Таким чином, фінансове забезпечення виконання функцій держави є досить складним процесом, який містить законодавчо визначену, взаємоузгоджену систему фінансових правовідносин, яка має здійснюватись у суворо визначених межах та з дотримання певної процедури.

Що ж стосується фінансового забезпечення органів Національної поліції України, то під ним ми розуміємо нормативно визначену систему заходів, які організовують та проводять із метою своєчасного та повного задоволення потреб підрозділів поліції в коштах із метою виконання ними функцій захисту населення від кримінальних правопорушень, якісного та швидкого їх розслідування та профілактики.

Фінансове забезпечення здійснюється за допомогою фінансових інструментів, які мають свої важелі впливу. Елементи фінансових інструментів поділяють на такі:

– первинного впливу, що діють у процесі вилучення частини доходів (податки, внески, відрахування);

– вторинного впливу, що діють через збільшення доходів (банківські позички, бюджетні субсидії).

Фінансові інструменти здійснюються на основі:

– загального підходу, характерного для всіх суб'єктів фінансових відносин (єдиний рівень оподаткування, кредитування, фінансування);

– селективного, диференційованого підходу.

Так, у здійсненні ефективної фінансової політики перевага віддається селективному підходу.

З практичної точки зору залежно від сфер та суб'єктів фінансових відносин, їх впливу на реалізацію фінансової політики, особливостей стану економіки й соціальної сфери країни фінансовий механізм поділяють на:

– директивний;

– регулювальний.

Директивний фінансовий механізм, як правило, розробляється для тих фінансових відносин, у яких безпосередньо бере участь держава. У його дію включають податки, внески, відрахування, державний кредит, видатки бюджету, бюджетне фінансування, фінансове планування, організація бюджетного устрою і бюджетного процесу.

У такому разі державою детально розробляється вся система фінансових відносин, які є обов'язковими для всіх його учасників. Є низка випадків, коли директивний фінансовий механізм може розповсюджуватись і на інші види фінансових відносин, у яких держава безпосередньої участі не бере.

Саме директивний фінансовий механізм і застосовується під час фінансового забезпечення діяльності органів Національної поліції України, оскільки в ньому державою чітко визначено порядок визначення, призначення, виділення та контролю за рухом коштів.

На формування і використання фінансового забезпечення органів Національної поліції України впливають такі основні фактори:

1. Вузькість податкової бази, яка забезпечує надходження до бюджету, формуючи фінансове забезпечення держави за рахунок власних коштів.

2. Велика частка тіньового сектору економіки, внаслідок функціонування якого держава не отримує значної частки податкових надходжень. Окрім того, тіньовий сектор економіки відволікає на себе частину фінансових потоків, які могли б забезпечити розширення офіційної податкової бази та сприяти збільшенню надходжень до бюджету.

3. Значний перекис у бік фінансування виконання соціальної функції держави, що зумовлено кількома чинниками.

4. Ризик нецільового, нераціонального або неефективного використання коштів державою. Ця проблема потребує окремих досліджень, оскільки такий ризик надзвичайно високий у країнах зі значною часткою тіньової економіки, високим рівнем корупції та бюрократії. Однак саме неефективне використання фінансових ресурсів, спрямованих на виконання функцій держави, можна прирівняти до прямих втрат бюджету не тільки в досліджуваному періоді, а і на перспективу.

Матеріально-технічне забезпечення діяльності Національної поліції України залежить від фінансових можливостей держави, нерозривно пов'язане із загальним станом забезпечення потреб народного господарства в сировині, матеріалах, обладнанні та інших видах виробничо-технічного призначення, які належать до засобів виробництва. МВС України щорічно під час підготовки пропозицій до Державного бюджету, а також розподілення власного бюджету враховує такі чинники:

– кількість працівників із необхідним рівнем освіти і ступенем підготовки, яка відповідає обсягу роботи;

– видатки на придбання та утримання будівель, транспорту, озброєння, форменого одягу, засобів зв'язку, оргтехніки тощо;

– видатки на грошове утримання працівників, яке має відповідати реальному прожитковому рівню, щоб служба в органах внутрішніх справ була привабливою для кваліфікованих фахівців;

– видатки на соціальний захист співробітників (можливість отримання житла, загального і санаторно-курортного лікування тощо);

– видатки на навчання і перепідготовку персоналу;

– видатки на науково-дослідну роботу [13, с. 228].

Окрім указаних чинників, необхідно також ураховувати:

– завантаженість роботи працівників підрозділів Національної поліції України, які змушені працювати понаднормово, у вихідні, святкові дні, не отримуючи за це відповідних доплат;

– затрати на паливо, транспорт, канцелярське приладдя тощо, необхідні для якісного та своєчасного виконання своїх службових обов'язків;

– відсутність сучасної криміналістичної техніки, якої потребують експерти-криміналісти для проведення слідчих (розшукових) дій;

– витрати, пов'язані з отриманням травм чи смерті під час виконання службових обов'язків.

Нині вкрай важливим залишається питання збільшення фінансового та матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України як найважливіших елементів її життєдіяльності. Адже кошти, що виділяються державою, яка несе відповідальність за стан фінансування Національної поліції України, витрачаються лише на першочергові платежі, тобто грошове забезпечення та заробітну плату, оплату окремих видів комунальних платежів, утримання автотранспорту, спеціальної техніки та засобів зв'язку, спеціальні витрати. А в країнах із високо-розвинутою економікою більша частина бюджетних асигнувань, які виділяють на забезпечення діяльності поліції, витрачають на технічне оснащення підрозділів поліції. Це дає змогу оптимізувати чисельність особового складу, використовуючи значні кошти на заходи з попередження злочинності [14].

Якщо розглядати фінансовий аспект функціонування поліції в зарубіжних країнах, то там органи поліції розподілені на загальнодержавну та муніципальну поліцію. Фінансування в такому разі розподілене на фінансування з державного фонду та місцевих бюджетів, які виділяють кошти на місцеву поліцію.

Фінансування діяльності місцевої поліції Великобританії здійснюється зі спеціального поліцейського фонду, який складається з двох основних частин:

– перша частина утворюється з прибутків, які отримують муніципалітети від збору місцевих податків, а також із деяких інших локальних джерел, інша (50% установлених видатків) – вноситься урядом.

– друга – з частини асигнувань здійснюється казначейством за поданням МВС і державного секретаря Шотландії, але за умови, що діяльність місцевої влади відповідає критерію ефективного поліцейського обслуговування, якщо надається допомога іншим поліцейським загонам. Іншою умовою надання матеріальної допомоги муніципалітетам є дотримання встановлених стандартів щодо утримання поліції, а також у своєчасних виплатах особовому складу [15, с. 64].

Указаний принцип слугував би для України важливим досвідом і не лише допоміг би вирішити питання виділення та розподілу коштів між різними підрозділами Національної поліції України, а і сприяв би розвантаженню загальнонаціональних підрозділів, які б займалися розкриттям тяжких злочинів, що загрожують національній безпеці (вбивства державних та громадських діячів, торгівля людьми, організована злочинність, бандитизм, тероризм), тоді як муніципальна поліція займатиметься правопорушеннями на місцевому рівні.

Ефективне матеріально-технічне забезпечення Національної поліції України з метою успішного виконання ними завдань не є можливим без науково обґрунтованих заходів щодо розподілу і використання централізованих та децентралізованих фондів фінансових ресурсів, тобто порядку їх планування, тому питання матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України вимагають обов'язкового врахування в Державному та місцевих бюджетах видатків на реалізацію завдань, визначених у Стратегії національної безпеки [16].

Висновки. Таким чином, органи Національної поліції України є повноправними учасниками фінансових відносин. Проте чинна система фінансування органів поліції є недосконалою та потребує перегляду (з урахуванням економічних, соціальних і технічних потреб сучасної практики).

Для цього необхідно чітко визначити порядок виділення коштів із загальнодержавного бюджету та можливості створення нової моделі поділу поліції на прикладі зарубіжних країн. Не менш важливим є здійснення відомчого фінансового контролю, що потребує постійного вдосконалення, яке передбачає застосування нових розвинутих моделей і підходів до управління правоохоронною діяльністю в державі.

Список використаних джерел:

1. Тлумачний словник української мови. URL: <http://www.slov%onyk.net/?swrd=%E7%E0%E1%E5%E7%EF%>.
2. Толковый словарь Ефремовой. URL: <http://slovar.plib.ru/dictio%nary/d1/62799.html>.
3. Економічна енциклопедія. URL: <http://enbv.narod.ru/text/Eco%nom/encyclo/spiski/z.html>.
4. Кириленко О.П. Фінанси (теорія та вітчизняна практика) : навчальний посібник. Тернопіль : Астон. 2002. 212 с.
5. Дікань Л.В. Фінансове забезпечення діяльності підприємства: сутність та джерела. *Економіка розвитку*. 2007. № 3 (43). С. 65–68.
6. Буздуган Я. Поняття, принципи, форми фінансового забезпечення охорони здоров'я в Україні. *Віче*. URL: <http://www.viche.info/journal/960/>.
7. Василик О.Д. Теорія фінансів : підручник. Київ : НІОС. 2000. 416 с.
8. Аппарат управления социалистического государства : в 2 ч. Ч. 1 / редкол. Ангене М., Беньямин М., Дорохов Г. и др. Москва : Юрид. лит., 1976. 320 с.
9. Чумаченко Н.Г. Экономические методы управления. Киев : Наук. думка, 1988. 296 с.
10. Великий тлумачний словник української мови / гол. ред. В.Т. Бусел. Київ, 2002.
11. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.
12. Советское административное право. Государственное управление и административное право. И.А. Азовкин, А.П. Алехин, П.Т. Василенков и др. ; редкол.: Ю.М. Козлов. Москва : Юрид. лит., 1978. 358 с.
13. Ільницький М.С. Організація фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ України. *Форум права*. Київ. 2009. № 1. С. 222–230.
14. Чубенко А. Проблеми фінансово-правового регулювання видатків на утримання Міністерства внутрішніх справ України. *Науковий вісник НАВСУ*. 2003. Вип. 4. С. 224.
15. Chandler J. A. Local Government Today. Politics today. Third ed. UK, Manchester & New York. Manchester University press, 2001. 194 p.
16. Національна безпека України: стратегічні пріоритети та шляхи їх реалізації : матер. «круглого столу» / за заг. ред. О. Литвиненка. Київ : НІСД, 2011. С. 22.

**СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ЗАХИСТУ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

**SYSTEM OF ENTITIES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ENVIRONMENT
OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITIES IN UKRAINE**

Дослідження спрямоване на визначення кола суб'єктів, уповноважених здійснювати адміністративно-правове забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, та з'ясування сфери їхньої відповідальності в досліджуваному дискурсі. На основі аналізу думок учених та положень чинного законодавства визначено, що суб'єкти адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні формують двоблокову систему, представники якої мають конкретні сфери відання та обсяг повноважень. Узагальнено, що це певне коло суб'єктів владних повноважень, котрі від імені держави створюють умови, визначають гарантії та формують порядок здійснення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності, вповноважуючи та зобов'язуючи інших суб'єктів слідувати конкретній процедурі його реалізації, зокрема самими суб'єктами владних повноважень. Визначено, що публічна адміністрація щодо організації захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні відповідає за: 1) формування моделі реалізації публічної влади та контроль над її здійсненням; 2) розробку та проведення реформи державного управління; 3) розробку та проведення ефективних державних політик щодо розвитку підприємництва в Україні (стратегічне планування), а також контроль за належною реалізацією; 4) формування нормативно-правового базису та процедур здійснення судового, адміністративного та альтернативного врегулювання спорів щодо прав суб'єкта підприємницької діяльності, організаційно-методичного забезпечення такої діяльності. Публічна адміністрація щодо реалізації адміністративно-правового захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні відповідає за: 1) справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення приватноправових та публічно-правових спорів із метою ефективного захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні; 2) сприяння суб'єктам підприємницької діяльності у вирішенні спірних питань щодо захисту їхніх прав.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, захист, права суб'єктів підприємницької діяльності, публічна адміністрація, система.

The study is aimed at determining range of subjects authorized to implement administrative and legal support for protection rights of business entities in Ukraine, as well as clarifying the scope of their responsibility in the studied discourse. Based on the analysis scientist's opinions and provisions of current legislation, it was determined that subjects of administrative and legal support for protection rights of business entities in Ukraine form a two-block system. Generally, this is a certain range subjects of power, which on behalf of the state create conditions, determine guarantees and form procedure for protecting rights of business entities, authorizing and obliging other entities to follow a specific procedure for its implementation, including by subjects of power themselves. It was determined that public administration for organizing protection rights of business entities in Ukraine is responsible for: 1) formation a model implementation of public authority; 2) development and implementation of public administration reforms; 3) development and implementation of effective state policies for the development entrepreneurship in Ukraine

(strategic planning), as well as control over their proper implementation; 4) the formation of a regulatory framework and procedures for the implementation judicial, administrative and alternative settlement of disputes regarding rights of business entity, including the organizational and methodological support of such activities. Public administration for implementation administrative and legal protection rights of business entities in Ukraine is responsible: 1) for a fair, impartial and timely resolution of private and public law disputes in order to effectively protect the rights of business entities in Ukraine; 2) assistance to business entities in resolving controversial issues to protect their rights.

Key words: *administrative and legal support, protection, public administration, rights of subjects of entrepreneurial activity, system.*

Постановка проблеми. Однією з особливостей адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні є те, що публічні правовідносини в його межах мають певну специфіку. Ключовим при цьому є те, що це правове явище репрезентоване адміністративною діяльністю публічної адміністрації – певним колом суб'єктів владних повноважень. Це дослідження спрямоване на визначення кола таких суб'єктів, а також з'ясування сфери їхньої відповідальності в досліджуваному дискурсі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Представлена до аналізу тематика дещо відрізняється від усіх інших, раніше оприлюднених результатів наукових пошуків учених-адміністративістів. Зокрема, її особливість визначається конкретизацією об'єктно-предметного поля дослідження, а також завданням його здійснення. Хоч окремі вчені заклали фундамент для її аналізу (наприклад, Я. Гонціж, А. Даниленко, Н. Каменська, П. Корнієнко, М. Лахижа, Н. Мурашкіна, О. Червякова, М. Шкурат), однак безпосередньо до неї дотичними не були.

Виклад основного матеріалу. У контексті досліджуваного питання досить вагоме значення має поняття визначення категорії «публічна адміністрація», яка у вітчизняному законодавстві не використовується, попри часту вживаність. У науковій літературі констатується відсутність [1, с. 29] єдності її поняттєвого змісту. Це зумовлено тим, що доктрина юридичної науки щодо категорійно-понятійного розуміння одного і того ж явища чи процесу містить щонайменше декілька позицій. Це залежить від юридичної природи досліджуваного феномену. Одноставність позицій учених можна спостерігати лише в разі законодавчого закріплення основних конструкційних властивостей або ж окремих сутнісних ознак, що є базисом його змістового наповнення. В іншому разі має місце суб'єктивне інтерпретування конкретного науковця, виражене сукупним уявленням певного ідейного змісту [2, с. 25].

Слід взяти до уваги, що й у законодавстві Європейського Союзу відсутня дефініція поняття «публічна адміністрація». Проте цей термін нерідко трапляється в правових нормах, затверджених на рівні Європейського Союзу (як у договорах, що засновують Європейський Союз, так і в нормативно-правових актах, які є частиною *acquis* (правового доробку) Європейського Союзу, включно з рішеннями Суду Європейського Союзу). До нього відсилають такі поняття, як «публічна служба» (*public service*), «центральні уряди» (*central governments*), «регіональні органи, місцеві та інші органи публічної влади» (*regional, local and others public authorities*). При цьому *acquis* Європейського Союзу не регулює питання інституційного характеру, які повинні визначитися державами-членами Європейського Союзу для забезпечення ефективності застосування норм права Європейського Союзу. Суд Європейського Союзу встановив: коли законодавство Європейського Союзу «надає повноваження або накладає зобов'язання на держав-членів із метою імплементації права (Союзу), то питання про те, яким чином такі повноваження повинні здійснюватися та чи можуть держави доручити виконання таких зобов'язань конкретним національним органам, є суто питанням конституційного ладу кожної держави» [3, с. 4]. Тобто не має значення (з позиції Європейського Союзу) те, які суб'єкти формують інституційний складник публічного адміністрування його держав-членів.

Наприклад, у Польщі термін «публічна адміністрація» використовують у розумінні організованої діяльності, що охоплює коло справ публічного характеру, реалізується за допомогою створеного апарату і спрямована на реалізацію певних завдань. Цей термін поширюється на багато дій і різних працівників (наприклад, у предметному (коло реалізованих справ) чи суб'єктному (органи, що творять публічну адміністрацію) напрямках). Найчастіше трапляється змішане визначення, що охоплює предметно-суб'єктну спрямованість публічної адміністрації [4, с. 257].

Не вдаючись до наукової дискусії в контексті досліджуваного питання, можемо узагальнити, що адміністративно-правове забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності

в Україні репрезентоване адміністративною діяльністю певного кола суб'єктів владних повноважень, вповноважених від імені держави на його реалізацію, як-от: 1) публічна адміністрація щодо організації захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні; 2) публічна адміністрація щодо реалізації адміністративно-правового захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні.

На нашу думку, публічна адміністрація щодо організації захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні відповідає за:

1) формування моделі реалізації публічної влади та контроль над її здійсненням (законодавча, виконавча та судова гілки влади, а також громадянське суспільство);

2) розробку та проведення реформ державного управління (Уряд, Офіс Президента України, Міністерство економіки України, Міністерство фінансів України, Міністерство юстиції України, Національне агентство України з питань державної служби, Міністерство цифрової трансформації України (Державне агентство з питань електронного урядування), Міністерство соціальної політики України, Державна аудиторська служба України та інші центральні органи виконавчої влади (відповідно до компетенції));

3) розробку та проведення ефективних державних політик щодо розвитку підприємництва в Україні (стратегічне планування), а також контроль за їх належною реалізацією:

– суб'єкти, що формують правову основу державних політик щодо розвитку підприємництва (Верховна рада України);

– суб'єкти, що реалізують державні політики щодо розвитку підприємництва в Україні (Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також суб'єкти з делегованими повноваженнями);

4) формування нормативно-правового базису та процедур здійснення судового, адміністративного та альтернативного врегулювання спорів щодо прав суб'єкта підприємницької діяльності, організаційно-методичного забезпечення такої діяльності (Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади та місцевого самоврядування (відповідно до компетенції)).

Публічна адміністрація щодо реалізації адміністративно-правового захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні відповідає за:

1) справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення приватноправових та публічно-правових спорів із метою ефективного захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, що може бути здійснено в судовому (господарські та адміністративні суди України) та адміністративному (адміністративні органи України, що мають право на розгляд та вирішення таких справ, а також вчинення процедурних дій щодо захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, та органи місцевого самоврядування) порядках;

2) сприяння суб'єктам підприємницької діяльності у вирішенні спірних питань щодо захисту їхніх прав (правозахисні органи).

Щодо останнього уточнимо, що в науковій та навчальній літературі правозахисну діяльність визначають як примусову правову, організаційну, матеріально-правову, процесуальну та/або іншу діяльність органів державної влади, правоохоронних органів, громадських об'єднань, посадових осіб і публічних службовців, а також громадян та інших фізичних осіб, яка здійснюється законними засобами з метою підтвердження або відновлення оскарженого чи порушеного права людини [5]. Це визначення впливає з розуміння права на захист як самостійного й універсального конституційного права людини [6, с. 27–28].

Однак жоден правоохоронний орган державної влади не може вважатися правозахисним, оскільки покликаний охороняти право в його об'єктивному розумінні [7, с. 62] (разом із загальним функціоналом кожного правоохоронного органу державної влади, здійснення якого на нього покладено). Це не означає, що відсутні підстави говорити про наявність правозахисних органів державної влади, якими є ті, де правозахисна функція є основною (аналогічно до правозахисних організацій) [6, с. 29].

Наприклад, це стосується діяльності Ради бізнес-омбудсмена. Так, укладений між Кабінетом Міністрів України, Європейським банком реконструкції та розвитку, Організацією економічного співробітництва та розвитку, Американською торгівельною палатою в Україні, Європейською Бізнес Асоціацією, Федерацією роботодавців України, Торгово-промисловою палатою України, Українським союзом промисловців і підприємців Меморандум про взаєморозуміння щодо підтримання української антикорупційної ініціативи від 12 травня 2014 р. [8] передбачає зобов'язання України сформувати інститут незалежного омбудсмена для бізнесу. В Україні

відповідний інститут створено в листопаді 2014 у вигляді Ради бізнес-омбудсмена, яка почала функціонувати в травні 2015 року [9, с. 128]. Відтоді абсолютно безкоштовно будь-який підприємець може подати скаргу до Ради, де юристи, аудитори та спеціалісти з управління ризиками визначають, чи були порушені права та інтереси скаргників, а потім звертаються до державних органів, намагаючись з'ясувати всі обставини справи і сприяючи налагодженню контакту та порозуміння між підприємцем та безпосередньо суб'єктом, чії дії підлягли оскарженню [10, с. 185].

Окремо зазначимо про доцільність відмежування як процесу здійснення, так і суб'єктів, що здійснюють адміністративно-правову охорону та захист прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні. Узагальнено, що адміністративно-правова охорона – це вжиття заходів щодо попередження порушень прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні. Зокрема, в цьому аспекті заслуговує на увагу Державна регуляторна служба України – центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України і який реалізує державну регуляторну політику, політику з питань нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, ліцензування та дозвільної системи у сфері господарської діяльності та дерегуляції господарської діяльності [11], як суб'єкт, що за термінологією нормативно-правових актів захищає суб'єктів господарювання від надмірного адміністративного тиску [12]. Це зумовлено тим, що в Україні спостерігається значний регуляторний та податковий тиск на бізнес-середовище. Тому пріоритетним напрямом діяльності Служби на короткострокову перспективу є запровадження в повному обсязі ризик-орієнтованого підходу в системі державного нагляду (контролю), що дозволить збалансовано захистити інтереси громадян, бізнесу, держави та встановити сприятливе середовище для провадження господарської діяльності, розвитку малого і середнього підприємництва [12].

Специфікою діяльності зазначеної Служби слід уважати наявність повноважень і щодо адміністративно-правового захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, адже вона зобов'язана вживати в межах повноважень, передбачених законом, заходів щодо захисту прав та законних інтересів суб'єктів господарювання, порушених унаслідок дії регуляторних актів [11].

Отже, суб'єкти адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні формують двоблокову систему, представники якої мають конкретні сфери відання та обсяг повноважень. Як влучно зазначає вчена О. Червякова, складність завдань держави та місцевого самоврядування у сфері підприємництва зумовлює факт того, що на ті ж суб'єкти у загальному вигляді (держава та органи місцевого самоврядування) покладено завдання захисту прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності; захисту від порушень із боку суб'єктів підприємницької діяльності інших учасників господарських відносин; регулювання та охорони господарських відносин; забезпечення соціальної спрямованості економіки та розвитку підприємництва в умовах ринкових відносин в Україні. Отже, на перший план виходить необхідність розробки та впровадження ефективних засобів та способів захисту, коли посягання на права відбувається з боку суб'єктів владних повноважень, зокрема повноваження на захист [9, с. 104].

Висновок. Аналіз думок учених та положень чинного законодавства дає можливість визначити, що суб'єкти адміністративно-правового забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні формують двоблокову систему, що становить публічну адміністрацію щодо організації захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні та публічну адміністрацію щодо реалізації адміністративно-правового захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні, представники яких мають конкретні сфери відання та обсяг повноважень. Узагальнено, що це певне коло суб'єктів владних повноважень, котрі від імені держави створюють умови, визначають гарантії та формують порядок здійснення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності, уповноважуючи та зобов'язуючи інших суб'єктів слідувати конкретній процедурі його реалізації, у тому числі самими суб'єктами владних повноважень.

Список використаних джерел:

1. Каменська Н. Публічна адміністрація: логіко-методологічний аналіз дефініції. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 29–32.
2. Даниленко А. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. С. 25–27.
3. Гонціяз Я. Державне управління в контексті європейської інтеграції. ГО «Лабораторія законодавчих ініціатив». Київ, 2015. 15 с.
4. Лахижа М. Поняття «публічна влада» та «публічна адміністрація» у законодавстві Республіки Польща. *Університетські наукові записки*. 2008. № 2. С. 256–260.

5. Парламентаризм в Україні: теорія та практика : матеріали міжнар. наук.- практ. конф. Київ : Книга, 2001. 660 с.
6. Судові, правоохоронні, контрольно-наглядові та правозахисні органи України : підручник. МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. С. Гусарова. Харків, 2020. 508 с.
7. Корнієнко П. Співвідношення понять і практики здійснення правоохоронної та правозахисної діяльності в Україні. *Часопис Київського університету права*. 2014. № 3. С. 60–63.
8. Memorandum of Understanding for the Ukrainian Anti-Corruption Initiative. *The European Bank for Reconstruction and Development*. 2014. URL: <http://www.ebrd.com/downloads/news/mou-ukraine-aci.pdf>
9. Червякова О. Адміністративно-правове забезпечення захисту прав суб'єктів підприємницької діяльності в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Класичний приватний університет. Харків, 2018. 226 с.
10. Шкурат М., Мурашкіна Н. Аналіз ефективності діяльності ради бізнес-омбудсмена в Україні як каталізатора ефективного діалогу українського підприємництва та державних структур. *Економіка і організація управління*. 2020. № 3 (39). С. 180–191.
11. Деякі питання Державної регуляторної служби України: Постанова Кабінету Міністрів України від 24.12.2014 № 724. Із змінами, внесеними згідно з Постановою Кабінету Міністрів України № 742 від 12.08.2020. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 2.
12. Стратегія Державної регуляторної служби України. *Державна регуляторна служба України*. 2021. URL: <http://www.drs.gov.ua/press-room/strategiya-derzhavnoyi-regulyatornoyi-sluzhby-ukrayiny/>

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.20>

РЕЗНІЧЕНКО В.О.

ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

THE CONCEPT AND CLASSIFICATION OF TOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE

У статті сформовано поняття та класифікація інструментів публічного адміністрування забезпечення вищої освіти в Україні. Визначено, що у системі вищої освіти існує низка проблем, які разом із суттєвими зовнішніми та внутрішніми викликами створюють ризики та негативно впливають на можливості розвитку. Забезпечення вищої освіти в Україні є однією із цілей реформування на шляху до інтеграції у Європейський простір вищої освіти та Європейський дослідницький простір. Визначено, що суб'єкти загальної та спеціальної публічної адміністрації спрямовують всі свої дії на забезпечення вищої освіти в Україні. Надано авторське визначення поняття «інструменти публічного адміністрування забезпечення вищої освіти в Україні». З'ясовано, що адміністративно-правове забезпечення можна визначити як регламентовану законодавством діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка спрямована на захист прав, свобод та законних інтересів осіб, суспільства та держави загалом. Зроблено висновок, що інструменти публічного адміністрування забезпечення вищої освіти в Україні – це зовнішня форма дій суб'єктів публічної адміністрації (Верховна Рада України, Президент України,

© РЕЗНІЧЕНКО В.О. – кандидат юридичних наук, докторант (Науково-дослідний інститут публічного права)

Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти та науки України, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, Державна служба якості освіти України, Український центр оцінювання якості освіти), які спрямовані на забезпечення реалізації конституційного права на освіту (як для громадян України, так і для іноземців, біженців). Вважаємо, що діяльність суб'єктів публічної адміністрації у сфері забезпечення вищої освіти в Україні здійснюється за допомогою таких інструментів публічного адміністрування: 1) нормативно-правові акти у сфері забезпечення вищої освіти в Україні; 2) адміністративні акти у сфері забезпечення вищої освіти в Україні; 3) адміністративні договори з метою координативної дії суб'єктів публічної адміністрації у сфері забезпечення вищої освіти в Україні; 4) плани щодо проведення реформування вищої освіти в Україні; 5) фактичні дії суб'єктів публічного адміністрування з метою забезпечення реалізації конституційного права на освіту.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, вища освіта, забезпечення, заклад вищої освіти, публічне адміністрування, суб'єкти публічної адміністрації.

The concept and classification of tools of public administration of higher education in Ukraine are formed in the article. It is determined that there are a number of problems in the higher education system, which together with significant external and internal challenges create risks and negatively affect development opportunities. Ensuring higher education in Ukraine is one of the goals of reform towards integration into the European Higher Education Area and the European Research Area. It is determined that the subjects of general and special public administration direct all their actions in the direction of providing higher education in Ukraine. The author's definition of the concepts "tools of public administration of higher education in Ukraine" is given. It was found that administrative and legal support can be defined as a statutory activity of public administration, which is aimed at protecting the rights, freedoms and legitimate interests of individuals, society and the state as a whole. It is concluded that the tools of public administration of higher education in Ukraine are the external form of action of public administration entities (Verkhovna Rada of Ukraine, President of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine, Ministry of Education and Science of Ukraine, National Agency for Quality Assurance in Higher Education, Civil Service quality of education of Ukraine, Ukrainian Center for Educational Quality Assessment), which are aimed at ensuring the implementation of the constitutional right to education (both for citizens of Ukraine and for foreigners, refugees). We believe that the activities of public administration entities in the field of higher education in Ukraine are carried out with the help of the following tools of public administration: 1) regulations in the field of higher education in Ukraine; 2) administrative acts in the field of higher education in Ukraine; 3) administrative agreements in order to coordinate the actions of public administration entities in the field of higher education in Ukraine; 4) plans to reform higher education in Ukraine; 5) actual actions of subjects of public administration in order to ensure the implementation of the constitutional right to education.

Key words: administrative and legal support, higher education, provision, institution of higher education, public administration, subjects of public administration.

Актуальність теми. У теорії і практиці адміністративного права провідне місце займає категорія інструментів публічного адміністрування. Не є винятковою і сфера забезпечення вищої освіти в Україні.

Стратегією розвитку вищої освіти в Україні на 2021–2031 роки визначено, що у системі вищої освіти існує низка проблем, які разом із суттєвими зовнішніми та внутрішніми викликами створюють ризики та негативно впливають на можливості розвитку. Зокрема, рівень автономії ЗВО (далі – заклад вищої освіти) залишається незадовільним, рівень автономії ЗВО залишається незадовільним, рівень автономії ЗВО залишається незадовільним, рівень автономії ЗВО залишається незадовільним, невідповідність навичок випускників ЗВО потребам роботодавців, низьке та неефективне фінансове забезпечення вищої освіти, низький престиж праці викладача, втрата кадрового потенціалу, низький престиж праці викладача, втрата кадрового потенціалу [1].

На основі зазначеного видно, що багато проблем в сфері вищої освіти пов'язані з недосконалою системою публічного адміністрування, саме цим і зумовлена актуальність дослідження поняття та класифікація інструментів публічного адміністрування забезпечення вищої освіти в Україні.

Теоретична основа дослідження. Інструменти публічного адміністрування досліджували такі вчені, як В. Авер'янов, К. Афанас'єв, О. Бандурка, В. Бевзенко, Ю. Битяк, К. Булатов, Н. Галіцина, В. Галушко, І. Голосніченко, Е. Демський, О. Джафарова, М. Ковалів, Л. Кожура, І. Коліушко, Т. Коломoeць, В. Колпаков, Р. Куйбіда, В. Курило, М. Логвиненко, Р. Мельник, О. Нікітенко, О. Остапенко, І. Патерило, О. Правоторова, Л. Рогач, А. Сачаво, В. Тимошук, М. Тищенко, О. Угровецький, В. Хатуєв, В. Шаповал та інші.

Виклад основного матеріалу. До використання поняття «публічне адміністрування» в українському правовому середовищі ми прийшли не так давно, проте його застосування прослідковується в актах органів державної влади. Так, в Указі Президента України «Про стратегію сталого розвитку „Україна – 2020”» визначено, що нагальними є питання приведення державних та урядових інституцій у відповідність до нової політичної системи та європейських стандартів публічного адміністрування [2].

Провідні українські вчені приєдналися до глибокого правового аналізу. Наприклад, О. Кузьменко зауважила, що публічне адміністрування є діяльністю публічної адміністрації щодо задоволення загальних публічних інтересів соціуму [3, с. 24]. Це визначення є досить поширеним та лаконічним.

На думку В. Корженка, Н. Мельтюхової, публічне адміністрування здійснюють органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, які відповідно до законодавчих чи договірних повноважень забезпечують виконання законів та діють у публічних інтересах [4, с. 28]. У цьому визначенні більше уваги приділено публічно-правовому характеру публічного адміністрування.

В. Колпаков вважає, що публічне адміністрування – це діяльність суб'єкта публічної адміністрації, що спрямована на виконання владних повноважень публічного змісту і яка використовує засоби управління, надання адміністративних послуг, участь у відносинах відповідальності суб'єктів публічної адміністрації, застосування заходів впливу за порушення правил, встановлених публічною адміністрацією [5]. У цьому визначенні професор більше уваги звертає на характер діяльності, яка входить, на його думку, до розуміння досліджуваного нами поняття.

Інші ж вчені виходять із обсягу повноважень, якими наділені суб'єкти публічного адміністрування, та визначають його як цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами щодо забезпечення реалізації законів та виконання основних функцій: орієнтуючого планування, яке визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, а також моніторинг результатів [6, с. 77–78].

Свою чергою Т. Семенчук пропонує розглядати публічне адміністрування з позиції механізму, який забезпечує надання суспільству послуг щодо законодавства, а також реалізує політику, яку втілюють державні службовці, які стали народними обранцями за волевиявлення народу на виборах у всіх напрямках її прояву [7]. Тобто публічне адміністрування – це реалізація волі народу під час здійснення державної політики у відповідній сфері, у тому числі у сфері забезпечення вищої освіти в Україні.

Н. Мельтюхова визначає публічне адміністрування як цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами щодо забезпечення реалізації законів та виконання основних функцій: орієнтованого планування, яке визначає бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, а також моніторинг результатів [8, с. 77–78]. Вчена зауважує, що публічне адміністрування існує з метою виконання основних функцій держави.

Досить цікаве зауваження зробили автори посібника «Публічне адміністрування», що останніми роками поняття «публічне адміністрування» набуло широкого значення та передбачає надання адміністративних послуг європейського рівня шляхом упровадження в практику діяльності принципів демократичного управління [9, с. 5]. Ось чому багато вчених акцентували увагу на участі суспільства у різних формах демократії під час здійснення державної політики у відповідній сфері.

У науковій літературі, визначаючи публічне управління як явище складне і багатогранне, більшість учених вказують на те, що не існує сталого, вичерпного та загальновизнаного формулювання визначення публічного управління. До визначення публічного управління швидше підходять із позиції реального змісту діяльності або форм, яких воно набуває і в яких діє [10, с. 65].

Отже, публічне адміністрування – це діяльність суб'єктів публічної адміністрації, спрямована на виконання функцій держави на основі чинного законодавства.

Також ми хотіли б звернути увагу і на поняття «забезпечення». Так, Словник української мови тарактує це поняття таким чином: забезпечувати – постачати щось у достатній кількості, задовольняти кого-, що-небудь у якихось потребах або створювати надійні умови для здійснення чого-небудь; гарантувати щось [11].

Великий тлумачний словник сучасної мови розглядає поняття «забезпечення» як дію за значенням забезпечити [12].

В. Даль визначав поняття «забезпечувати» як «надати все необхідне» [13, с. 577].

Таким чином, зауважимо, що поняття «забезпечення» стосується здійснення певної діяльності, яка спрямована на створення належних умов функціонування будь-чого чи будь-кого.

Водночас у юридичній літературі під поняттям «правове забезпечення» науковці розуміють цілеспрямовану дію на поведінку людей і суспільні відносини за допомогою правових (юридичних) засобів [14, с. 327; 15, с. 160; 16, с. 392].

На думку В.А. Ліпкана, під правовим забезпеченням слід розуміти утворення і підтримку в необхідних межах конструктивних організаційно-функціональних характеристик систем управління за допомогою впливу та упорядкування всього арсеналу юридичних засобів (норм права, правовідносин, прав і обов'язків, актів тощо) [17, с. 520].

Розглянемо більш детально це поняття із позиції адміністративно-правової науки. Так, О.М. Гумін та Є.В. Пряхін вважають, що досліджуване нами поняття можна розглядати у широкому та вузькому розуміннях. У широкому розумінні поняття «адміністративно-правове забезпечення» передбачає упорядкування суспільних відносин уповноваженими на те державою органами, їх юридичне закріплення за допомогою правових норм, охорону, реалізацію і розвиток. Своєю чергою вузьке визначення адміністративно-правового забезпечення, на думку вчених, змінюватиметься залежно від того, про які суспільні відносини буде вестися мова. У структурі адміністративно-правового забезпечення вчені виділяють такі елементи: 1) об'єкт адміністративно-правового забезпечення; 2) суб'єкт адміністративно-правового забезпечення; 3) норми права (норми адміністративного права); 4) адміністративно-правові відносини та їх зміст; 5) гарантії, заходи, засоби, форми та методи адміністративно-правового забезпечення [18, с. 48–49].

А.В. Філіпов адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації розглядає як механізм адміністративно-правового регулювання суспільних відносин у сфері забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні, що включає в себе норми права, правовідносини, процес реалізації зазначених правових норм через визначені в цих нормах форми і методи адміністративно-правового забезпечення безпеки цивільної авіації [19, с. 10–11].

О.М. Дручек характеризує поняття адміністративно-правового забезпечення прав і свобод й інтересів дітей органами внутрішніх справ України як здійснюваний ними в межах визначеної законом компетенції за допомогою спеціального механізму вплив на суспільні відносини з метою захисту, охорони, відновлення прав, свобод та інтересів дитини, а також профілактики та припинення їх порушень [20, с. 127].

І.О. Ієрусалімова, досліджуючи адміністративно-правове забезпечення прав і свобод людини та громадянина, звертає увагу на те, що адміністративно-правове забезпечення насамперед передбачає регулювання за допомогою норм адміністративного права суспільних відносин, що виникають в процесі реалізації прав і свобод людини та громадянина, вплив на них за допомогою передбачених у законодавстві елементів [21, с. 83].

Таким чином, базуючись на вищевикладеному, адміністративно-правове забезпечення можна визначити як регламентовану законодавством діяльність суб'єктів публічної адміністрації, яка спрямована на захист прав, свобод та законних інтересів осіб, суспільства та держави загалом.

У теорії адміністративного права зазначається, що інструменти публічного адміністрування характеризуються такими ознаками: є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність) публічного адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації та здійснюються винятково шляхом реалізації їх адміністративних прав; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності. Загалом інструмент публічного адміністрування – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів

публічної адміністрації, реалізований у межах відповідності визначеної законом компетенції меті досягнення бажаного публічного результату [22, с. 143].

Забезпечення вищої освіти в Україні є однією із цілей реформування на шляху до інтеграції у Європейський простір вищої освіти та Європейський дослідницький простір. Саме тому суб'єкти загальної (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України) та спеціальної публічної адміністрації (Міністерство освіти та науки України, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, Державна служба якості освіти України, Український центр оцінювання якості освіти та самі ЗВО) спрямовують всі свої дії у цьому напрямку, а тому відповідним чином їхні дії знаходять певну форму прояву.

С.В. Діденко, досліджуючи механізм адміністративно-правового забезпечення обігу та застосування зброї в Україні, пропонує розглянути його через призму механізму правового регулювання та брати його за основу, оскільки, на думку вченого, він є однією з провідних категорій адміністративного права, за допомогою якої здійснюється ефективний вплив на поведінку суб'єктів права, та має суміжні до виконання завдання поряд із категорією правового забезпечення. До його складових елементів автор зараховує: 1) норми права різного призначення; 2) акти застосування права і діяльність організацій та посадових осіб із втілення їх у життя (форми та методи); 3) принципи адміністративного права; 4) тлумачення адміністративних приписів у цій сфері як процес доведення та уточнення їх змісту; 5) адміністративно-правові відносини, які базуються на адміністративно-правових нормах та виникають і здійснюються на їх основі; 6) адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюють адміністративно-правове забезпечення обігу та застосування зброї; 7) адміністративно-правові режими, зокрема обігу зброї на території України, ліцензування тощо; 8) адміністративні процедури діяльності суб'єктів публічної адміністрації у сфері забезпечення обігу та застосування зброї [23, с. 467].

В.К. Колпаков, використовуючи термін «публічне адміністрування», виділяє таку класифікацію інструментів публічного адміністрування: встановлення форм права (видання нормативних актів управління, адміністративна правотворчість); застосування норм права (видання ненормативних актів управління, індивідуальних актів управління, актів застосування норм права, адміністративне розпорядництво); укладання адміністративних договорів, здійснення реєстраційних та інших юридично значущих дій; провадження організаційних дій; виконання матеріально-технічних операцій [24, с. 212–213].

З огляду на вищевикладене та погоджуючись із думками провідних адміністративістів, ми відносимо до інструментів публічного адміністрування: 1) нормативні акти; 2) адміністративні акти; 3) адміністративні договори як інструмент публічного адміністрування; 4) плани як інструменти публічного адміністрування; 5) фактичні дії як інструменти публічного адміністрування [22, с. 144].

Висновки. На основі проведеного дослідження ми визначаємо, що інструменти публічного адміністрування забезпечення вищої освіти в Україні – це зовнішня форма дій суб'єктів публічної адміністрації (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Міністерство освіти та науки України, Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти, Державна служба якості освіти України, Український центр оцінювання якості освіти та самі ЗВО), які спрямовані на забезпечення реалізації конституційного права на освіту (як для громадян України, так і для іноземців, біженців).

Вважаємо, що діяльність суб'єктів публічної адміністрації у сфері забезпечення вищої освіти в Україні здійснюється за допомогою таких інструментів публічного адміністрування: 1) нормативно-правові акти у сфері забезпечення вищої освіти в Україні; 2) адміністративні акти у сфері забезпечення вищої освіти в Україні; 3) адміністративні договори, спрямовані на координацію дій суб'єктів публічної адміністрації у сфері забезпечення вищої освіти в Україні; 4) плани щодо проведення реформування вищої освіти в Україні; 5) фактичні дії суб'єктів публічного адміністрування з метою забезпечення реалізації конституційного права на освіту.

Список використаних джерел:

1. Стратегія розвитку вищої освіти в Україні на 2021–2031 роки. URL: <https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2020/09/25/rozvitku-vishchoi-osviti-v-ukraini-02-10-2020.pdf>.
2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2009. № 3. С. 20–24.

4. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / В.Б. Дзюндзюк, О.Б. Коротич, Н.М. Мельтюхова та ін. ; [за заг. ред. В.В. Корженка, Н.М. Мельтюхової]. Харків : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2011. 256 с.
5. Колпаков В.К. Адміністративно-правові відносини: поняття і види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2013. № 1. URL: http://www.lsej.org.ua/1_2013/ukr/Kolpakov.pdf.
6. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. 224 с.
7. Кузьменко О.В. Правова детермінація поняття «публічне адміністрування». *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2009. № 3. С. 20–24. С. 388.
8. Мельтюхова Н.М. Становлення і розвиток публічної адміністрації в Україні. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції : матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л.Л. Прокопенка. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. С. 77–78.
9. Ястремська О.М., Мажник Л.О. Публічне адміністрування : навч. посіб. Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2015. 132 с.
10. Козак В. І. Публічне управління в системі координат української державності. Ефективність державного управління. Львів, 2015. Вип. 44 (1). С. 64–70.
11. Словник української мови. URL: <http://sum.in.ua/>.
12. Великий тлумачний словник сучасної мови. URL: <https://slovyk.me/dict/vts/%D0%B7%D0%B0%D0%B1%D0%B5%D0%B7%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F>.
13. Даль В.И. Толковый словарь живого великорусского языка: в 4 т. Москва: Русский язык, 1980. Т. 4 688 с.
14. Загальна теорія держави і права: підручник / М.В. Цвік, В.Д. Ткаченко, Л.Л. Богачова, О.В. Петришин, С.М. Олейников; за ред. М.В. Цвіка. Харків : Право, 2002. 432 с.
15. Олійник А.Ю., Гусарев С.Д., Слюсаренко О.Л. Теорія держави і права: навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2001. 176 с.
16. Лазур Я.В. Поняття, сутність та елементи адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод громадян у державному управлінні. *Форум права*. Харків, 2009. № 3. С. 392–398.
17. Шкребець Є.Ф. Адвокатура України: адміністративно-правове забезпечення діяльності на сучасному етапі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 220 с.
18. Гумін О.М., Пряхін Є.В. Адміністративно-правове забезпечення: поняття та структура. *Наше право*. Харків, 2014. № 4. С. 46–50.
19. Філіппов А.В. Адміністративно-правове забезпечення безпеки цивільної авіації в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2010. 19 с.
20. Дручек О.М. Поняття адміністративно-правового забезпечення прав, свобод та інтересів дитини органами внутрішніх справ України. *Форум права*. 2013. № 2. С. 123–128.
21. Іерусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 205 с.
22. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 520 с.
23. Діденко С.В. Поняття та елементи механізму адміністративно-правового забезпечення обігу та застосування зброї в Україні. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. Одеса, 2015. С. 463–469.
24. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.

РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПРОЄКТІ ЗАКОНУ ПРО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ

REGULATION OF THE ACTIVITY OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE DRAFT LAW ON THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE OF UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що протягом останніх років в Україні створено юридичну основу та запроваджено нові підходи для регулювання діяльності територіальних громад. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, яка успішно реалізується з 2015 року, створила нові можливості для розвитку територіальних громад. Бюджетна децентралізація спричинила суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування. В контексті удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні у статті розглянуто питання прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України. Зроблено висновок, що необхідно припинити дискусію щодо конституційності існування територіальних громад все ж таки шляхом уточнення Конституції України, і тоді не потрібно буде розробникам законопроектів та законодавцю йти на численні компроміси, а також шукати суперечливі виходи. Це дозволить вирішити глобальне питання щодо конституційної підстави існування територіальних громад й безпосередньо перейти до конструктивного діалогу щодо особливостей їх функціонування. Після внесення змін у Конституцію України доцільно у ст. 5 «Адміністративно-територіальні одиниці» проєкту Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 року № 4664, який знаходиться у Верховній Раді України (до речі, потребує перейменування на Проєкт Закону про адміністративно-територіальний устрій України), абзац «Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є міста, селища, села» замінити абзацом «Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є територіальні громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл)». Після прийняття Закону про адміністративно-територіальний устрій України, у якому необхідно передбачити чіткій механізм утворення, ліквідації, встановлення (зміни) меж «територіальних громад», пропонуємо передбачити втрату чинності Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Ключові слова: територіальна громада, адміністративно-територіальний устрій, децентралізація, місцеве самоврядування.

The relevance of the article is that in recent years in Ukraine a legal basis has been created and new approaches have been introduced to regulate the activities of territorial communities. The reform of local self-government and territorial organization of power in Ukraine on the basis of decentralization, which has been successfully implemented since 2015, has created new opportunities for the development of territorial communities. Budget decentralization has led to a significant redistribution of budget resources in favor of local self-government. In the context of improving the administrative and legal regulation of territorial communities in Ukraine, the article considers the adoption of the law on administrative and territorial organization of Ukraine. It is concluded that it is necessary to stop the discussion on the constitutionality of territorial communities

by clarifying the Constitution of Ukraine, and then there will be no need for drafters and legislators to make numerous compromises and seek contradictory solutions. This will allow solving the global issue of the constitutional basis for the existence of territorial communities, and directly move to a constructive dialogue on the peculiarities of their functioning. After amending the Constitution of Ukraine, it is expedient in Art. 5 “Administrative-territorial units” of the draft Law on the procedure for resolving issues of administrative-territorial organization of Ukraine of January 28, 2021 № 4664, which is in the Verkhovna Rada of Ukraine (by the way, needs to be renamed the Draft Law on Administrative-Territorial Organization of Ukraine) Administrative-territorial units of the basic level are cities, towns, villages “to be replaced by the paragraph” Administrative-territorial units of the basic level are territorial communities formed on the basis of settlements (cities, settlements, villages)” After the adoption of the Law on Administrative and Territorial Organization of Ukraine, which provides for a clear mechanism for the formation, liquidation, establishment (change) of borders of “territorial communities”, we propose to repeal the Law of Ukraine “On Voluntary Association of Territorial Communities”.

Key words: *territorial community, administrative-territorial system, decentralization, local self-government.*

Актуальність теми. Протягом останніх років в Україні створено юридичну основу та запроваджено нові підходи для регулювання діяльності територіальних громад. Реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні на засадах децентралізації, яка успішно реалізується з 2015 року, створила нові можливості для розвитку територіальних громад. Бюджетна децентралізація спричинила суттєвий перерозподіл бюджетних ресурсів на користь місцевого самоврядування.

Попри це, ще не відбулося реальної конвертації нових можливостей для розвитку територіальних громад та регіонів у кращу якість життя людини незалежно від місця її проживання. Так само немає відчутних змін у зміцненні партнерських відносин між регіонами, зменшенні міжрегіональної та внутрішньорегіональної диспропорції за показниками економічного розвитку та якості життя людей [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За останні роки в Україні проблеми місцевого самоврядування активно досліджуються вченими. Що ж до розробки питання прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України, то на сьогоднішній день таких досліджень проведено явно недостатньо, особливо в контексті удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні. Саме ці та інші обставини й визначають актуальність обраної теми.

Становленням й розвитком теорії та практики місцевого самоврядування займалися такі українські та зарубіжні науковці, як В.Б. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, М.О. Баймуратов, Г.В. Барабашев, В.О. Барахтян, В.І. Борденюк, В.С. Бражников, І.П. Бутко, В.І. Васильєв, А.І. Васильчиков, М.П. Воронов, А.З. Георгіца, В.М. Кампо, А.М. Колодій, М.І. Корнієнко, В.В. Кравченко, М.О. Краснов, О.Є. Кутафін, П.М. Любченко, Н.Р. Нижник, Р.С. Павловський, В.Ф. Погорілко, М.В. Постовий, М.О. Пухтинський, А.О. Селіванов, М.Ф. Селівон, Б.О. Страшун, В.М. Терлецький, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький, М.В. Цвік, В.М. Шаповал, Ю.С. Шемшученко, К.Ф. Шеремет, К.С. Шугріна, В.Д. Яворський та інші.

Постановка завдання. Мета статті – в контексті удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні розглянути питання прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до абзацу першого пункту 7-1 розділу V «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України визначення адміністративних центрів територіальних громад та затвердження територій територіальних громад здійснює Кабінет Міністрів України [2]. Отже, 12 червня 2020 року Кабінет Міністрів України прийняв 24 розпорядження, якими визначив адміністративні центри та затвердив території територіальних громад областей. У результаті в країні створено 1469 територіальних громад.

У контексті удосконалення адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні вважаємо за потрібне розглянути питання прийняття закону про адміністративно-територіальний устрій України.

Так, відповідний проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України було зареєстровано у Верховній Раді України 24 січня 2020 року за № 2804, проте 04 березня 2020 року цей Проект було відкликано. Зокрема, у ч. 1 ст. 5 «Адміністративно-територіальні одиниці» цього Проекту зазначалось, що:

Адміністративно-територіальні одиниці є регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів.

Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня є Автономна Республіка Крим та області.

Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в Автономній Республіці Крим та в областях.

Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл).

Адміністративно-територіальними одиницями допоміжного рівня є райони в містах [3].

У статті 9 «Громада» було передбачено, що:

1. Громада є адміністративно-територіальною одиницею базового рівня, до складу якої входять один або декілька населених пунктів.

2. Громада є просторовою основою для здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого самоврядування.

3. Населений пункт у межах громади, в якому розташована сільська, селищна, міська рада та її виконавчі органи, є адміністративним центром громади.

Залежно від статусу населеного пункту, який є адміністративним центром громади, громади поділяються на сільські, селищні, міські [3].

На наш погляд, у контексті досліджуваної нами проблематики особливої уваги заслуговує Висновок Головного науково-експертного управління від 02.03.2020 року щодо цього законопроєкту, перша частина якого саме й присвячена питанням «громади» та «територіальної громади».

Так, у цьому Висновку наголошується, що найголовнішим недоліком проєкту є невідповідність покладеної в його основу концепції побудови та регулювання питань адміністративно-територіального устрою конституційним нормам. Зокрема, відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села. Натомість у проєкті пропонується інша система.

Отже, по-перше, у проєкті використовується класифікація елементів системи адміністративно-територіального устрою, яка не ґрунтується на конституційних нормах.

По-друге, визначену Конституцією України систему адміністративно-територіального устрою України пропонується доповнити таким не передбаченим Основним Законом елементом, як громада. Хоча відповідний підхід вже застосовується у законодавстві України про місцеве самоврядування та про добровільні об'єднання територіальних громад, але у ст. 133 Конституції України не передбачено такого елемента системи адміністративно-територіального устрою, тож введення його до цієї системи нормами звичайного закону є неприйнятним [3].

Тому фахівці Головного науково-експертного управління вважають, що проведення передбаченої положеннями проєкту адміністративно-територіальної реформи потребує попереднього внесення відповідних змін до норм Конституції України.

Крім того, неприйнятність введення нового терміну «громада» зумовлюється також і іншими причинами. Відповідно до запропонованого у проєкті визначення, «адміністративно-територіальна одиниця» – це компактна частина єдиної території України з визначеними в установленому Законом порядку межами, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування (ч. 1 ст. 1 проєкту). Громада є «просторовою основою для здійснення місцевого самоврядування територіальними громадами як безпосередньо, так і через відповідні органи місцевого самоврядування» (ч. 2 ст. 9 проєкту). Залежно від статусу населеного пункту, який є адміністративним центром громади, громади поділяються на сільські, селищні, міські (ч. 3 ст. 9 проєкту). Водночас про розуміння «громади» як території свідчить ст. 14, приписи якої розкривають такі поняття, як «межі громади» (ч. ч. 1, 2, 5, 6) та «площа сільської громади» (ч. 4) тощо. Необхідно звернути увагу і на те, що у тексті проєкту, крім нового терміну «громада» в контексті адміністративно-територіального устрою, містяться також згадки про «територіальну громаду» (ч. 2 ст. 9; ч. 6 ст. 12 проєкту).

Фахівці Головного науково-експертного управління вважають за необхідне наголосити, що в ч. 1 ст. 140 Конституції України міститься визначення «територіальної громади» зовсім в

іншому аспекті – як жителів «села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста». Отже, у проєкті, по суті, відбувається заміщення визначеного Конституцією України поняття «територіальна громада» на дуже схоже поняття «громада», в яке, однак, вкладається зовсім інший зміст. Введення у законодавство нових, схожих з наявними, але при цьому недостатньо обґрунтованих термінів не є правильним способом законотворення.

Запропонований у проєкті механізм утворення, ліквідації, встановлення (зміни) меж «громад» суттєво відрізняється від механізму, вже закріпленого у Законі України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», зміни до якого у цьому законопроєкті не пропонуються. При цьому не є зрозумілим, яким чином функціонування вже створених та тих, що будуть створюватися надалі, об'єднаних територіальних громад буде поєднуватися із запропонованою у проєкті системою адміністративно-територіального устрою [3].

У Висновку Комітету Верховної Ради України з питань правової політики щодо проєкту Закону про засади адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 2804 від 24 січня 2020 року) також наголошується, що статтею 5 Законопроєкту визначено, що адміністративно-територіальні одиниці є регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівнів. Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня є Автономна Республіка Крим та області. Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в Автономній Республіці Крим та в областях. В той же час передбачається, що адміністративно-територіальними одиницями базового рівня будуть громади, які утворюватимуться на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл). Тобто Законопроєктом додається нова адміністративно-територіальна одиниця – громада, що, на думку членів Комітету, суперечить положенням статті 133 Конституції України. Відтак окремі положення Законопроєкту не можуть бути реалізовані без внесення відповідних змін до Конституції України [3].

Сьогодні у Верховній Раді України знаходиться Проєкт Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 року № 4664. До речі, відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», потребує перейменування на Проєкт Закону про адміністративно-територіальний устрій України.

У ст. 5 «Адміністративно-територіальні одиниці» цього проєкту зазначається, що адміністративно-територіальні одиниці є регіонального, субрегіонального, базового та допоміжного рівня.

Адміністративно-територіальними одиницями регіонального рівня є Автономна Республіка Крим та області.

Адміністративно-територіальними одиницями субрегіонального рівня є райони в Автономній Республіці Крим та в областях.

Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є міста, селища, села.

Адміністративно-територіальними одиницями допоміжного рівня є райони в містах [4].

Отже, під час порівняльного аналізу цього і попереднього законопроєкту вбачається, що Кабінет Міністрів України під час підготовки проєкту №4664 спробував врахувати зауваження, наприклад, у ст. 5 проєкту від 24 січня 2020 року № 2804 зазначалось, що «адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл)», а у проєкті від 28 січня 2021 року № 4664 термін громада у ст. 5 вже зникає: «адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є міста, селища, села».

У ст. 8 «Район» проєкту від 28 січня 2021 року № 4664 зазначається, що «район є адміністративно-територіальною одиницею субрегіонального рівня, що складається з територій територіальних громад, загальна чисельність населення якої становить не менш як 150 тисяч жителів» [4].

Вже традиційно у Висновку Головного науково-експертного управління щодо цього законопроєкту (як і щодо попереднього) значна увага приділяється питанням «територіальної громади». Зокрема, зазначається, що поданим законопроєктом регламентується низка питань, пов'язаних із формуванням «територій територіальних громад». Дається визначення території територіальної громади (п. 8 ч. 1 ст. 1), порядок визначення (зміни) адміністративних центрів та затвердження територій територіальних громад (ст. 14) тощо.

Сам факт включення до закону, присвяченого питанням адміністративно-територіального устрою, положень щодо «територій територіальних громад» та комплексний аналіз приписів проєкту (п. 3 ч. 1 ст. 1, п. 8 ч. 1 ст. 14) дозволяє дійти висновку, що хоча території територіальних громад не визначені у проєкті як окремі адміністративно-територіальні одиниці і не включені до системи адміністративно-територіального устрою України (ст. 4), вони фактично є адміністративно-територіальними одиницями згідно з приписами проєкту. Крім того, проєктом

передбачено, що «територія територіальної громади – це нерозривна територія, в межах якої територіальна громада здійснює свої повноваження щодо вирішення питань місцевого значення відповідно до Конституції та законів України як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування» (п. 8 ч. 1 ст. 1) і тим самим вона має всі ознаки адміністративно-територіальної одиниці, які передбачено у визначенні адміністративно-територіальної одиниці, яке наведено у п. 3 ч. 1 ст. 1 проекту.

У зв'язку з наведеним Головним управлінням, як і раніше, вважає, що Конституція України не передбачає існування такої адміністративно-територіальної одиниці, як «територія територіальної громади». Тому вважаємо, що проведення передбаченої положеннями проекту адміністративно-територіальної реформи потребує попереднього внесення відповідних змін до норм Конституції України [4].

Крім того, експерти зазначають, що згідно з ч. 1 ст. 8 проекту «район є адміністративно-територіальною одиницею субрегіонального рівня, що складається з територій територіальних громад», а «Міста, селища та села є основою для затвердження територій територіальних громад, що здійснюється в порядку, визначеному цим Законом» (ч. 7 ст. 9 проекту). Водночас відповідно до ч. 2 ст. 13 проекту «рішенням про утворення, ліквідацію, встановлення (зміну) меж районів визначається перелік територій територіальних громад, які входять до складу кожного із районів, яких стосуються відповідні зміни адміністративно-територіального устрою».

З наведених приписів випливає, що «території територіальних громад» є проміжною ланкою територіального устрою між населеними пунктами (селоми, селищами, містами) та районами. Однак ні з приписів цього законопроекту, ні з положень чинного законодавства України неможливо чітко зрозуміти, до повноважень яких органів публічної влади належить здійснення публічної влади на вказаному територіальному рівні. Водночас визначена у розділі XI (ст. ст. 140-146) Конституції України система органів місцевого самоврядування не передбачає існування органів місцевого самоврядування «територій територіальних громад», а виходячи зі змісту ч. 1 ст. 140 Основного Закону України, територіальні громади – це жителі (а не територіальні утворення) села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста. Так само конституційні норми не передбачають існування місцевих органів виконавчої влади на рівні «територій територіальних громад». Тому зазначені положення проекту у поєднанні їх з конституційними нормами виглядають алогічними, мають ознаки неконституційності і не можуть бути підтримані.

Комітет з питань інтеграції України до Європейського Союзу, розглянувши на своєму засіданні 03 березня 2021 р. проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 4664), взагалі визнав його положення такими, що регулюються національним законодавством країн – членів Європейського Союзу та не підпадають під дію міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Звісно, проблема адміністративно-територіального устрою України є нашим внутрішнім питанням, проте, на наш погляд, не можна повністю відмежовуватися від висновку про відповідність або невідповідність цього, безумовно, важливого законопроекту міжнародним, а особливо європейським стандартам у цій сфері, хоча б Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 року.

Комітет з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування розглянув на своєму засіданні 6 жовтня 2021 року проект Закону України про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України (реєстр. № 4664 від 28.01.2021), поданий Кабінетом Міністрів України. Підтримуючи загалом необхідність законодавчого врегулювання проблематики адміністративно-територіального устрою України, Комітет водночас звертає увагу на ряд недоліків, які містить зазначений законопроект.

Законопроект пропонується визначити, що село, селище, місто є адміністративно-територіальними одиницями базового рівня (абзац четвертий частини першої статті 5 законопроекту). Водночас села, селища та міста самі по собі не можуть бути адміністративно-територіальними одиницями, оскільки більшість з них не відповідає поняттю адміністративно-територіальної одиниці як компактною частини єдиної території України з визначеними в установленому цим Законом порядку межами, що є просторовою основою для організації та діяльності органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування. Сьогоднію просторовою основою для формування органів державної влади та/або органів місцевого самоврядування на базовому рівні є території територіальних громад, до складу яких входять території міст або території декількох сіл, селищ, міст [4].

На наш погляд, висновок Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування в цій частині суперечить попередній законотворчій роботі, а також послідовним висновкам фахівців Головного науково-експертного управління.

Так, висновок Комітету з питань організації державної влади, місцевого самоврядування, регіонального розвитку та містобудування щодо законопроекту № 4664 від 28.01.2021, на нашу думку, повертає нас до вже відкликаною законопроекту від 24 січня 2020 року № 2804. Нагадаємо, що у ст. 5 проекту від 24 січня 2020 року № 2804 зазначалось, що «адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл)», а у проекті від 28 січня 2021 року № 4664 термін громада у ст. 5 вже зникає: «адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є міста, селища, села».

Ці зміни були вимушеними, тяжкими та навіть доленосними. Такими змінами Кабінет Міністрів хоч якось намагався «протягти» у цей закон «територіальні громади», оскільки Головне науково-експертне управління у своїх висновках постійно наголошує, що «визначену Конституцією України систему адміністративно-територіального устрою України пропонується доповнити таким не передбаченим Основним Законом елементом, як територіальна громада. Хоча відповідний підхід вже застосовується у законодавстві України про місцеве самоврядування та про добровільні об'єднання територіальних громад, але у ст. 133 Конституції України не передбачено такого елемента системи адміністративно-територіального устрою, тож введення його до цієї системи нормами звичайного закону є неприйнятним».

Отже, є два полярні підходи, перший – реформа місцевого самоврядування та територіальної організації влади, яка здійснюється, не відповідає Конституції України, територіальні громади незаконні, зміни адміністративно-територіального устрою без змін Конституції України провести не можливо, а другий – це не відповідає дійсності.

Щодо першої точки зору ми вже навели численні висновки фахівців Головного науково-експертного управління Верховної Ради України, вважаємо за доцільне навести і іншу точку зору, оскільки те, що сьогодні відбувається в Україні з розвитком територіальних громад, впроваджується саме її прихильниками.

Так, директор з питань науки та розвитку Інституту громадянського суспільства Анатолій Ткачук у статті «До питання про реформу адміністративно-територіального устрою та конституційне регулювання» зазначає, що Конституція України у досить загальному вигляді, як це і притаманно конституційному регулюванню, регулює питання адміністративного устрою. Єдина стаття, що встановлює деякі прямі норми щодо адміністративно-територіального устрою України, стаття 133. Проте ця стаття не може застосовуватись поза статтями 85, 92, 140, 142 та 143, про що сказано у декількох рішеннях Конституційного Суду України [5].

На думку дослідника, законодавець відніс до системи адміністративно-територіального устрою різні категорії суб'єктів регулювання: АРК, області, райони, міста, райони в містах, селища та села. В цьому переліку присутні як класичні адміністративно-територіальні одиниці – області та райони, так і одиниці розселення – міста, селища та села, що належать до категорії містобудування. Саме тому це не дає підстав А. Ткачуку стверджувати, що суб'єктів, перерахованих у статті 133, можна тлумачити як адміністративно-територіальні одиниці. Вчений наголошує, що із п. 13 частини 1 статті 92 Конституції України слідує, що територіальний устрій України визначається винятково законами України, при цьому має застосовуватись норма, викладена у п. 29 частини 1 статті 85, що в цьому законі, повноваження щодо районів, зміни меж районів і міст..., здійснюється власне Верховною Радою України і не може бути передано іншим органам. Отже, для вирішення усіх питань, що стосуються встановлення категорій (рівнів) адміністративно-територіальних одиниць, порядку їх утворення, реорганізації, ліквідації, віднесення населених пунктів до різних категорій, визначення статусу населених пунктів тощо має існувати окремий закон чи декілька законів на розсуд законодавця [5].

Отже, завершення реформи адміністративно-територіального устрою в Україні, на думку вченого, не потребує внесення змін до Конституції України, а потребує ухвалення відповідних законів: закону, що затверджує адміністративно-територіальні одиниці, та закону, що визначає процедури утворення / реорганізації / ліквідації адміністративно-територіальних одиниць та інші технічні питання [5].

Висновки. Проблема конституційно-правового регулювання діяльності територіальних громад існує. Певні слушні аргументи наводяться по обидві сторони. На наш погляд, необхідно припинити дискусію щодо конституційності існування територіальних громад все ж таки

шляхом уточнення Конституції України, і тоді не потрібно буде розробникам законопроектів та законодавцю йти на численні компроміси, а також шукати суперечливі виходи. Це дозволить вирішити глобальне питання щодо конституційної підстави існування територіальних громад й безпосередньо перейти до конструктивного діалогу щодо особливостей їх функціонування.

Оскільки, на наш погляд, фактично «територіальна громада» є проміжною ланкою територіального устрою між населеними пунктами (селоми, селищами, містами) та районами, то необхідно доповнити статтю 133 Конституції України таким абзацем: Систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, *територіальні громади*, міста, райони в містах, селища і села.

Після внесення цих змін у Конституцію України доцільно у ст. 5 «Адміністративно-територіальні одиниці» проекту Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 року № 4664, який знаходиться у Верховній Раді України (до речі, потребує перейменування на Проект Закону про адміністративно-територіальний устрій України) абзац «Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є міста, селища, села» замінити абзацем «Адміністративно-територіальними одиницями базового рівня є територіальні громади, які утворюються на основі населених пунктів (міст, селищ, сіл)».

Після прийняття Закону про адміністративно-територіальний устрій України, у якому необхідно передбачити чіткій механізм утворення, ліквідації, встановлення (зміни) меж «територіальних громад», пропонуємо передбачити втрату чинності Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад».

Список використаних джерел:

1. Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на 2021–2027 роки : постановою Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 р. № 695. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/695-2020-%D0%BF#Text>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року № 280 (із змінами та доповненнями). URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>.
3. Проект Закону про засади адміністративно-територіального устрою України від 24 січня 2020 року № 2804. URL:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67986.
4. Проект Закону про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України від 28 січня 2021 року № 4664. URL:http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70936.
5. Ткачук А. До питання про реформу адміністративно-територіального устрою та конституційне регулювання. URL: <https://www.csi.org.ua/publications/do-pytannya-pro-reformu-administratyvno-terytorialnogo-ustroyu-ta-konstytutsijne-regulyvannya/>.

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

УДК 343.985:343.773
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.22>

АКІФЗАДЕ С.М.

**КРИМІНАЛІСТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСІБ ТА ЗЛОЧИННИХ УГРУПУВАНЬ, ЯКІ
ВЧИНЯЮТЬ НЕЗАКОННУ ПОРУБКУ АБО ПЕРЕВЕЗЕННЯ, ЗБЕРІГАННЯ, ЗБУТ ЛІСУ**

**FORENSIC CHARACTERISTICS OF PERSONS AND CRIMINAL GROUPS THAT
COMMIT ILLEGAL LOGGING OR TRANSPORTATION, STORAGE, SALE OF FOREST**

У статті на підставі вивчення кримінальних проваджень узагальнено дані про осіб, які брали участь у вчиненні злочинних дій, передбачених ст. 246 КК України. Проаналізовано структурні компоненти особи злочинця, встановлено соціально-демографічні, кримінально-правові та морально-психологічні характеристики, що позначаються на особливостях їх злочинної поведінки. Дослідження показало, що для України більшість кримінальних правопорушень у цій сфері складають незаконні рубки лісових насаджень, які ведуться працездатними місцевими жителями із середньою або неповною вищою освітою, які не мають певних занять, а також професії у сфері лісового господарства. Визначено, що порубки, що здійснюються на підставі дозвільних документів, але з грубими порушеннями правил лісозаготівлі (так звані сірі порубки), загалом є складними для виявлення правоохоронними органами, оскільки вчиняються особами, які повинні запобігати та виявляти подібні порушення, а саме працівниками лісового господарства (лісничими, їх помічниками, майстрами лісу тощо). Для здійснення окреслених порубок залучаються працівники лісництва та наявні у ньому технічні засоби. Обсяги подібних порубок можуть досягати промислових масштабів. Місця збуту отриманої у такий спосіб деревини майже не відрізняються від місць, характерних для комерційних порубок. З огляду на наявні у лісництва дозвільні документи на здійснення діяльності у сфері продажу лісопродукції, а також можливість виготовлення фіктивних документів про «легальне» походження деревини, наявні перевалочні та навантажувальні залізничні станції ринку збуту можуть бути розширені. Вивчення кримінальних проваджень дало змогу дійти висновку про те, що значна кількість осіб, які займаються незаконними рубками лісу, проживають у сільській місцевості, де зосереджені лісові масиви. Основну масу злочинців складають чоловіки. Майже повна відсутність жінок серед засуджених може свідчити лише про те, що заняття незаконною порубкою – це справа, яка потребує володіння певними навичками і вміннями з валки, трелювання та здійснення інших фізично складних дій із заготівлі лісу. До осіб, які вчинили злочини у сфері незаконного обігу лісу, практично не застосовується реальне позбавлення волі навіть у тих випадках, коли йдеться про особливо кваліфіковані склади і заподіяння шкоди в особливо великому розмірі. Стосується це також осіб, що використовують своє службове становище.

Ключові слова: ліс, розслідування, особа злочинця, порубка, збут, перевезення, зберігання, службова особа.

The article on the basis of the study of criminal proceedings summarizes the data on persons who participated in the commission of criminal acts under Art. 246 of the Criminal Code of Ukraine. The structural components of the criminal's personality are analyzed, socio-demographic, criminal-legal and moral-psychological characteristics are established, which affect the peculiarities of their criminal behavior. The study showed that for Ukraine the vast majority of criminal offenses in this area are illegal logging, which is carried out by able-bodied locals with secondary or incomplete higher education, without certain occupations, as well as professions in the field of forestry. It is determined that logging on the basis of permits, but with gross violations of logging rules (so-called gray logging), is generally difficult to detect by law enforcement agencies, as committed by persons who must prevent and detect such violations – forestry workers (their foresters' assistants, foresters, etc.). Forestry workers and technical equipment available are involved in the implementation of the outlined fillings. The volume of such felling can reach industrial proportions. The places of sale of the wood obtained in this way are almost indistinguishable from the places typical of commercial felling. Given the available forestry permits for activities in the field of forest products, as well as the possibility of producing fictitious documents on the "legal" origin of wood, the available transshipment and loading railway stations, markets can be expanded. A study of criminal proceedings led to the conclusion that a significant number of people engaged in illegal logging live in rural areas where forests are concentrated. The majority of criminals are men. The almost complete absence of women among the convicts can only indicate that illegal logging is a matter that requires certain skills and abilities in felling, skidding and other physically complex logging activities. Those who have committed crimes in the field of illegal trafficking in forests are practically not subject to actual imprisonment, even in cases of highly qualified personnel and causing damage on a particularly large scale. This also applies to persons who use their official position.

Key words: *forest, investigation, criminal, felling, sales, transportation, storage, official.*

Особа як об'єкт дослідження передбачає багатоаспектний та багаторівневий аналіз її сутності. Найбільш загальні положення про особу формуються філософією, яка є методологічною основою для конкретних галузей знань. Філософський підхід у розумінні сутності особи передбачає єдність внутрішньої сторони (свідомість) та зовнішньої сторони (діяльність). Філософія розглядає особу як продукт соціального розвитку, єдність загального розвитку, особливого та єдиного. У цьому розумінні людина (особа) є результатом еволюції всього людського роду, успадковує і відображає соціальний досвід усіх попередніх поколінь. Водночас особа володіє деякими неповторними ознаками і якостями, що відображають її індивідуальний життєвий досвід, буття, обумовлене конкретним змістом її сімейних, виробничих, побутових та інших відносин, зв'язків, а також мікросередовища, в якому вона перебуває. Таким чином, людину як особистість формує вся сукупність матеріальних, політичних, ідеологічних, моральних, правових, побутових, культурних, естетичних та інших умов, які складають зміст буття та їх відображення в суспільній та індивідуальній свідомості. Викладене положення створює підґрунтя для розвитку криміналістичного підходу до пізнання особи [1, с. 251].

Особа злочинця як складовий елемент криміналістичної характеристики вивчається майже всіма вченими-криміналістами. Однак питання про ознаки та властивості особи злочинця, які потрібно досліджувати в межах криміналістичної характеристики, залишається відкритим. Під криміналістичним вивченням особи варто розуміти встановлення криміналістично значимої інформації про особу злочинця, жертву злочинного посягання та інших учасників процесу розслідування [2, с. 28; 3, с. 171–174].

На думку Ю.М. Антоняна, особа злочинця – це не що інше, як модель, абстракція, що поєднує в собі найбільш характерні особливості особи злочинця як соціального та психологічного типу. Далеко не кожна людина, яка вчинила злочин, може бути названа представником цього типу, оскільки останній складається тільки з його характерних представників [4, с. 20]. Як вважає Є.К. Волконська, особа злочинця – це досить складний комплекс ознак, властивостей, зв'язків, відносин, які характеризують особистість, її моральний світ, що взяті в розвитку та взаємодії із соціальними та індивідуальними життєвими умовами, які тією чи іншою мірою визначили вчинення злочину [5, с. 19]. М.І. Єнікєєв зазначає, що особа злочинця – це сукупність типологічних якостей індивіда, які обумовили вчинене ним злочинне діяння [6, с. 47]. С.А. Шалгунова

визначає, що особа злочинця, як і будь-якої іншої людини, характеризується різноманіттям ознак, а саме демографічних (статтю, віком, станом здоров'я), моральних (світоглядом, інтересами, спрямованістю), соціальних (трудових, сімейно-побутових) та психологічних (емоціями, темпераментом, вольовими якостями тощо). Ці ознаки відбиваються в індивідуальних властивостях особи злочинця, його відносинах із потерпілим. У психології існує визначення психологічної структури особи, що складається з чотирьох підструктур, таких як спрямованість особи (потяги, бажання, інтереси, ідеали, світогляд, переконання), що формується у процесі виховання; досвід (знання, вміння, навички і звички, набуті особистим досвідом, навчанням, але вже з помітним впливом біологічних якостей особи); індивідуальні особливості окремих психічних процесів як форм відображення (емоції, відчуття, мислення, сприйняття, увага, почуття, воля, пам'ять); біологічно обумовлена підструктура (темперамент особи, її статеві і вікові якості, а також патологічні зміни) [7, с. 128–129].

Система даних, яка характеризує особу злочинця, може бути різною. Для вивчення зазначеного елемента криміналістичної характеристики застосовуються відомості з різних галузей пізнання, а саме кримінального права, кримінального процесу, криміналістики, психології, психіатрії, судової медицини, кримінології.

Характерною особливістю екологічних злочинців є переважання серед осіб, котрі їх вчиняють, сільських жителів (73%). За даними Т.В. Корнякової, найбільша кримінальна активність сільських жителів спрямована на вчинення таких екологічних злочинців, як незаконне видобування корисних копалин (72,8%); незаконне полювання та незаконне зайняття рибним, звіриним або іншим водним добувним промислом (76,4%); забруднення або псування земель і безгосподарське використання земель (78,7%); незаконна порубка лісу (89,6%) [8, с. 238].

Узагальнення відомостей у звіті про осіб, які вчинили злочини, та звіті про осіб, які вчинили кримінальні правопорушення, дало змогу визначити освітній рівень виявлених осіб, котрі вчинили екологічні злочини. Як засвідчують розрахунки, вищу освіту мають 8,5%, частка осіб із професійно-технічною освітою становить 24%. Найчастіше злочини цієї категорії вчиняють особи, що мають повну загальну середню або базову загальну середню освіту. Їхня питома вага становить 64%. На частку осіб, які мають початкову загальну або взагалі не мають освіти, припадає 3,2%.

Найбільшу групу екологічних злочинців за видом зайнятості становили працевдатні особи, котрі не працюють і не навчаються. У середньому протягом аналізованого періоду їх частка становила 62,2%. Привертає увагу зміна зазначеного показника. Так, з 2014 р. питома вага цієї категорії осіб стабільно зменшується до мінімального значення у 2016 р. (55,0%), а далі так само стабільно збільшується до максимального значення у 2020 р. (71,9%). Другою за розміром категорією є безробітні. Середнє значення цієї категорії становить 16,2%. Характер змін цього показника є протилежним попередньому, адже з 2014 р. частка безробітних збільшується до максимального значення у 2018 р. (20,4%), а у подальшому стабільно знижується до мінімального значення у 2020 р. (11,1%). Названі структурні зміни ознак зайнятості не є специфічними щодо осіб, котрі вчинили екологічні злочини. Аналогічні тенденції властиві також загальній злочинності, про що згадується в науковій літературі [9, с. 267].

Привертають увагу одиничні випадки виявлення осіб, котрі вчинили екологічні злочини у складі організованої групи чи злочинної організації. Так, протягом 2009–2016 рр. було виявлено лише 40 таких осіб (37 для засуджених), що становило 0,36% від усієї кількості екологічних злочинців (0,4% від усієї кількості засуджених екологічних злочинців, або 1,3% від їхньої групової складової частини). Цей показник істотно менший за аналогічний показник загальної злочинності, а саме 0,51%, або 6 805 осіб, з них 13,7% складають особи, які вчинили злочини у складі організованих угруповань із міжрегіональними зв'язками. Щодо показників загальної судимості, то варто зауважити, що вони майже не відрізняються від аналогічних показників судимості за екологічні злочини, складаючи 0,4%, або 4 416 осіб (2,1% від їх групової складової частини), з яких 5,0% складають особи, які вчинили злочини у складі злочинних організацій [10].

Окрему категорію осіб, які є членами таких угруповань, становлять злочинці, що беруть участь у процесі надання та отримання дозволів (ліцензій) на природокористування та можливо-сті впливати на довкілля, яка пов'язана з наданням корупційних послуг та отриманням тіншового прибутку, привласненням грошових коштів. Така діяльність у науковій літературі отримала назву «корумповане екологічне ліцензування» [11].

Серед працівників таких органів є й такі, що мають лише деякі з функцій службової особи (наприклад, тільки адміністративно-господарські або організаційно-розпорядницькі). Однак ці особи також вважаються службовими, бо на підставі примітки до ст. 364 КК України особа,

щоби бути визнаною службовою, повинна мати принаймні частину з названих там функцій. Це, наприклад, лісничі, інженери, що займаються питаннями охорони і захисту лісу, лісового господарства. Їхня діяльність тією чи іншою мірою пов'язана з відтворенням лісів, заготівлею деревини, обліком, контролем і розподілом лісової продукції, отже, вони можуть видавати обов'язкові розпорядження для своїх підлеглих.

Деякі працівники органів лісового господарства та лісової охорони можуть бути наділені функціями службових осіб через виконання ними професійних обов'язків. Наприклад, лісники виконують організаційно-розпорядницькі функції (керуючи роботою підлеглих та організовуючи їхню працю) або владні (здійснюючи охорону лісів від імені держави).

Стосовно кваліфікації дій службових осіб як суб'єктів незаконної порубки або незаконного перевезення, зберігання, збуту лісу важливо наголосити ще одній обставині. Так, у Постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля» від 10 грудня 2004 р. № 17 це питання врегульоване лише загалом, а саме: «у випадках притягнення до кримінальної відповідальності за ці злочини службових осіб, котрі вчинили їх із використанням свого службового становища, їхні дії за наявності до того підстав мають кваліфікуватися також за відповідними статтями КК України, якими передбачено відповідальність за злочини у сфері службової діяльності» [12].

Це, з одного боку, може викликати труднощі у практичному застосуванні цього положення, а з іншого боку, може стати причиною його ширшого тлумачення щодо випадків незаконної порубки або незаконного перевезення, зберігання, збуту лісу за участю службових осіб (а це суперечитиме роз'ясненням Пленуму Верховного Суду України), хоча в юридичній літературі це питання розв'язується неоднаково [13, с. 20; 14, с. 337]. Одні автори пропонують кваліфікувати вчинене тільки за нормою, що передбачає відповідальність за посягання на довкілля, другі – як службовий злочин, треті – як сукупність службового злочину та злочину у сфері охорони довкілля. Проаналізуємо послідовно усі можливі ситуації з огляду на вищенаведений матеріал.

Так, кваліфікація дій службових осіб, які посягають на об'єкти природного середовища (у тому числі, на ліс), залежить від того, використали вони для вчинення злочину своє службове становище чи ні.

Як ілюстрацію першої ситуації розглянемо випадок, коли службова особа того чи іншого підприємства, організації або установи безпосередньо здійснює дії, що утворюють злочин у галузі охорони довкілля, наприклад, займається незаконною порубкою лісу, але не використовує для цього своє службове становище. У цій ситуації службова особа виступає виконавцем злочину. Вчинені нею злочинні дії не пов'язані з використанням свого службового становища для здійснення протиправного діяння. Через це така особа, проводячи незаконну порубку або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу, виступає фактично часткою, отже, є суб'єктом тільки злочину проти довкілля [15, с. 47–49]. З цього випливає, що вчинений нею злочин буде кваліфікуватися за статтею КК України, що передбачає відповідальність за порушення природоохоронного законодавства, тобто за ст. 246 КК України.

Другу ситуацію складають випадки, коли службова особа видає розпорядження, виконання яких завдає істотної шкоди довкіллю. Існує хибна думка про те, що ця службова особа не буде суб'єктом злочину, передбаченого ст. 246 КК України, бо вона не проводила незаконну порубку або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу особисто, а лише видала на це розпорядження (наприклад, начальник лісової ділянки видав лісорубам підлеглої бригади розпорядження на проведення незаконної порубки лісу для заготівлі деревини). Тут явне нерозуміння того, що в цих випадках злочин відбувається лише завдяки службовому становищу винного.

Службові особи, які використовують службове становище для незаконної порубки лісу, відповідають за сукупністю злочинів за незаконну порубку та службовий злочин, якщо для цього є підстави. Такою підставою, на нашу думку, є саме використання службовою особою свого службового становища шляхом видавання розпорядження на порубку лісу або перевезення, зберігання, збут, виконання якого заподіяло істотної шкоди. При цьому можливість видати таке розпорядження та очікувати його обов'язкового виконання впливає саме з повноважень службової особи, які вона має завдяки своєму службовому становищу.

Щодо незаконної порубки або незаконного перевезення, зберігання, збуту лісу в заповідниках або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, або в інших особливо охоронюваних лісах, то (і про це йшлося раніше) незаконна порубка або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу в цій формі через більшу суспільну небезпеку вважається закінченим вже з моменту рубки першого дерева або куща незалежно від шкоди, завданої такими діями. Однак

сам факт здійснення незаконної порубки або незаконного перевезення, зберігання, збуту лісу на територіях та об'єктах, які мають особливу цінність для держави та її громадян, дає змогу вважати шкоду, заподіяну навіть початком здійснення цих незаконних дій, істотною, тобто якщо використання службовою особою свого службового становища привело до здійснення конкретного посягання проти природи у вигляді незаконної порубки або незаконного перевезення, зберігання, збуту лісу у заповідниках або на території чи об'єкті природно-заповідного фонду або в інших особливо охоронюваних лісах, то заподіяну службовим злочином шкоду слід вважати істотною, а дії службової особи будуть кваліфікуватися за сукупності цих злочинів.

Третя ситуація настає тоді, коли службова особа природоохоронних органів сама скоює злочин проти довкілля (наприклад, коли працівники органів лісової охорони, лісництва, які з огляду на своє службове становище мають боротися з лісовими правопорушеннями, самі вчиняють незаконну порубку або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу) або вступає в змову з іншими особами та скоює злочин разом з ними (або хоча сама його не вчиняє, проте дає можливість іншим особам скоїти цей злочин завдяки своєму службовому становищу).

В усіх цих випадках службова особа під час вчинення злочину використовує (всупереч інтересам служби) своє службове становище. Питання про кваліфікацію її дій конкретно розв'язувалося у Постанові Пленуму Верховного Суду України від 26 січня 1990 р., де було роз'яснено так: «якщо в злочинні угоди з бракон'єрами вступають посадові (службові) особи органів охорони природи чи самі самотійно вчинюють такі злочини, як <...> незаконна порубка лісу, вони повинні нести відповідальність за порушення законодавства про охорону природи (у нашому випадку – за ст. 246 КК України) і відповідний посадовий (службовий) злочин» [16, с. 199].

Ще одним із найбільш важливих компонентів характеристики особистості винного є вік, оскільки вікові особливості істотно впливають на поведінку людей, тягнуть за собою відмінності в соціальних функціях індивіда, обумовлених життєвим досвідом і стійкістю тих чи інших звичок [17, с. 328]. На користь попереднього судження вказують такі показники розподілу засуджених осіб за ознакою віку: 18–28 років – 30,5%, 29–39 років – 31,5%, 40–54 років – 26,9%, решта – особи старших вікових груп, а також неповнолітні [18]. Порівняння вікових показників показує, що найбільш криміногенним віком є межі від 18–28 до 29–39 років. На їх частку в сукупності припадає більше половини винних (близько 62%). Можемо стверджувати, що цей показник говорить про те, що найбільш працездатна частина населення вчиняє незаконну порубку або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу.

Для того щоби пояснити причини кримінальної поведінки, необхідно звернутися до інших характеристик винного. Так, більша частина осіб, які вчинили незаконну порубку або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу, проживали в сільській місцевості (76,8%) і не мали постійної роботи. Таким чином, незаконна порубка або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу перш за все пов'язані з негативними наслідками соціально-економічних перетворень в Україні, такими як спад виробництва в селі, безробіття, зниження життєвого рівня загалом. Крім того, відсутність опалювальних систем, комунальних служб, налагодженого побуту в сільській місцевості теж своєю мірою спонукали окремих громадян до порушення кримінально-правових норм перш за все задля власного покращення соціально-побутових умов.

Стосовно освітнього рівня засуджених за ст. 246 КК України, то він доволі невисокий. Так, базову середню освіту мали 65,9% злочинців, професійно-технічну освіту – 24,2% засуджених, вищу освіту – 8,2%. У решті констатовано початкову освіту. Вагомі показники базової середньої і професійно-технічної освіти свідчать про належність більшості злочинців до представників малокваліфікованої робочої сили [18, с. 84].

Процес підбору спілників також має свої особливості. Вирубування великих об'ємів деревини вимагає залучення до такої діяльності значно більшої (ніж під час побутової порубки) кількості осіб, нерідко з чіткою вираженням організатором та формуванням ізольованих ланок, що відповідають за реалізацію окремих етапів злочинної діяльності, а також чітким розподілом ролей між ними. За ступенем організованості такі угруповання можна віднести до організованих злочинних груп. Детальна побудова та організація таких структур будуть нами досліджені під час розгляду такого елементу криміналістичної характеристики, як особа злочинця.

Для здійснення комерційної порубки характерним є застосування бригадного методу роботи шляхом формування «мобільних» (летючих) бригад, що спеціалізуються окремо на валці та кряжуванні дерев чи лише на транспортуванні сортиментів або стовбурів чи є повністю автономними (виконують повний цикл робіт від валки до транспортування деревини). В межах однієї ланки її члени (наприклад, члени однієї бригади) можуть перебувати у родинних або дружніх

стосунках, а також бути незнайомими з іншими членами злочинної ланки. Іноді такі групи формуються під обслуговування конкретної пилорами задля безперервного забезпечення її деревиною. Як співчасники також залучаються особи, які мають зв'язки (або є працівниками) у лісових, лісоохоронних, лісопереробних та лісоторгових закладах.

Комерційним порубкам також властиве налагодження каналів реалізації незаконно добутої деревини (зокрема, встановлюються зв'язки з потенційними покупцями, а саме пунктами прийому-продажу деревини, пилорамами, заводами як в Україні, так і за її межами), яке здійснюється на етапі їх підготовки. Збут незаконно добутої деревини відбувається шляхом реалізації необробленого кругляка (пиловника) малими або великими партіями. Для проведення такої операції готується (виготовляється, отримується) фіктивна документація про «законне» походження деревини. Задля формування великої партії деревини на продаж (як правило, за кордон) вона попередньо розміщується для акумулювання (у незмінному виді) на території складських приміщень або навантажувальних залізничних пунктів, місця в яких орендуються.

Дослідження соціально-демографічних ознак злочинців за матеріалами узагальнення кримінальних проваджень показало таке. За статтею про незаконну порубку або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу, як правило, було притягнуто до відповідальності чоловіків (97%). Частка жінок складає 3%. Таке співвідношення пояснюється, на нашу думку, біологічними, фізичними, психологічними відмінностями чоловіка від жінки. Чоловіки мають більшу фізичну силу, необхідну під час заготівлі деревини, більшу витривалість, щоб дістатися місця порубки, яке, як правило, знаходиться у віддаленому від населеного пункту районі.

З технологічної сторони безпосереднє вчинення злочину характеризується більшими масштабами звалених дерев та кількістю залучених до злочину осіб, а також використанням більш потужної спеціальної техніки (тракторів, лісовозів, навантажувачів), професійних бензопил. При цьому використання ручних інструментів (сокир, пил) має поодинокий характер. Спеціалізований транспорт (зокрема, трелювальні трактори, лісовози) зазвичай орендуються.

Нерідко на постійній основі налагоджується співпраця з особами, які забезпечують безперебійну закупівлю незаконно добутої деревини (власники лісоскладів, лісопереробних підприємств). Така діяльність може здійснюватися також шляхом залучення посередників.

Важливо відзначити, що задля приховування великих об'ємів незаконних порубок іноді після вивезення цінних сортиментів здійснюється підпал залишків дерев на ділянці.

Порубки, що здійснюються на підставі дозвільних документів, але з грубими порушеннями правил лісозаготівлі (так звані сірі порубки), загалом складні для виявлення правоохоронними органами, оскільки вчиняються особами, які повинні запобігати та виявляти подібні порушення, а саме працівниками лісового господарства (лісничими, їх помічниками, майстрами лісу тощо).

Для здійснення окреслених порубок залучаються працівники лісництва та наявні у ньому технічні засоби. Обсяги подібних порубок можуть досягати промислових масштабів. Місця збуту отриманої у такий спосіб деревини майже не відрізняються від місць, характерних для комерційних порубок. З огляду на наявні у лісництва дозвільні документи на здійснення діяльності у сфері продажу лісопродукції, а також можливість виготовлення фіктивних документів про «легальне» походження деревини наявні перевалочні та навантажувальні залізничні станції, ринки збуту можуть бути розширені.

Таким чином, для України більшість кримінальних правопорушень у цій сфері – це незаконні рубки лісових насаджень, які ведуться працездатними місцевими жителями із середньою або неповною вищою освітою, які не мають певних занять, а також професії у сфері лісового господарства (69%). Вивчення кримінальних проваджень дало змогу дійти висновку про те, що, як правило, кримінальні правопорушення вчиняють особи чоловічої статі (99%) віком від 30 до 49 років (75%), громадяни України (99%) з повною загальною середньою або неповною вищою освітою (61%), які на момент вчинення кримінального правопорушення не навчаються і не працюють взагалі (69%). Визначено специфічні ознаки осіб, які вчинили такі кримінальні правопорушення. Так, значною є частка осіб, яка вчинила злочини у складі групи; у діях таких осіб вбачається все більше ознак професіоналізму, зв'язків з організованою злочинністю (67%); невисоким є рівень рецидиву; майже повністю відсутні особи жіночої статі та особи, що вчинили злочин у стані сп'яніння.

Список використаних джерел:

1. Курс криміналістики. Особенная часть / отв. ред.-сост. В.Е. Корноухов. Москва : Юристъ. Т. 1 : Методики расследования корыстных преступлений. 2001. 634 с.

2. Тищенко В.В. Теоретичні і практичні основи методики розслідування злочинів : монографія. Одеса : Фенікс, 2007. 260 с.
3. Криминалистика : учебник / отв. ред. Н.П. Яблоков. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2005. 781 с.
4. Антонян Ю.М. Особо опасный преступник : монография. Москва : Проспект, 2014. 310 с.
5. Волконская Е.К. Предупреждение насильственных преступлений: уголовно-правовой и криминологический аспекты : монография. Москва : Юрлитинформ, 2014. 184 с.
6. Еникеев М.И. Юридическая психология : учебник. Москва : НОРМА, 2005. 624 с.
7. Шалгунова С.А. Особа насильницького злочинця : монографія. Дніпропетровськ : Ліра ЛТД, 2012. 548 с.
8. Корнякова Т.В. Криминологічні засади запобігання органами прокуратури злочинам проти довкілля : монографія. Київ : Ін-Юре, 2011. 408 с.
9. Кулик О.Г., Наумова І.В., Бова А.А. Злочинність в Україні: фактори, тенденції, протидія (2002–2014 рр.) : монографія. Київ : ДНДІ МВС України, 2015. 362 с.
10. Турлова Ю.А. Екологічна злочинність в Україні: кримінально-правові та криминологічні засади протидії : монографія. Київ : Знання України, 2018. 459 с.
11. Дубовик О.Л. Коррупция в сфере лицензирования природопользования и регистрации воздействий на окружающую среду. *Организованная преступность, терроризм и коррупция: криминологический ежеквартальный альманах*. 2003. Вып. 1. С. 39–49.
12. Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 10 грудня 2004 р. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0017700-04>.
13. Владимиров В.А., Левицкий Г.А. Субъект преступления по советскому уголовному праву : лекция. Москва : НИИРИО Высшей школы МООП РСФСР, 1984. 59 с.
14. Шульга А.М. Особливості суб'єкта злочинів проти земельних ресурсів. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 331–335. URL: http://lsei.org.ua/6_2017/98.pdf.
15. Жевлаков Э.В. Субъект преступлений против природы. *Социалистическая законность*. 1986. № 5. С. 47–49.
16. Збірник постанов Пленуму Верховного Суду України у кримінальних справах. Харків : Одісей, 2001. 462 с.
17. Криминологія : підручник / О.М. Джужа, В.В. Василевич, В.В. Черней, С.С. Чернявський та ін. Київ : Національна академія внутрішніх справ, 2020. 612 с.
18. Заїчко О.В. Криминологічна характеристика та запобігання незаконній порубці лісу : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.08. Харків, 2019. 211 с.

УДК 343.8

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.23>

СТРЕЛЮК Я.В.

ПРИЧИНИ ТА УМОВИ ВЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧИХ УСТАНОВАХ ЗАКРИТОГО ТИПУ

THE REASONS AND CONDITIONS FOR THE COMMISSION OF CRIMINAL OFFENCES IN CLOSED-TYPE PENAL INSTITUTIONS

Актуальність статті полягає в тому, що кримінальним правопорушенням, що вчиняються в кримінально-виконавчих установах закритого типу, властива низка істотних особливостей, які необхідно враховувати під час визначення заходів їх запобігання. Такі особливості, структура і характер суспільної небезпеки кри-

© СТРЕЛЮК Я.В. – кандидат юридичних наук, здобувач кафедри правоохоронної та антикорупційної діяльності (ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна Академія управління персоналом»)

мінальних правопорушень, що вчиняються під час відбування покарання у виді позбавлення волі на певний строк, належать також і до причинного комплексу пенітенціарної злочинності. Загальне визначення причин вчинення кримінальних правопорушень у кримінально-виконавчих установах закритого типу варто оцінити як вихідну наукову позицію. Вона зводиться до того, що під причиною розуміється явище (чи сукупність взаємопов'язаних явищ), яке породжує не тільки вчинення кримінальних правопорушень, а і передбачає наслідки, які можуть суттєво вплинути на функціонування кримінально-виконавчих установ закритого типу. Метою статті є розгляд причин та умов вчинення кримінальних правопорушень у кримінально-виконавчих установах закритого типу. Досягнення поставленої мети уможливиться за умови реалізації таких завдань: 1) наукове бачення вітчизняних і зарубіжних вчених на причини та умови вчинення кримінальних правопорушень у кримінально-виконавчих установах закритого типу; 2) розподіл їх на об'єктивні та суб'єктивні ознаки; 3) виокремлення причин і умов вчинення кримінальних правопорушень у кримінально-виконавчих установах закритого типу засудженими та персоналом. З'ясовано, що об'єктивною причиною вчинення кримінальних правопорушень у кримінально-виконавчих установах закритого типу може бути певна криминогенна ситуація, яка склалася у суспільстві та негативно впливає на свідомість засуджених під час відбування ними кримінального покарання. Незадоволення порядком і умовами відбування покарання, зневіра у майбутньому умовно достроковому звільненні породжує у засуджених психологічну готовність до вчинення нового кримінального правопорушення. Зроблено висновок, що причини та умови, що породжують і зумовлюють вчинення кримінальних правопорушень у кримінально-виконавчих установах закритого типу, можна класифікувати на: а) об'єктивні, що пов'язані з джерелами загальної та пенітенціарної злочинності загалом; б) суб'єктивні, які пов'язані зі змістом організаційно управлінської діяльності під час виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк. Сформульовано авторське визначення причин і умов вчинення кримінальних правопорушень у кримінально-виконавчих установах закритого типу – це соціально-негативні явища, які спонукають особу, яка відбуває кримінальне покарання або виконує службові обов'язки, на вчинення в кримінально-виконавчих установах закритого типу кримінального правопорушення.

Ключові слова: *причини, умови, кримінальне правопорушення, установа виконання покарань, засуджений, персонал, запобігання.*

The relevance of the article is that criminal offenses committed in closed penitentiary institutions are characterized by a number of significant features that must be taken into account when determining measures to prevent them. Such features, structure and nature of public danger of criminal offenses committed while serving a sentence of imprisonment for a definite term also belong to the causal complex of penitentiary crime. The general definition of the reasons for committing criminal offenses in closed penitentiary institutions should be assessed as a starting point. It comes down to the fact that the cause is a phenomenon (or a set of interrelated phenomena), which not only gives rise to criminal offenses, but also provides consequences that can significantly affect the functioning of closed penitentiary institutions. The purpose of the article is to consider the causes and conditions of committing criminal offenses in closed penitentiary institutions. Achieving this goal is possible if the following tasks are implemented: 1) scientific vision of domestic and foreign scientists on the causes and conditions of committing criminal offenses in closed penitentiary institutions; 2) their division into objective and subjective features; 3) identification of the causes and conditions of committing criminal offenses in closed penitentiary institutions by convicts and staff. It was found that the objective reason for committing criminal offenses in closed penitentiary institutions may be a certain criminogenic situation that has developed in society and negatively affects the consciousness of convicts while serving their criminal sentences. Dissatisfaction with the order and conditions of serving a sentence, not believing in the future parole creates in convicts psychological readiness to commit a new criminal offense. It is concluded that the causes and conditions that give rise to and cause the commission of criminal

offenses in closed penitentiary institutions can be classified into: a) objective, related to the sources of general and penitentiary crime in general; b) subjective, which are related to the content of organizational and managerial activities in the execution of imprisonment for a certain period. The author's definition of the causes and conditions of committing criminal offenses in closed penitentiary institutions is a socially negative phenomenon that motivates a person serving a criminal sentence or performing official duties to commit a closed type of criminal offense in penitentiary institutions.

Key words: reasons, conditions, criminal offense, penal institution, convict, staff, prevention.

Вступ. У процесі дослідження кримінальних правопорушень, що вчиняються у КВУЗТ, ми встановили, що їм властива низка істотних особливостей, які необхідно враховувати під час визначення заходів їх запобігання. Такі особливості, структура і характер суспільної небезпеки кримінальних правопорушень, що вчиняються під час відбування покарання у виді позбавлення волі на певний строк, належать також і до причинного комплексу пенітенціарної злочинності.

Загальне визначення причин вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ варто оцінити як вихідну наукову позицію. Вона зводиться до того, що під причиною розуміється явище (чи сукупність взаємопов'язаних явищ), яке породжує не тільки вчинення кримінальних правопорушень, а і передбачає наслідки, які суттєво можуть вплинути на функціонування КВУЗТ.

Як умови вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ виступають ті явища, що сприяють їх існуванню та розвитку в цих установах. Слід зазначити, що між причинами і умовами немає чіткої грани. Причини за певних обставин можуть перетікати в розряд умов, і навпаки, умови можуть переростати в причини.

Метою статті є розгляд причин та умов вчинення кримінальних правопорушень у кримінально-виконавчих установах закритого типу. Досягнення поставленої мети уможливиться за умови реалізації таких завдань: 1) науковий погляд вітчизняних і зарубіжних вчених на причини та умови вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ; 2) розподіл їх на об'єктивні та суб'єктивні ознаки; 3) виокремлення причин і умов вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ засудженими та персоналом.

Стан дослідження. Вивчення причин і умов вчинення кримінальних правопорушень було об'єктом уваги як вітчизняних, так і зарубіжних учених, серед них: Ю.В. Баулін, А.І. Богатирьов, І.Г. Богатирьов, В.В. Василевич, В.О. Глушков, Б.М. Головкін, В.В. Голіна, О.М. Джуца, А.І. Долгова, А.П. Закалюк, О.Г. Кальман, О.Г. Колб, І.М. Копотун, В.М. Кудрявцев, О.Г. Михайлик, С.С. Мірошніченко, М.С. Пузирьов, О.О. Натішев, М.О. Стручков, Є.Л. Стрельцов, А.Х. Степанюк, В.М. Трубников, О.О. Шкута та інші дослідники.

Проведений нами ґрунтовний аналіз останніх досліджень і публікацій та результати даних емпіричних досліджень свідчать, що проблема причин і умов вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ потребує комплексного міждисциплінарного підходу і вимагає від Міністерства юстиції України та Департаменту з питань виконання кримінальних покарань ДКВС України постійного контролю за діяльністю КВУЗТ.

Виклад основного матеріалу. Однією з важливих кримінологічних ознак вчинення кримінального правопорушення є його причини та умови.

Розроблення кримінологічної характеристики кримінальних правопорушень, що вчиняються у КВУЗТ, та побудова на основі цього ефективної системи їх запобігання не можливі без дослідження факторів, що детермінують злочинну поведінку засуджених і персоналу, або, як справедливо зазначив зарубіжний вчений С.В. Бородін, «...без цього неможливо розробляти заходи, спрямовані на подолання злочинності» [1, с. 67–68].

З огляду на це варто погодитися з позицією зарубіжного вченого І.М. Зубова про те, що подолання злочинності багато в чому залежить від глибокого знання причин і умов, що породжують це явище, а також закономірностей його прояву [2, с. 21].

На думку зарубіжного вченого Г.А. Аванесова, саме злочинність виступає своєю власною причиною, породжує сама себе, відтворює себе, створює і зміцнює ґрунт, на якій виростають злочини [3, с. 189]. Процес відтворення злочинності полягає в тому, що вона заражає, розкладає, залучає до злочину нестійких осіб [4, с. 56]. Це відбувається за рахунок збереження, поширення, адаптації до обставин кримінальної психології, безпосереднього кримінального зараження частини населення, використання злочинцями механізмів прямого інструктування, навіювання, наслідування [5, с. 13].

Ураховуючи специфіку сучасного функціонування КВУЗТ, варто зауважити, що поява в них кримінальної субкультури, кримінальних традицій та звичаїв ще більше криміналізує її в очах суспільства і, як зауважує зарубіжний вчений С.Я. Лебедев, саме ці негативні явища обґрунтовують самодетермінацію пенітенціарної злочинності [6, С. 140].

На думку більшості вітчизняних вчених, об'єктивні причини і умови вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ породжуються соціальними, політичними і економічними факторами, загальною кримінологічною ситуацією в країні, а також психологічними факторами особистісного характеру та умовами життя у місцях несвободи, а тому містять у собі специфіку цього життя [7, с. 313–315].

Об'єктивною причиною вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ, на переконання вітчизняних вчених, може бути певна криміногенна ситуація, яка склалася у суспільстві та негативно впливає на свідомість засуджених під час відбування ними кримінального покарання. Незадоволення порядком і умовами відбування покарання, відсутність надії на майбутнє умовно дострокове звільнення породжує у засуджених психологічну готовність до вчинення нового кримінального правопорушення.

Причини вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ слід також шукати в наявних і постійно мінливих суспільних відносинах між засудженими і між засудженими і персоналом, оскільки кримінальне правопорушення, як і будь-яке інше соціальне явище, зумовлено обставинами суспільного життя засуджених в умовах ізоляції.

До речі, вітчизняний вчений О.Г. Колб, досліджуючи установу виконання покарань як суб'єкта запобігання злочинам, виділив та обґрунтував дві головні групи детермінант злочинності в установах виконання покарань: зовнішні (загально-соціальні) та внутрішні (пенітенціарні) (ті, що характерні лише для місць позбавлення волі). Поіменований учений дійшов висновку про те, що в колоніях пріоритетними є останні, оскільки вони криються в самій природі кримінального покарання у виді позбавлення волі [8, с. 16].

Ряд вітчизняних і зарубіжних вчених як суб'єктивні причини вчинення засудженими кримінальних правопорушень у КВУЗТ відзначають: несвоєчасність виплати карткового боргу, надання допомоги адміністрації або органам правосуддя в припиненні або розкритті злочинів, відмова виконати вимоги лідерів злочинних угруповань [9, с. 16], порушення заборони на спілкування із засудженими з числа «відвернутих» [10, с. 118], образа, побиття, наклеп на адресу винного, крадіжку особистих речей, на ґрунті мужолозтва [11, с. 15] тощо.

Суб'єктивними умовами, що найчастіше сприяють вчиненню кримінального правопорушення у КВУЗТ, вітчизняні вчені вважають: наявність у значної кількості засуджених невротичних відхилень (переважно істерії, неврози) і психічних аномалій (психічні хвороби, психопатії тощо) [12, с. 49]. На жаль, чисельність таких проблемних категорій засуджених щороку зростає у КВУЗТ.

Самі по собі умови не можуть породити, спричинити наслідок, але у відповідній ситуації (обстановці, обставинах) сприяють реалізації дії причин.

Причини вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ зазвичай розділяються на три групи.

Перша стосується діяльності адміністрації КВУЗТ. Не секрет, що більшість засуджених сприймає адміністрацію установи негативно, вбачаючи в ній силу, покликану подавляти та підпорядковувати їх своїй волі, оскільки вона здійснює державний примус щодо засуджених. Легальні повноваження адміністрація нерідко доповнює нелегальними, що не впливають із норм закону. Результатом перевищення адміністрацією своїх повноважень стає посилення сприйняття її як ворожої, що дестабілізує обстановку у виправних колоніях [13, с. 62].

Друга група причин, що породжують вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ, навіюється умовами відбування покарань, пов'язаних з позбавленням волі. КВУЗТ – це замкнута система, яка за своєю специфікою прирікає засудженого на вимушене постійне підконтрольне і піднаглядне існування з боку не лише адміністрації, а й інших засуджених. Високий ступінь концентрації одностатевої маси засуджених на обмеженому просторі протягом досить тривалого часу не дає людині можливості побути на самоті, відпочити від шохвилинного спілкування з іншими людьми. Все це викликає негативні психічні стани, відчуття ворожнечі навколишньої обстановки [14, с. 103; 13, с. 115]. Зазначені чинники також призводять до посилення агресивних настроїв і ескалації напруженості серед засуджених.

Третя група причин вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ стосується особистості засуджених. Передусім у цю групу слід включити осіб, схильних до вчинення у КВУЗТ нового кримінального правопорушення, та раніше судимих. До неї також належать як психічно

нездорові засуджені [15, с. 36], так і ті, хто з огляду на сформований стереотип поведінки звик вирішувати багато питань шляхом насильства [16, с. 138; 17, с. 12–13].

Неабияку роль у детермінації вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ відіграє і поділ засуджених на неформальні групи, в результаті чого деякі з них, зважаючи на залежне й підлегле становище, служать «громовідводом» для породжуваної існуванням у виправних колоніях агресивності. Злочинна діяльність таких груп характеризується вчиненням злочинів, потерпілі (або свідки) від яких не звертатимуться до адміністрації з різних причин [18, с. 23].

Узагальнюючи вищевикладене, робимо висновок, що серед вітчизняних і зарубіжних вчених немає єдності щодо класифікації причин і умов вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ. Водночас майже всі науковці розглядають причини і умови вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ, виходячи зі специфіки діяльності цих установ.

Отже, не вдаючись до подальшої дискусії з цього приводу, ми дотримуємося позиції тих вчених, які поділяють причини і умови вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ на об'єктивні та суб'єктивні.

Тобто, на нашу думку, об'єктивні – це ті, які викликані криміногенною ситуацією у суспільстві, умовами соціального, політичного та економічного розвитку країни, появою соціальної нерівності між людьми. А суб'єктивні – це ті, для яких характерні особливості виховання, генетична спадковість, засудження за вчинене кримінальне правопорушення тощо.

Серед опитаного нами персоналу КВУЗТ кримінальну субкультуру, кримінальні традиції та звичаї як зовнішні причини вчинення кримінального правопорушення вказали 60,9% респондентів, 39,1% звернули увагу на недостатню захищеність у КВУЗТ засуджених від злочинних посягань на їх життя та здоров'я з боку інших засуджених.

З огляду на це варто підтримати позицію вітчизняного вченого О.Г. Кривушенко про те, що сьогодні постає низка питань щодо забезпечення уникнення конфронтації у середовищі засуджених, мінімізації традицій злочинного середовища. Починаючи із слідчого ізолятора, де насаджується кримінальна субкультура, пропагується (особливо серед молоді) панування «злодійського закону» над усіма засудженими, підтримується терор, розправа над слабкішими, існують непоодинокі випадки гомосексуальних насильницьких стосунків тощо [19, с. 124].

Внутрішні причини та умови знаходяться у свідомості самого засудженого і тісно пов'язані з його психічним станом та мотивацією відбування кримінального покарання у виді позбавлення волі на певний строк.

За результатами нашого дослідження суб'єктивною причиною вчинення кримінального правопорушення у КВУЗТ виступає: криміногенна мотивація, яка характеризується прагненням засудженого завоювати авторитет серед інших засуджених, довести своє значення і місце у злочинному середовищі, відповідати його звичаям і традиціям; конфліктна ситуація, що складається між окремими засудженими, а також засудженими і персоналом. Породження якої, на думку зарубіжного вченого С.В. Федяєва, можуть викликати особисті неприязні відносини, що виникають на ґрунті ненависті, ревності, заздрості, помсти за участь в самодіяльних організаціях тощо [20, с. 143].

Тому постійне перебування засудженого у конфліктному середовищі, очікування агресії з боку інших засуджених, побоювання бути побитим або ображеним формує у людини захисну реакцію по відношенню до оточуючих, готовність у будь-який момент дати відсіч, навіть у тих випадках, коли насправді ніякої загрози немає.

Для характеристики причин вчинення кримінального правопорушення у КВУЗТ важливе значення має психічна установка особи, її ставлення до порядку і умов відбування кримінального покарання, взаємовідносини між самими засудженими, а також засудженими і персоналом.

Причини і умови вчинення кримінального правопорушення в КВУЗТ можна віднести до генетичного зв'язку, оскільки в КВУЗТ відбувають покарання у виді позбавлення волі раніше судимі, в умовах суворої ізоляції, а тому природно, що це стає додатковим фактором психологічної напруженості в їх середовищі. Але ізоляція від суспільства не єдина причина вчинення кримінальних правопорушень в КВУЗТ.

При цьому ізоляція засуджених як сутність покарань, пов'язаних з позбавленням волі (саме вони реалізуються у КВУЗТ), тягне за собою низку криміногенних соціальних наслідків. Серед них можна виділити такі:

– негативне ставлення до вимог режиму засуджених, схильних до вчинення кримінального правопорушення у КВУЗТ. А режим як засіб виправлення і ресоціалізації тісно пов'язаний з ізоляцією обмеження у правах і свободах засуджених.

Опитування засуджених показало, що 60% не задоволені режимом у КВУЗТ і вважають, що виконання законних вимог адміністрації КВУЗТ є для них принизливими. Однак 25% опитаних навпаки вважають, що режим і ізоляція у КВУЗТ стимулюють їх поведінку на виправлення і ресоціалізацію. На жаль, 15% взагалі утрималися від відповіді про роль режиму в КВУЗТ;

– позбавлення засуджених, які відбувають покарання у КВУЗТ, можливості (або можливості істотно обмежені) підвищити рівень своєї освіти та професійної кваліфікації. Та освіта, яку засуджені здобувають в установі, здебільшого є низької якості;

– середовище у КВУЗТ може сприйматися як агресивне й вороже, людина постійно боїться бути ображеною, скривдженою, побитою, виштовхнутою зі звичного оточення. Через це вона, очікуючи насильство, постійно напружена, ніби тримає кругову оборону, сама може вдаватися до насильства як способу захисту від реальної чи уявної небезпеки, загалом у неї формується агресивна установка по відношенню до оточуючих, постійна готовність до відсічі;

– КВУЗТ є головними носіями тих антигромадських правил і норм, які зазвичай іменують злочинними, а іноді злодійськими. У цьому відношенні з тюремним середовищем, точніше – з її елітною частиною не можуть зрівнятися навіть злочинні організації мафіозного типу. Останні набагато ширше і повсякденно контактують із позитивним соціальним (законослухняним) середовищем і, навіть не бажаючи цього, відчувають його вплив. Своєю чергою пенітенціарне середовище з огляду на свою закритість об'єктивно позбавлене подібного впливу.

З огляду на викладене можемо констатувати, що ізоляція людини від широкого соціального середовища, неможливість вільного вибору кола спілкування під час перебування у КВУЗТ активно сприяють подальшій дезадаптації особистості, ще більшій дистанційності її від суспільства, і тому виступають потужним криминогенним стимулом.

Ось чому Міністерство юстиції України під час перевірок КВУЗТ має звертати увагу на заходи, які застосовує адміністрація у запобіганні вчиненню в установі нового кримінального правопорушення. Особливий контроль і нагляд у цьому контексті відводиться також і органам прокуратури під час відвідування КВУЗТ.

Хоча, як показало дослідження, у КВУЗТ, де панує належна дисципліна і адміністрація відповідно контролює поведінку засуджених, постійно дотримуючись вимог режиму, правил внутрішнього розпорядку, забезпечує безпеку засуджених, кримінальні правопорушення вчиняються рідше.

Висновки. З огляду на викладене причини та умови, що породжують і зумовлюють вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ, можна класифікувати на: а) об'єктивні, що пов'язані з джерелами загальної та пенітенціарної злочинності загалом; б) суб'єктивні, які пов'язані зі змістом організаційно управлінської діяльності під час виконання покарання у виді позбавлення волі на певний строк. Сформульовано авторське визначення причин і умов вчинення кримінальних правопорушень у КВУЗТ – це соціально-негативні явища, які спонукають особу, яка відбуває кримінальне покарання або виконує службові обов'язки, на вчинення у КВУЗТ кримінального правопорушення.

Список використаних джерел:

1. Бородин С.В. Борьба с преступностью : теоретическая модель комплексной программы. Москва, 1990. 272 с.
2. Зубов И.Н., Минаев В.А. Зависимость вероятности рецидива от времени, прошедшего с момента освобождения из ИТУ. Проблемы уголовной ответственности, исполнения наказания и перевоспитания осужденных. Сборник материалов III Межвузовской научно-практической конференции адъюнктов и соискателей. Москва : Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1982. С. 21–25.
3. Аванесов Г.А. Криминология и социальная профилактика. Москва : Академия МВД СССР, 1980. 526 с.
4. Сахаров А.Б. Научно-исследовательские вопросы советской криминологии. Правоведение. Ленинград : Изд-во Ленингр. ун-та, 1984, № 1. С. 51–57.
5. Долгова А.И. Системно-структурный характер преступности. *Вопросы борьбы с преступностью*. Москва : Юрид. лит., 1984, № 41. С. 3–16.
6. Лебедев С.Я. Понятие самодетерминации преступности. Криминальная субкультура, криминальные традиции и обычаи как факторы самодетерминации пенитенциарной преступности. Пенитенциарная криминология : учебник ; под ред. Ю.М. Антоняна, А.Я. Гришко. Рязань : Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, 2009. С. 138–160.
7. Курс криминології. Особлива частина : підруч. [у 2 кн.] / [Корнієнко М.В., Романюк Б.В. та ін.] ; за заг. ред. О. М. Джужі. Київ : Юрінком Інтер, 2001. Кн. 2. 480 с.

8. Колб О.Г. Установа виконання покарань як суб'єкт запобігання злочинам : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.08. Київ, 2007. 32 с.
9. Анисимков В.М. Тюремная община: «вехи» истории. Москва, 1993.
10. Загона Р.Е. Борьба с преступностью в местах лишения свободы и криминальная субкультура. *Пенитенциарная преступность: история и современность*. Владимир, 2003.
11. Журавлев М.П., Каретников И.В. Факторы, влияющие на состояние, структуру и динамику преступности в ИТУ. Москва, 1978. 28 с.
12. Діяльність органів прокуратури з протидії злочинам, що вчиняються у виправних колоніях: наук.-практ. посіб. / Горан В.А., Карпенко О.О. та ін.; за ред. Г.П. Середи. Київ : Національна академія прокуратури України, 2014. 234 с.
13. Саркисов Г.С. Преступления осужденных: причины и предупреждение. Основные проблемы пенитенциарной криминологии; отв. ред. : Сахаров А.Б. Ереван : Айастан, 1988. 280 с.
14. Антонян Ю.М. Преступность в местах лишения свободы и ее причины. *Уголовное право*. 2002. № 4. С. 101–104.
15. Данилин Е.М., Строева Г.В. Характеристика личности осужденных (социально-психологический портрет). Москва, 2004. 42 с.
16. Руденко А.С. Особенности формирования личности пенитенциарного преступника. *Пенитенциарная преступность: история и современность*. Владимир, 2003.
17. Фомин Н.С. Вопросы дифференциации и индивидуализации воспитательных воздействий на осужденных в новых условиях деятельности УИС. Домодедово, 1999.
18. Барабанов Н.П. Криминологические, уголовно-правовые и организационные меры предупреждения формирования преступных групп и их криминальной деятельности в исправительных колониях : моногр. Рязань : Академия права и управления Минюста России, 2004. 203 с.
19. Кривушенко О.Г. Особиста безпека засуджених та персоналу: проблеми та шляхи їх вирішення. *Актуальні проблеми захисту прав людини, що перебуває в конфлікті зі законом, крізь призму правових реформ: зб. матеріалів VI Міжнар. наук.-практ. конф.* (Київ, 25 жовт. 2018 р.). Київ: Ін-т крим.-викон. служби.; ФОП Кандиба Т.П., 2018. 336 с.
20. Федяев С.В. Детерминанты насильственной преступности в исправительных учреждениях. *Пенитенциарная преступность: история и современность*. Владимир, 2003.

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

УДК 343.132:343.346:343.341
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.24>

БОГАТИКОВ О.В.

**ОБСТАВИНИ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ВСТАНОВЛЕННЮ НА ПОЧАТКОВОМУ ЕТАПІ
РОЗСЛІДУВАННЯ НЕЗАКОННИХ ЗАВОЛОДІНЬ ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ,
ВЧИНЕНИХ ОРГАНІЗОВАНИМИ ГРУПАМИ**

**CIRCUMSTANCES TO BE ESTABLISHED AT THE INITIAL STAGE
OF THE INVESTIGATION OF ILLEGAL SEIZURE OF VEHICLES
BY CRIMINAL ORGANIZATIONS**

Метою статті є з'ясування необхідного, оптимального обсягу важливих обставин, які підлягають установленню на початковому етапі розслідування незаконних заволодінь транспортними засобами, вчинених організованими групами. Методологічне підґрунтя наукової статті становлять емпіричні та теоретичні методи дослідження. Серед емпіричних методів використано опитування оперативних працівників карного розшуку та слідчих Національної поліції України, аналіз даних відкритої частини Єдиного державного реєстру судових рішень. Серед теоретичних методів застосовано аналіз і синтез, аналогію, порівняння, узагальнення. Наукова новизна отриманих результатів полягає в тому, що у статті комплексно, з використанням сучасних методів пізнання й урахуванням практики діяльності Національної поліції України визначено оптимальний обсяг важливих обставин, які підлягають установленню на початковому етапі розслідування незаконних заволодінь транспортними засобами, вчинених організованими групами. Наголошено на тому, що для відновлення обстановки, що була до вчинення злочину, доцільно запросити потерпілого для виявлення та фіксування усіх змін обстановки (переставлені або розкидані інструменти, запчастини, каністри або відсутність якихось предметів). Під час огляду приміщення та прилеглої території необхідно звернути увагу на сліди шин, взуття, паливно-мастильних матеріалів, знарядь та інструментів, залишених на об'єктах злочину (замок, двері); застосування різних технічних пристроїв (свердління, розпилу тиску, віджимання, термічного впливу тощо); папілярних візерунків рук, ґрунту, біологічного походження (кров, волосся, епідерміс тощо), мікрОВОЛОКОН від одягу, рукавичок тощо, особисті предмети заявника, особисті предмети передбачуваного злочинця. Зроблено висновок, що обставини, що підлягають установленню на початковому етапі, впливають на визначення завдань розслідування незаконних заволодінь транспортними засобами, таких як встановлення події, способу та предмета кримінального правопорушення; виявлення і викриття осіб, які його вчинили; визначення характеру та розміру завданої кримінальним правопорушенням шкоди; виявлення та процесуальне закріплення слідів кримінального правопорушення; виявлення причин та умов, які сприяли вчиненню кримінального правопорушення.

Ключові слова: *незаконне заволодіння транспортним засобом, обставини, що підлягають установленню, оптимальний обсяг важливих обставин, розслідування.*

The purpose of the article is to find out the necessary, optimal number of important circumstances that should be established at the initial stage of the investigation of illegal seizures of vehicles committed by organized groups. The methodological basis of the scientific article is empirical and theoretical research methods. Among the empirical methods used are surveys of criminal investigation officers and investigators of the National Police of Ukraine, analysis of data from the open part of the Unified State Register of Court Decisions. Among the theoretical methods used are analysis and synthesis, analogy, comparison, generalization. The scientific novelty of the obtained results is that the article comprehensively, using modern methods of cognition and taking into account the practice of the National Police of Ukraine identifies the optimal amount of important circumstances to be established at the initial stage of investigation of illegal seizures of vehicles by organized groups. It is emphasized that in order to restore the situation that existed before the crime was committed; it is advisable to invite the victim to identify and record all changes in the situation (rearranged or scattered tools, spare parts, canisters or the absence of any items). When inspecting the premises and the surrounding area, it is necessary to pay attention to the following traces: tires, shoes, fuels and lubricants, tools and instruments left on the objects of burglary (lock, door); use of various technical devices (drilling, pressure spraying, squeezing, thermal exposure, etc.); papillary patterns of hands, soil, biological origin (blood, hair, epidermis, etc.), microfibers from clothing, gloves, etc., personal belongings of the applicant, personal belongings of the alleged offender. It is concluded that the circumstances to be established at the initial stage affect the definition of the tasks of the investigation of illegal seizure of vehicles: the establishment of the event, method and subject of the criminal offense; identification and exposure of the perpetrators; determination of the nature and amount of damage caused by a criminal offense; detection and procedural consolidation of traces of a criminal offense; identifying the causes and conditions that contributed to the commission of a criminal offense.

Key words: *illegal possession of a vehicle, circumstances to be established, optimal number of important circumstances, investigation.*

Вступ. Незаконне заволодіння транспортними засобами як різновид кримінального бізнесу завдяки своїй прибутковості майже не поступається незаконному обігу наркотиків і торгівлі зброєю. Значна частина цих кримінальних правопорушень вчиняється під прикриттям організованих злочинних угруповань, що мають чітку ієрархічну структуру з розподілом ролей, транскордонні зв'язки, високий рівень спеціалізації та матеріально-технічного оснащення [1, с. 5].

Знання важливих обставин, які підлягають встановленню, дає можливість слідчому уникати непотрібних дій, вибирати правильний, найбільш раціональний шлях дослідження, підвищувати ефективність слідства, економити час [2].

Правильне визначення обсягу таких обставин у кожному конкретному кримінальному провадженні забезпечить повноту, цілеспрямованість та об'єктивність дослідження події злочину. Так, навмисне розширення предмета доказування може спричинити невинуватене затягування під час досудового розслідування й судового розгляду кримінального провадження. З іншого боку, недозволене обмеження обов'язково передбачає неповноту й навіть однобічність розслідування кримінального провадження [3; 4].

Низька результативність роботи на цьому важливому напрямі зумовлена насамперед об'єктивними складнощами збирання доказів, адже діяльність організованих груп обумовлена значною організованістю, детальним плануванням та підготовчими діями з розподілом ролей між членами групи, дисципліною у виконанні й високим ступенем прихованості злочинних дій та маскуванню ТЗ, яким незаконно заволоділи.

У зв'язку з цим особливо значущим є з'ясування обставин, що підлягають установленню, та інших даних, які мають значення для досудового розслідування незаконних заволодінь транспортними засобами, учинених організованою групою [5, с. 120].

Стан дослідження. Досліджували питання щодо предмета доказування, а також змісту обставин, що підлягають установленню у кримінальних провадженнях, вітчизняні й зарубіжні вчені в галузі кримінального процесу та криміналістики, зокрема Ю.П. Аленін, В.П. Бахін, Ю.С. Безгинський, Р.С. Белкін, В.І. Галаган, Л.Я. Драпкін, В.С. Зеленецький, В.С. Кузьмичов, В.В. Лисенко, Г.А. Матусовський, В.О. Образцов, О.М. Рудніченко, М.В. Салтевський, М.О. Селіванов, В.В. Тіщенко, С.С. Чернявський, В.Ю. Шепітько.

Отже, з огляду на об'єктивну потребу слідчої практики щодо забезпечення ефективного та якісного розслідування незаконних заволодінь транспортними засобами, учинених організованою групою, доцільно з'ясувати необхідний та оптимальний обсяг важливих обставин, які підлягають установленню на початковому етапі розслідування відповідно до цього кримінального правопорушення.

Вагому роль становлять відомості про об'єктивну обстановку незаконних заволодінь транспортними засобами. Об'єктивна обстановка незаконних заволодінь транспортними засобами характеризує процес вчинення таких злочинів у часі та просторі. Відомо, що злочинці, які незаконно заволодівають транспортними засобами, часто повторюють не тільки один і той самий спосіб вчинення злочину, але й використовують одні й ті ж умови, час і місце. Про це свідчать численні приклади зі слідчої практики. Детальний аналіз обстановки скоєння злочинів дасть змогу оперативним співробітникам поліції правильно вибрати місце й час для організації засідки і затримати зловмисників на місці злочину.

Для реалізації зазначеної мети у статті поставлено такі **завдання**:

- визначити обставини, що підлягають установленню на початковому етапі розслідування незаконних заволодінь транспортними засобами, учинених організованою групою;
- виокремити оптимальну кількість основних обставин для встановлення на початковому етапі розслідування таких кримінальних правопорушень;
- класифікувати обсяг важливих обставин, необхідний для забезпечення ефективного та якісного розслідування незаконних заволодінь транспортними засобами, учинених організованою групою.

Виклад основного матеріалу. Вивчення кримінальних проваджень та Єдиного державного реєстру з 2019 р. по шостий місяць 2021 р. щодо випадків незаконних заволодінь транспортними засобами організованими групами дає змогу дійти висновку, що найбільшу кількість транспортних засобів, якими вони незаконно заволоділи, складають автомобілі, здебільшого на замовлення (щодо автомобіля конкретної марки та моделі). Організовані групи спеціалізуються на заволодінні ТЗ, що мають гарний візуальний та технічний стан, високу вартість та багату комплектацію. Кінцевою метою кримінально-протиправної діяльності таких організованих груп є отримання доходів від збуту транспортних засобів, якими незаконно заволоділи.

Найбільш важливими завданнями початкового етапу є такі:

- 1) орієнтування особи, що проводить розслідування, в усіх обставинах тієї події, яку їй належить розслідувати, з'ясування фактів, які повинні бути досліджені у кримінальному провадженні, отримання вихідних даних задля розгорнутого планування розслідування;
- 2) збирання та фіксація доказів, які упродовж невеликого проміжку часу можуть бути втрачені;
- 3) встановлення злочинців та місцеперебування транспортного засобу, а вже під час наступного етапу розслідування здійснюються збирання, перевірка та оцінювання доказів задля повного встановлення усіх обставин кримінального провадження [6; 7, с. 421].

Швидкі та ефективні першочергові дії дають змогу не тільки полегшити подальшу діяльність підрозділів Національної поліції, в провадженні яких перебуває відповідне кримінальне правопорушення, але й виявити весь масив доказової інформації, яка може бути втрачена у зв'язку з дією негативних факторів [8, с. 254].

На початковому етапі розслідування слідчий у своєму розпорядженні повинен мати такі матеріали, як рапорт про виявлення кримінального правопорушення; зареєстроване повідомлення про початок досудового розслідування; доручення про проведення досудового розслідування; детальні відомості про те, за яких обставин було вчинено кримінальне правопорушення; протокол огляду місця події; протокол допиту свідків, очевидців вчинення злочину [7, с. 427].

Обставини, які підлягають доказуванню в кримінальному провадженні, чітко визначені у статті 91 КПК України та формують загальний предмет доказування на всіх стадіях кримінального процесу ("Criminal Procedure Code of Ukraine"). Обставини, що підлягають установленню, є категорією криміналістичної методики, а перелік цих обставин наповнюється конкретним змістом і залежить від видової (групової) характеристики кримінальних правопорушень, а також конкретної ситуації розслідування. Цей перелік, окрім прямих доказів, охоплює різноманітну криміналістично значущу інформацію (проміжні факти й обставини), що виходить за межі предмета доказування, проте має чітке пошуково-пізнавальне спрямування, визначає напрям розслідування [10, с. 327–328; 11, с. 413].

Ми погоджуємося з думкою авторів про те, що до обставин, що стосуються події кримінального правопорушення, слід зараховувати відомості про час скоєння злочину; відомості про

місце скоєння злочину; відомості про спосіб скоєння злочину; відомості про знаряддя злочину; відомості про сліди злочину [12, с. 143]. Для цього необхідно виявити очевидців-свідків злочину та опитати їх.

Початковий етап розслідування дає змогу детальніше зорієнтуватися в обставинах злочину, накопичити, вивчити фактичні дані про нього, перш за все ті, які можуть із плином часу зникнути. Також на цьому етапі необхідне створення бази для пред'явлення обвинувачення [13, с. 390].

Обставини, що підлягають установленню на початковому етапі, – це криміналістично значуща інформація, що має чітке пошуково-пізнавальне спрямування, визначає напрям розслідування. Не всі обставини рівнозначні за своїм характером і значенням для розслідування, проте всі вони тісно пов'язані між собою, оскільки з'ясування однієї обставини часто дає змогу з'ясувати інші чи інші обставини [14, с. 70].

Для цілеспрямованого розслідування слідчий повинен у кожному кримінальному провадженні уявити собі, що саме необхідно з'ясувати, тобто які саме фактичні обставини розслідуваної події повинні бути встановлені і в яких межах [14].

Для встановлення обставин незаконного заволодіння транспортним засобом доцільно з'ясувати у власника або водія транспортного засобу, яким незаконно заволоділи, відомості не тільки про час вчинення злочину; час останнього паркування транспортного засобу; особу, яка залишила на парковці транспортний засіб (водій, власник або його знайомий чи родичі); особу, яка повідомила потерпілому про зникнення транспортного засобу (ТЗ); вміст багажника; кількість пального; характерні відмінні ознаки ТЗ, декорування салону, незначні дефекти зовнішнього покриття, але й щодо місця зберігання ТЗ (на охоронюваній стоянці або гаражі, приватному огороженому дворі чи надійно замкненому приватному гаражі, який оснащений сигналізацією та електронним чи механічним запірним засобом (ключем), або на неохоронюваній місцевості, зокрема прибудинковій території, біля супермаркетів, кафе, на обочині дороги). Прийоми безпосереднього проникнення до місця знаходження транспортного засобу досить численні, переважно вони визначаються конкретним місцем та умовами зберігання такого ТЗ. Перш ніж незаконно заволодіти транспортним засобом, злочинець переборює перешкоди, щоби проникнути як у гараж, так і в транспортний засіб. Залежно від складності перешкод можна дійти висновку про рівень підготовки зловмисників, а саме їх організованість, кваліфікованість, стійкість злочинної групи. Прийоми проникнення до місця знаходження транспортних засобів обумовлені кількісним складом учасників злочинної групи. Для організованих злочинних груп характерним є застосування способів, що істотно не пошкоджують автомобіль, адже завдана шкода вимагає додаткових витрат для його відновлення. Також необхідно встановити наявність протиугінних систем на транспортному засобі (електронних, механічних або електронно-механічних), в тому числі прихованих, наявність GPS-навігатора для відстеження місцезнаходження, з'ясувати їхні назви та вид тощо. Механізм незаконного заволодіння ТЗ, обладнаного сучасними системами захисту складає відповідний алгоритм послідовних дій відповідно до умов зберігання наміченого ТЗ, члени організованих груп визначають та формують способи вчинення таких кримінальних правопорушень, що включають дії співучасників з подолання різних систем із захисту ТЗ, застосовуючи не тільки механічні знаряддя та засоби, але й складні радіоелектронні пристрої для читування, підсилення, запам'ятовування, відтворення, а також глушіння радіосигналів. Вчинення таких дій залишає матеріальне відображення слідів у навколишньому середовищі, включаючи електронні сліди. Злочинні угруповання характеризуються високоякісною технічною оснащеністю для подолання сучасних систем захисту та чітким розподілом ролей, що свідчить про високий ступінь організації кримінальної діяльності та готування до скоєння злочинів [15, с. 239].

Проникнення на об'єкти, що охороняються, завжди пов'язане з необхідністю виконання низки додаткових прихованих дій із подолання спеціальних огорожень, розблокування охоронної сигналізації, відволікання сторожів, службових собак тощо. Отже, залежно від місця зберігання ТЗ, умов, наявності різноманітних систем захисту як на ТЗ, так і на місці його зберігання можна встановити спосіб, визначити знаряддя та засоби вчинення злочину, що дає можливість прийняти обґрунтоване рішення про спрямування розслідування, висунути версії про мету вчинення злочину та його мотиви.

Для відновлення обстановки, що була до вчинення злочину, доцільно запросити потерпілого для виявлення та фіксування усіх змін обстановки (переставлені або розкидані інструменти, запчастини, каністри або відсутність якихось предметів). Під час огляду приміщення та прилеглої території необхідно звернути увагу на сліди шин, взуття, паливно-мастильних матеріалів,

знарядь та інструментів, залишених на об'єктах злочину (замок, двері); застосування різних технічних пристроїв (свердління, розпилу тиску, віджимання, термічного впливу тощо); папілярних візерунків рук, ґрунту, біологічного походження (кров, волосся, епідерміс тощо), мікрОВОЛОКОН від одягу, рукавичок тощо, особисті предмети заявника, особисті предмети передбачуваного злочинця. Предмети та інструменти, положення яких, зі слів потерпілого, змінено або які були залишені злочинцями, повинні бути зафіксовані і вилучені відповідно до вимог КПК України для подальшого експертного дослідження.

Складність способу вчинення незаконного заволодіння транспортним засобом визначається метою, яку поставили перед собою злочинці. Пошук злочинців за ознаками способів вчинення злочину повністю обґрунтований і достатньо ефективний, оскільки кожному способу притаманні свої особливості. Вони проявляються у матеріальній обстановці місця події, обумовлені професійними якостями і навичками злочинців, характером виконуваних ними дій, властивостями засобів злочину тощо. Механізм скоєння незаконних заволодінь ТЗ із подоланням систем захисту дає можливість говорити про зловмисника (переважно групу злочинців). Вибір відповідного алгоритму послідовних дій, призначених для незаконного заволодіння транспортним засобом, обладнаного сучасними системами захисту, перш за все залежить від підготовленості злочинців.

Отже, до обставин, що підлягають установленню, можна віднести такі.

1) Обставини про подію кримінального правопорушення. До цієї категорії слід зараховувати такі складники:

- відомості про ТЗ як предмет незаконного заволодіння (системи захисту, його характеристика, вміст, індивідуальні ознаки тощо);
- час вчинення злочину, час виявлення власником незаконного заволодіння його ТЗ, час повідомлення про подію;
- місце вчинення (відкрита територія, закрита територія, охоронювана або неохоронювана, обладнана запірними та протиугінними засобами, не обладнана);
- відомості про спосіб вчинення злочину (спосіб готування, безпосереднього вчинення та його приховання);
- відомості про засоби вчинення кримінального правопорушення;
- відомості про ідеальні та матеріальні сліди відображення щодо готування, вчинення та приховування кримінального правопорушення [16].

2) Відомості про осіб кримінального правопорушення, що включають такі елементи:

- відомості про потерпілого (заявника); отже, слід уточнити, кому саме належить транспортний засіб: заявнику чи іншій особі, встановити право власності, а саме відомості про його особу (паспортні дані, місце роботи та проживання, місцеперебування (місцезнаходження), його абонентський номер, тривалість розпорядження і управління автомобілем, наявність у власника документів на ТЗ (паспорт транспортного засобу, водійське посвідчення, свідоцтво про реєстрацію транспортного засобу, довіреність, договір купівлі-продажу, договір дарування, договір успадкування та інші документи), за можливості одержати відповідні документи або їх копії);
- відомості про осіб, які керували ТЗ за довіреністю (уточнити наявність довіреності на транспортний засіб), та осіб, які керували ТЗ за домовленістю та були обізнані про встановлені на місце зберігання та на сам ТЗ засоби захисту, а також їх можливість відключити систему захисту та подолати перешкоди охорони ТЗ, місця паркування тощо;
- відомості про зловмисників (їх зовнішні ознаки, кількість, напрямок руху (під час детального опитування потерпілого, очевидців злочину, перегляду відеозаписів із наявних камер відеоспостереження на місці події));
- відомості про свідків-очевидців події (власники сусідніх гаражів, двірники, таксисти, мешканці квартир, вікна яких виходять на місце вчинення злочину, чергові охоронюваних стоянок (сторожі), паркінгів, власники транспортних засобів, які паркуються поблизу, інші особи, яким відома будь-яка інформація про обставини події) [16, с. 139].

3) Дані про умисел, мотив та мету кримінального правопорушення (задля подальшого продажу; розукomплектування на запчастини для подальшої реалізації; оплатного повернення власнику; на замовлення під час пошкодження ТЗ або в результаті інтенсивної експлуатації задля отримання «двійника» або «трійника» для власного користування на одні й ті ж документи).

4) Обставини, що впливають на ступінь тяжкості вчинення злочину (тяжкі наслідки, завдані злочинцем (незаконне заволодіння ТЗ під час розбійного нападу або ДТП, переганяючи автомобіль із місця події); вчинення злочину з використанням умов воєнного або надзвичайного стану, інших надзвичайних подій).

Наукова новизна. Дослідження виконано для запобігання надмірного, невиправданого затягування досудового розслідування кримінального провадження або обмеженої наповнюваності його обставинами, що підлягають установленню, неповноти й однобічності. Задля забезпечення ефективного та якісного розслідування незаконних заволодінь транспортними засобами, учинених організованою групою, з'ясовано необхідний, оптимальний, обсяг важливих обставин, які підлягають встановленню на початковому етапі розслідування відповідно до цього кримінального правопорушення.

Висновки. Визначення обставин, що підлягають установленню на початковому етапі розслідування незаконних заволодінь транспортними засобами, учинених організованою групою, дає змогу більш цілеспрямовано та з меншими витратами зусиль та часу визначити коло інформації, яку необхідно встановити, вивчити необхідні матеріали, оцінивши їх достатність, задля визначення напрямів подальшого розслідування та здійснення процесуальних дій на окремих етапах кримінального провадження.

Отже, визначення таких обставин надає розслідуванню злочинів цілеспрямованості, вказує на кінцеві цілі розслідування, правильну кримінально-правову кваліфікацію, визначення ознак, що пом'якшують і обтяжують кримінальну відповідальність або виключають її, що дає змогу забезпечити реалізацію завдання повного, всебічного та об'єктивного дослідження обставин вчинення кримінальних правопорушень [17, с. 12].

Заходи на місці події щодо встановлення обставин на початковому етапі розслідування незаконних заволодінь транспортними засобами дають змогу встановити напрямок руху транспорту, яким незаконно заволоділи, виявити очевидців та осіб, які можуть бути свідками злочину, відшукати предмети, які можуть бути речовими доказами, визначити «слідові картини» злочину, висунути правильні оперативно-розшукові та слідчі версії, вчасно провести необхідні ОРЗ, а часом і розкрити злочин гарячим слідом.

Список використаних джерел:

1. Ценов Д.М., Небитов А.А., Горбач Р.С. Брисковська О.М. Особливості незаконного заволодіння автомобілями таємним способом та шляхи протидії підрозділами кримінальної поліції». *Бюлетень з обміну досвідом роботи : науково-практичний журнал МВС України*. 2019. № 219. 61 с.
2. Мацішин В.С. Особливості розслідування фальшивомонетництва : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 ; Національна академія внутрішніх справ України. Київ, 2002. 298 с.
3. Коваленко Є.Г. Теорія доказів у кримінальному процесі України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 631 с.
4. Чучко С.С. Оцінка первинної інформації та коло обставин, що підлягають установленню в ході розслідування шахрайств під час купівлі-продажу товарів через мережу Інтернет: окремі аспекти. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2020. № 3 С. 304–309. DOI: 10.31733/2078-3566-2020-3-304-309.
5. Безгинський Ю.С. Обставини, що підлягають встановленню під час розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з порушенням правил безпеки на підприємствах вугільної промисловості *Європейські перспективи*. 2021. № 1. С. 120–126. DOI: 10.32782/EP.2021.19.
6. Белкин Р.С. Очерки криминалистической тактики : учебное пособие. Волгоград : ВСШ МВД РФ, 1993. 200 с.
7. Рудніченко О.М. Обставини, що підлягають встановленню у кримінальному провадженні щодо незаконного позбавлення волі або викрадення людини. *Юридична наука*. 2020. № 2 (104). С. 420–429.
8. Кононенко Н.І. Особливості проведення слідчих (розшукових) дій на початковому етапі розслідування незаконного заволодіння транспортним засобом. *Підприємство господарство і право*. 2020 № 11. С. 254–259. DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2020.11.43>.
9. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text>.
10. Чернявський С.С. Теоретичні та практичні основи методики розслідування фінансового шахрайства : дис. ... докт. юрид. наук : спе. 12.00.09. Київ, 2010. 610 с.
11. Пиняга Р.О. Обставини, що підлягають доказуванню на початковому етапі розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із зайняттям гральним бізнесом. *Юридична наука*. 2020. № 2 (104). С. 411–419. DOI: 10.32844/2222-5374-2020-104-2.46.
12. Вигівський І.В. Обставини, що підлягають з'ясуванню під час розслідування захоплення заручників. *Knowledge, Education, Law, Management*. 2020. № 3 (31). Vol. 1. С. 141–146.

13. Криміналістика / под ред. Н.П. Яблокова, В.Я. Колдина. Москва : изд-во МГУ, 1990. 464 с.
14. Колмаков В.П. Расследование убийств : лекции для студентов ВЮЗИ / под ред. Н.В. Терзиева. Москва, 1958. 76 с.
15. Христов О.Л., Денисенко Є.М. Особливості встановлення механізму вчинення незаконних заволодінь автомобілями, обладнаними системами захисту. *Правові та організаційні засади забезпечення державою правоохоронної функції* : матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції (ДДУВС, 30 жовтня 2018 р.) Дніпро : Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, 2018. С. 238–241.
16. Бондар В.С., Бочковий О.В., Дудоров О.О., Кривонос М.В., Скляніченко Д.В. та ін. Протидія незаконному заволодінню транспортними засобами підрозділами Національної поліції України : практичний poradnik з елементами інтерактивних технологій. Северодонецьк : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2020. 311 с.
17. Кириленко Н.Ю. Методика розслідування шахрайства у сфері побутових відносин : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.09. Одеса, 2013. 20 с.

УДК 343.985:351.74

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.25>

ВАЦЮК В.О.

**ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ОГЛЯДУ
У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ЩОДО НЕЗАКОННОГО ОБІГУ
ОТРУЙНИХ ЧИ СИЛЬНОДІЮЧИХ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ**

**PECULIARITIES OF CONDUCTING AN INSPECTION OF CRIMINAL CASES
OF ILLEGAL ABUSE OF HIGHLY TOXIC DRUGS**

Актуальність статті полягає в тому, що суспільна небезпека незаконного обігу отруйних та сильнодіючих лікарських засобів полягає у спричиненні психологічної залежності, важких отруєнь та смерті. Окрім цього, масштаби незаконного збуту деяких сильнодіючих лікарських засобів, що вживаються особами замість наркотиків як спосіб заміни останніх, викликають серйозні занепокоєння щодо збереження генетичного здоров'я нації. У статті узагальнено організацію і тактику проведення оглядів (місця події, речей, документів, у тому числі електронних) під час розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним обігом отруйних та сильнодіючих лікарських засобів. Доведено, що огляд місця події доцільно поділити на три етапи, такі як підготовчий, робочий, заключний. Підготовчий (підготовка до огляду) етап складається з двох стадій, таких як підготовка до виїзду на місце події; підготовка на місці події. Робочий етап окреслює проведення загального та детального огляду. На заключному етапі слідчий складає протокол огляду місця події, необхідні плани, схеми, креслення, упакує об'єкти, вилучені з місця події, в тому числі вживає заходів щодо збереження об'єктів, які мають доказове значення та які неможливо вилучити з місця події, а також вживає заходів щодо заяв, які надійшли від учасників огляду та інших осіб під час його проведення. Наголошено на тому, що залучення спеціалістів (у контексті пошуку та фіксації джерел інформації про кримінальну подію) – це не лише доцільна форма застосування спеціальних знань і технічних засобів, але й гарантія якісного розслідування. Під час огляду журналу обліку отруйних та сильнодіючих лікарських засобів, що підлягають предметно-кількісному обліку в установах охорони здоров'я, необхідно звернути увагу на відповідність його оформлення нормативним вимогам. Журнал повинен

© ВАЦЮК В.О. – здобувач (Навчально-науковий інститут права імені князя Володимира Великого Міжрегіональної Академії управління персоналом)

бути пронумерований, прошнурований, опечатаний і завірений підписом керівника установи. Він має містити усі аркуші з дотриманням хронологічної послідовності в записках. Також у журналі повинні бути відображені відомості про залишки засобів, які обліковуються, і фактичну їх наявність під час огляду, відповідність кількості рецептів та вимог-замовлень на відпуск лікарських засобів, які зазначені в журналі, рецептам та вимогам-замовленням, що зберігаються в установі.

Ключові слова: лікарські засоби, незаконний обіг, досудове розслідування, слідчі (розшукові) дії, огляд, огляд місця події.

The relevance of the article is that the public danger of illicit trafficking in poisonous and potent drugs is to cause psychological dependence, severe poisoning and death. In addition, the illicit distribution of some potent drugs used by individuals instead of drugs as a way to replace the latter raises serious concerns about the nation's genetic health. The article summarizes the organization and tactics of inspections (scene, items, documents, including electronic, etc.) during the investigation of criminal offenses related to the illicit trafficking of poisonous and potent drugs. It is proved that the inspection of the scene should be divided into three stages: preparatory, working, final. Preparatory (preparation for the inspection) stage consists of two stages: a) preparation for departure to the scene; b) on-site training. The working phase outlines a general and detailed review. At the final stage, the investigator draws up a report of the scene inspection, necessary plans, diagrams, drawings, packs objects removed from the scene, including measures to preserve objects that have probative value and cannot be removed from the scene, and takes action on applications received from survey participants and others during the survey. It is emphasized that the involvement of specialists (in the context of finding and recording sources of information about the criminal event) is not only an appropriate form of application of special knowledge and technical means, but also a guarantee of quality investigation. When reviewing the journal of poisonous and potent drugs that are subject to subject-quantitative accounting in health care institutions, it is necessary to pay attention to the compliance of its design with regulatory requirements. The journal must be numbered, bound, sealed and certified by the signature of the head of the institution. Contain all sheets in chronological order in the records. The journal should also reflect information on the balances of funds that are accounted for and their actual availability during the inspection, compliance with the number of prescriptions and requirements for orders for the release of drugs listed in the journal, prescriptions and order requirements stored in the institution.

Key words: medicines, illicit trafficking, pre-trial investigation, investigative (search) actions, inspection, scene inspection.

Актуальність теми. Суспільна небезпека незаконного обігу отруйних та сильнодіючих лікарських засобів полягає у спричиненні психологічної залежності, важких отруєнь та смерті. Окрім цього, масштаби незаконного збуту деяких сильнодіючих лікарських засобів, що вживаються особами замість наркотиків як спосіб заміни останніх, викликають серйозні занепокоєння щодо збереження генетичного здоров'я нації.

Виклад основного матеріалу. З 2014–2015 років в Україні спостерігається стійка тенденція до збільшення незаконного обігу заборонених предметів, до яких належать не лише вогнепальна (холодна) зброя, вибухівка, чи наркотичні речовини, але й отруйні та сильнодіючі лікарські засоби. За останні п'ять років (2015–2020) кількість кримінальних правопорушень, що вносяться до Єдиного реєстру досудових розслідувань за ст. 321 КК України, зросла майже в два рази, а саме зі 122 (за 2016 рік) до 234 (за 2020 рік), а в окремих областях зростання злочинності значно стрімкіший, зокрема в Запорізькій області вона збільшилась із 18 кримінальних правопорушень на рік (2016 рік) до 53 (2020 рік), у Херсонській – із 17 (2016 рік) до 47 (2020 рік) [1].

Проте наявні практичні проблеми розслідування незаконного обігу лікарських засобів, що віднесені центральним органом виконавчої влади, що реалізовує державну політику у сфері охорони здоров'я, до категорій отруйних та сильнодіючих, сьогодні ще залишаються не дослідженими. Автори підручників із криміналістики обмежуються зазвичай лише включенням фрази «...та отруйних, сильнодіючих речовин, або отруйних та сильнодіючих лікарських засобів» у

назву окремих параграфів, що присвячені методиці розслідування кримінальних правопорушень у сфері незаконного обігу наркотичних засобів, психотропних речовин та їх аналогів. Чимало наведених у них положень певною мірою втратили свою актуальність через зміни в законодавстві і суспільних відносинах, що ними регулюються; вони не можуть враховувати особливості сучасної злочинності, криміногенної обстановки, специфіку роботи фармацевтичної, хімічної, лікувально-діагностичної галузі, особливо за сучасних умов пандемії, нові способи підготовки, вчинення та приховування кримінальних правопорушень цієї категорії.

Огляд місця події, як правило, належить до числа слідчих (розшукових) дій (СРД), зволікання з проведенням яких може спричинити зміну обстановки, зникнення слідів кримінального правопорушення, речових доказів, особи, якою він був учинений. Зокрема, цим обумовлений той факт, що огляд місця події, на відміну від інших СРД, у невідкладних випадках може бути проведений до внесення відомостей до ЄРДР, що, відповідно до ч. 3 ст. 214 КПК, здійснюється негайно після завершення огляду [2].

Огляд місця події – це СРД, яка полягає в дослідженні матеріальної обстановки місця вчинення кримінального правопорушення шляхом безпосереднього особистого його сприйняття слідчим, прокурором, іншими учасниками огляду задля виявлення, фіксації та вилучення слідів кримінального правопорушення й інших речових доказів, з'ясування механізму події та інших обставин, що мають значення для кримінального провадження [3, с. 415].

Проте аналіз кримінальних проваджень, розслідуваних за фактом незаконного обігу отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, показав, що під час проведення огляду місця події та оформлення його результатів були допущені такі недоліки: неповний опис у протоколі огляду обстановки місця події (17,5%); відсутність при цьому належної послідовності (10,4%); неточний і неповний опис виявлених слідів, а також інших речових доказів (12,8%); не були вилучені виявлені та описані в протоколі речові докази (4,9%); не проводилися необхідні виміри (7,1%), фото-, відеозйомка (14,2%); фотографування проводилося, але знімки відсутні або незадовільні за якістю (9,4%); не склалися або були незадовільні за якістю плани і схеми (23,7%).

Кримінально-процесуальне законодавство України не обмежує перелік СРД, для участі в проведенні яких може бути залучений фаховий спеціаліст, більш того, у випадках вчинення кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним обігом отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, його роль дуже важлива з огляду на специфіку фармацевтичної галузі. Основною метою залучення спеціаліста є використання його знань та регламентів поведіння з отруйними чи сильнодіючими лікарськими засобами під час їх виявлення, ідентифікації, вилучення та пакування як речових доказів.

Так, під час досудового розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним обігом отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, огляду із залученням спеціалістів можуть підлягати такі різноманітні об'єкти:

- огляд місця події (місце затримання чи вилучення отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, службових приміщень підприємства тощо);
- огляд приміщень та ділянок місцевості, які безпосередньо не є місцем події, але з огляду на різні обставини стосуються розслідуваної події;
- огляд предметів кримінального правопорушення (отруйні чи сильнодіючі лікарські засоби, а також обладнання, призначене для їх виробництва чи виготовлення);
- огляд жертв чи трупа, яким насильницьким шляхом було введено отруйні чи сильнодіючі лікарські засоби задля вчинення іншого правопорушення.

Законодавство не забороняє особі, яка брала участь у провадженні як спеціаліст, згодом бути призначеною у цьому провадженні як експерт, якщо вона відповідає вимогам КПК України, має належну кваліфікацію та включена до Державного реєстру атестованих судових експертів.

У протоколі перераховуються всі предмети, які вилучаються з місця події, щодо кожного такого предмета має бути зазначено точне найменування, кількість, міру, вагу, серію і номер, інші відмінні індивідуальні ознаки, а також місце, де відповідний об'єкт був виявлений. Факт вилучення речових доказів, документів, цінностей та іншого майна (у тому числі, предметів і документів, вилучених з обігу) обов'язково відображається у протоколі проведення СРД. Згідно з ч. 1 ст. 98 КПК України, речовими доказами є матеріальні об'єкти, які були знаряддям вчинення кримінального правопорушення, зберегли на собі його сліди або містять інші відомості, які можуть бути використані як доказ факту чи обставин, що встановлюються під час кримінального провадження, в тому числі предмети, що були об'єктом кримінально протиправних дій, гроші, цінності та інші речі, набуті кримінально протиправним шляхом або отримані юридичною особою внаслідок вчинення кримінального правопорушення [4].

В цьому контексті варто зазначити, що огляд – це поняття узагальнююче. Загалом коло об'єктів огляду під час розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із незаконним обігом отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, різноманітне. Ними можуть бути такі об'єкти.

1) Приміщення або ділянки місцевості (квартира, будинок, аптека, медична установа, лабораторія, ринок, частина вулиці, двір, сквер тощо), де:

- була затримана особа, яка здійснювала незаконні дії з отруйними чи сильнодіючими лікарськими засобами, а також території поруч з місцем затримання;
- було вчинено незаконне діяння із зазначеними засобами (наприклад, їх незаконне придбання, зберігання, збут або порушення правил обліку, відпуску);
- був приведений у несвідомий стан потерпілий з використанням отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, або заподіяна шкода його здоров'ю такими засобами.

2) Предмети:

- кримінального правопорушення (самі отруйні чи сильнодіючі лікарські засоби, а також обладнання, що призначене для їх виробництва або виготовлення);
- інші предмети, які можуть бути речовими доказами у кримінальному провадженні (пакувальний матеріал, предмети з отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, гроші для придбання зазначених речовин та засобів, зокрема, під час проведення оперативної закупки, папери з особистими записами, помітками підозрюваного або інших осіб, речі, побутові предмети, що використовувалися для вчинення незаконних діянь з цими засобами).

3) Документи, у яких відображено всі діяння з отруйними чи сильнодіючими лікарськими засобами, а також сировиною, необхідною для їх виготовлення, виробництва у випадках виявлення фактів порушення правил виробництва, виготовлення, придбання, зберігання, відпуску, обліку, перевезення, пересилання зазначених засобів.

4) Транспорт, на якому здійснювалося перевезення отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів.

5) Крім того, можна виділити як об'єкт слідчого огляду тіло живої особи (освідування) задля встановлення слідів кримінального правопорушення на тілі як підозрюваного (затриманого), так і потерпілого (під час вчинення корисливо-насильницьких кримінальних правопорушень із використанням отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів), а також труп особи за наявності будь-яких відомостей про вчинення незаконних діянь, що призвели до смерті особи в результаті застосування зазначених засобів.

Під час проведення огляду місця події слід оглядати й детально описувати місце затримання підозрюваного, місце збуту отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів із вказівкою на те, хто і де саме знаходився в цей час, у кого які предмети знаходилися в руках, були поблизу на землі, на якій відстані; бажано скласти план-схему; попередні місця знаходження підозрюваного, про які стало відомо з пояснень присутніх під час огляду осіб (звідки прийшов підозрюваний, куди направлявся тощо).

Необхідно звернути особливу увагу на пошук і фіксацію місць знаходження решти отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, призначених для подальшого збуту (у схованках, у інших осіб, у транспортному засобі, у ручній поклажі, серед інших речей), елементів упаковки зазначених засобів або пакувального матеріалу (папір, поліетиленові пакети, коробки, банки, порожня тара, що залишилася після розфасовки та збуту засобів, етикетки тощо). Такі предмети необхідно детально описувати із зазначенням точного їх місцезнаходження, маскування, зокрема відстані від затриманого та інших осіб, а після вилучати для подальшого експертного дослідження. Якщо проводиться огляд житла підозрюваного, то обов'язково необхідно відобразити в протоколі огляду стан житлового приміщення, рівень забезпеченості, обстановку, давність проведеного ремонту, наявність цінних речей, техніки тощо порівняно з відомостями про прибутки сім'ї, адже невідповідність прибутків і витрат може стати додатковим доказом наявності нетрудових доходів.

Коли порушено спеціальні правила поведіння з отруйними чи сильнодіючими лікарськими засобами на підприємствах (установах), немає необхідності докладно описувати розташування місця події та предмети обстановки. Особливістю таких незаконних діянь є те, що порушення правил поведіння із зазначеними засобами може бути тільки в межах того підприємства, установи, організації, де вони безпосередньо виробляються, виготовляються, зберігаються, відпускаються тощо, тобто тут спостерігається локалізація місця події (аптека, виробничий цех, склад, санітарно-епідеміологічні станції, лабораторії лікарень тощо), тому необхідно акцентувати увагу й фіксувати в протоколі огляду місця події факти відхилення реальних умов проведення дій з отруйними чи сильнодіючими лікарськими засобами від умов, що зазначені в нормативно-правових актах (правилах).

Під час відпуску отруйного чи сильнодіючого лікарського засобу з аптеки, аптечного кіоску, ветеринарної аптеки перш за все необхідно оглянути документи, що підтверджують законність діяльності з продажу лікарських засобів, ветеринарних препаратів. Такими документами можуть бути ліцензії, копія ліцензії або довідка про прийняття заяви про переоформлення ліцензії (може діяти протягом терміну від трьох робочих днів до півтора місяця залежно від підстав переоформлення).

Також необхідно здійснити огляд та перевірку отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів зі списком отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, дії з якими дозволено, та додатково провести огляд (за необхідності вилучення чи ксерокопіювання) статутних документів, посадових інструкцій, звіряння чеку, контрактів, угод, товарно-транспортних накладних, документації на вивіз продукції з підприємства-виробника, складу, платіжних доручень, а також матеріалів перевірок відповідними державними органами щодо дотримання ліцензійних умов тощо.

Як рекомендацію працівникам правоохоронних органів потрібно зазначити, що оскільки у цій ситуації порушуються правила відпуску отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів, то може бути порушення правил їх придбання, зберігання й обліку. Під час огляду місця події на це можуть вказувати такі факти:

- наявність великої кількості зазначених лікарських засобів у приміщенні або значне перевищення їх фактичної кількості порівняно з документально оформленим;
- їх місцезнаходження не в сейфі окремо від інших лікарських засобів або окремому приміщенні, як це передбачено правилами зберігання [5; 6], а в будь-якому іншому місці (шафах, шухлядах, особистих речах працівників аптеки, складу тощо);
- зберігання таких лікарських засобів без зовнішнього упакування, не у фабричній упаковці, невідповідність зовнішнього оформлення упакування його вмісту (номер партії, дата виготовлення, логотип і маркування виробника тощо) [5];
- наявність грошових коштів (особливо великої кількості) поза касовим апаратом.

Окрім цього, про порушення правил придбання й обліку отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів може свідчити така документація, на виявлення, огляд і вилучення якої необхідно звертати значну увагу:

- документація, що оформлюється під час надходження для реалізації (в аптечних установах) або для забезпечення лікувально-діагностичного процесу, проведення наукових досліджень (у лікувально-профілактичних, науково-дослідних установах) лікарських засобів, зокрема супровідні документи, накладні, прибуткові документи, реєстраційні журнали, що дають змогу встановити дату постачання, назву і лікарську форму, поставлену кількість лікарського засобу, назву й адресу постачальника;
- документація, що оформлюється під час списання, знищення, утилізації відходів лікарських засобів (до яких належать неякісні, із закінченим терміном зберігання, незареєстровані, фальсифіковані лікарські засоби) [7]; акт передачі лікарського засобу постачальникові або виробникові, акт про знищення відходів лікарського засобу, де повинно зазначитися, які лікарські засоби передавалися, знищувалися (назва, виробник, номер серії, дата виготовлення, коли й звідки надійшли, кількість);
- документація, що оформлюється під час проведення інвентаризацій лікарських засобів (інвентаризаційні описи, відомості, акти контрольної перевірки інвентаризації цінностей, книга реєстрації контрольних перевірок інвентаризацій тощо);
- документація, що оформлюється під час переміщення, використання лікарських засобів, напівфабрикатів (під час виготовлення лікарських засобів в умовах аптеки використовуються журнал реєстрації окремих стадій виробництва, журнал і паспорт письмового контролю тощо; під час списання лікарських засобів на хворих у лікувально-профілактичних установах – листки призначень цих хворих, їх історії хвороби, амбулаторні картки поліклінічних відділень);
- документація, що оформлюється під час відпуску лікарських засобів (журнал обліку отруйних та сильнодіючих лікарських засобів, що підлягають предметно-кількісному обліку в установах охорони здоров'я, форму якого затверджено Наказом МОЗ України від 19 липня 2005 року № 360) [8];
- документація, що надається для придбання окремих категорій лікарських засобів та залишається в аптеці після їх відпуску (рецепти на придбання лікарських засобів, на виготовлення їх в умовах аптеки, а також вимога-замовлення на відпуск лікарських засобів лікувально-профілактичним і науково-дослідним установам).

Крім того, необхідно оглянути та вилучити стрічку з касового апарату; готівку в касі, торговому залі або службових приміщеннях, що могла бути отримана під час відпуску отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів із порушенням установлених правил, для подальшої зв'язки.

Водночас коли неможливо знайти матеріальні сліди, то проведення огляду місця події все ж таки має суттєве значення для кримінального провадження, оскільки навіть опис місця, де було вчинено кримінальне правопорушення, дає змогу зафіксувати його обстановку, що дасть змогу перевірити показання інших учасників події.

Під час первинного огляду отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів головним завданням є з'ясування низки питань, що в змозі здійснити слідчий шляхом візуального обстеження, а саме визначення агрегатного стану вилучених засобів, їх кількості, упаковки та ідентифікаційних ознак, видимих пошкоджень. Якісні ж характеристики об'єктів (незалежно від стану упаковки), що оглядаються, встановлюються шляхом проведення хімічних, фізико-хімічних досліджень. Під час огляду вилучених засобів у протоколі огляду місця події необхідно відобразити таку інформацію:

1) інформація щодо характеру упаковки (пакет, скляний посуд (колба, банка, ампула), капсули, таблетки, окремо чи в блістерах, коробках тощо), її цілісність (наявність або відсутність видимих пошкоджень);

2) інформація щодо наявності маркування та будь-яких написів (назва речовини, її кількість (вага), а для лікарських засобів ще й дозування, підприємство-виробник, фасувальник, номер партії, дата виготовлення (фасування));

3) зовнішні характеристики (кількість, колір, агрегатний стан, запах тощо); особливу увагу слід звертати на буквено-цифрове маркування, що наноситься недрукарським способом, оскільки воно може позначати дату випуску, номер партії або інші відомості, які дадуть змогу індивідуалізувати продукт промислового виробництва.

Під час опису зовнішнього вигляду документа потрібно звернути увагу на відповідність його форми загальноприйнятій формі для таких об'єктів. Якщо є документи суворої звітності, то потрібно зазначити номери та дати їх видачі, їх реєстрацію у відповідних журналах обліку, бухгалтерських документах. Під час огляду ліцензії на право заняття окремими видами господарської діяльності (наприклад, виробництво лікарських засобів, оптова чи роздрібна торгівля ними) необхідно у протоколі огляду місця події зафіксувати такі відомості:

– вид діяльності, на який видано ліцензію, зокрема групи лікарських засобів, на які ліцензія поширюється;

– на чие ім'я видано, дата видачі та термін дії ліцензії [9].

Варто додати, що якщо подається копія ліцензії, то необхідно звірити назву органу, що видав ліцензію, з назвою органу на печатці, що засвідчує копію такої ліцензії – вони повинні бути ідентичними [10].

Під час огляду журналу обліку отруйних та сильнодіючих лікарських засобів, що підлягають предметно-кількісному обліку в установах охорони здоров'я, необхідно звернути увагу на відповідність його оформлення нормативним вимогам. Журнал повинен бути пронумерований, прошнурований, опечатаний і завірений підписом керівника установи. Він має містити усі аркуші (з відсутністю вирваних або вклеєних) з дотриманням хронологічної послідовності в записах (дати здійснення записів, дати надходжень тощо). Також у журналі повинні бути відображені відомості про залишки засобів, які обліковуються, і фактичну їх наявність під час огляду, відповідність кількості рецептів та вимог-замовлень на випуск лікарських засобів, які зазначені в журналі, рецептам та вимогам-замовленням, що зберігаються в установі.

Під час виявлення отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів у протоколі перераховуються точне найменування, консистенція, кількість (за об'ємом або вагою), міра, колір, характерний запах, інші індивідуальні ознаки, а також місце, де відповідний об'єкт був виявлений, та особливості його упакування. Попередньо з кожної виявленої тари беруться зразки, які надсилаються на судово-хімічну та інші види судових експертиз. Речові докази у вигляді отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів передаються на склади установ, організацій, які мають відповідний дозвіл на їх зберігання і де є належні умови для зберігання, за узгодженням чи з відома їх керівництва (командування). У довідці про речові докази, яка додається до обвинувального акта, або в самому обвинувальному акті зазначається місце зберігання вилучених речових доказів із посиланням на відповідні документи, які підтверджують здачу на зберігання зазначеного майна або цінностей, вилучених під час досудового розслідування.

Висновки. Отже, оглядом у кримінальному провадженні є ЄРД, що здійснюється уповноваженим суб'єктом (слідчий, прокурор тощо) як до початку (огляд місця події у невідкладних випадках) розслідування, так і після внесення відповідних відомостей до ЄРДР, змістом якої є вичення та фіксація об'єктів задля одержання фактичної інформації про обставини кримінального

правопорушення. Проведення огляду (місця події, речей, документів, у тому числі електронних, зокрема матеріалів відеозапису), під час розслідування незаконного обігу отруйних чи сильнодіючих лікарських засобів дає можливість слідчому й прокурору сформувати належну доказову базу (отримати фактичні дані про вид отруйних та сильнодіючих лікарських засобів, спосіб учинення кримінального правопорушення, з'ясувати мотиви злочинної поведінки, виявити як ті обставини, що викривають, так і ті, що виправдовують підозрюваного, пом'якшують чи обтяжують його покарання), а також з'ясувати інші обставини, встановлення яких необхідне як стороні обвинувачення для забезпечення швидкого, повного, неупередженого розслідування й успішного завершення досудового слідства з подальшим скеруванням обвинувального акта до суду, так і стороні захисту для формування відповідної правової позиції.

Список використаних джерел:

1. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування. *Офіс Генерального прокурора України*. URL: <http://www.gp.gov.ua/ua/stat.html>.
2. Литвинов О.М. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. Київ : Центр учбової літератури, 2017. 528 с.
3. Криміналістика : підручник / В.В. Пясковський, Ю.М. Черноус, А.В. Самодін та ін. 2-ге вид., перероб. і доп. Харків : Право, 2020. 752 с.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 року № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
5. Правила зберігання та проведення контролю якості лікарських засобів у лікувально-профілактичних закладах : Наказ МОЗ України від 16 грудня 2003 року № 584. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0275-04#Text>.
6. Правила транспортування та зберігання ветеринарних препаратів, субстанцій, готових кормів, кормових добавок та засобів ветеринарної медицини : Наказ Мінагрополітики України від 13 серпня 2002 року № 44. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0719-02#Text>.
7. Правила утилізації та знищення лікарських засобів : Наказ МОЗ України від 24 квітня 2015 року № 242. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0550-15#Text>.
8. Правила виписування рецептів на лікарські засоби і виробів медичного призначення, Порядок відпуску лікарських засобів і виробів медичного призначення з аптек та їх структурних підрозділів, Інструкція про порядок зберігання, обліку та знищення рецептурних бланків : Наказ МОЗ України від 19 серпня 2005 року № 360. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0782-05#Text>.
9. Шпомер А.В. Поняття, ознаки та функції ліцензування певних видів господарської діяльності в Україні. *Підприємство, господарство і право*. 2004. № 12. С. 77–80.
10. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 березня 2015 року № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-19#Text>.

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.26>

ТАРАСЕНКО О.С.

**ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ОБШУКУ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ,
ПОВ'ЯЗАНИХ З ПРОТИПРАВНИМ КОНТЕНТОМ У МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ,
З ОЗНАКАМИ ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ**

**FEATURES OF CONDUCTING A SEARCH DURING THE INVESTIGATION
OF CRIMES RELATED TO ILLEGAL CONTENT ON THE INTERNET,
WITH SIGNS OF ORGANIZED CRIME**

Актуальність статті полягає в тому, що під час розслідування злочинів, пов'язаних з протиправним контентом у мережі Інтернет, одним із основних джерел отримання інформації, що є доказовою у кримінальному провадженні, є проведення обшуку. Статтю присвячено проведенню слідчої (розшукової) дії – обшуку, зокрема, особливостям проведення обшуку під час розслідування злочинів, пов'язаних з протиправним контентом у мережі Інтернет. Розглянуто правові підстави проведення обшуку та мету його проведення. На підставі аналізу наукових джерел та правозастосовної практики визначено ознаки, від яких залежать особливості проведення обшуку під час розслідування злочинів, пов'язаних з протиправним контентом у мережі Інтернет. Автором визначено загальні особливості проведення обшуку під час розслідування злочинів, пов'язаних з протиправним контентом у мережі Інтернет, а також визначено предмети, які вилучаються під час обшуку у кримінальних провадженнях, пов'язаних з розповсюдженням у мережі Інтернет шкідливих програмних засобів. Наголошено, що до початку проведення обшуку слідчий здійснює підготовчий етап, на якому, зокрема, визначає особливості його проведення. Проте в сучасній криміналістичній літературі нерідко зустрічається твердження, що обшук є чи не єдиною слідчою дією, підготовка до проведення якої є не обов'язковим етапом. Під час розслідування злочинів, пов'язаних з протиправним контентом у мережі Інтернет, підготовчий етап впливає на якість проведення такої слідчої (розшукової) дії. Зроблено висновок, що тактика проведення обшуку залежить від конкретних обставин вчинення кримінального правопорушення і зумовлена слідчими ситуаціями, висунутими слідчими версіями, запланованими слідчими заходами щодо встановлення осіб, що вчинили (вчинив) кримінальне правопорушення, та очікуваними висновками за результатами його проведення. Неупереджений підхід слідчого у цьому разі виступає ключовою засадою успішного розслідування, яке базуватиметься, окрім процесуальних норм, ще й на інформаційно-технічному досвіді слідчого та експертів, які залучаються до процесу дослідження слідчої картини кримінального правопорушення.

Ключові слова: кримінальне провадження, обшук, слідчі (розшукові) дії, докази, протиправний контент, мережа Інтернет, шкідливі програмні засоби, комп'ютерне обладнання.

The relevance of the article is that in the investigation of crimes related to illegal content on the Internet, one of the main sources of information that is evidence in criminal proceedings is a search. The article is devoted to the conduct of investigative (search) action - search, in particular, the peculiarities of the search during the investigation of crimes related to illegal content on the Internet. The legal grounds for the search and the purpose of the search are considered. Based on the analysis of scientific sources and law enforcement practice, the features on which the peculiarities of the search during the

investigation of crimes related to illegal content on the Internet are determined. The author identifies the general features of the search during the investigation of crimes related to illegal content on the Internet, as well as identifies items that are seized during the search in criminal proceedings related to the distribution of malicious software on the Internet. It is emphasized that before the search, the investigator carries out the preparatory stage at which, in particular, determines the features of its conduct. However, in modern forensic literature, it is not uncommon to say that a search is almost the only investigative action, the preparation for which is an optional step. When investigating crimes related to illegal content on the Internet, the preparatory stage affects the quality of such investigative (search) action. It is concluded that the tactics of the search depends on the specific circumstances of the criminal offense, due to investigative situations, proposed investigative versions, planned investigative measures to identify the perpetrators of the criminal offense and the expected results of its conduct. The investigator's impartial approach in this case is the key to a successful investigation, which will be based, in addition to procedural rules, on the information and technical experience of the investigator and experts involved in the process of investigating the criminal picture.

Key words: *criminal proceedings, search, investigative (search) actions, evidence, illegal content, Internet, malicious software, computer equipment.*

Постановка проблеми. Під час розслідування злочинів, пов'язаних з протиправним контентом у мережі Інтернет, одним із основних джерел отримання інформації, що є доказовою інформацією у кримінальному провадженні, є проведення обшуку.

Стан дослідження. Окремі питання проведення слідчих (розшукових) дій, зокрема обшуку, в своїх працях досліджували Р.С. Белкін, П.Д. Біленчук, С.Ф. Денисюк, В.О. Коновалова, В.Г. Лісогор, Є.Д. Лук'янчиков, В.С. Мацішин, М.В. Салтевський, М.І. Скригонюк, О.Ю. Татаров, В.М. Тертишник, Л.Д. Удалова, В.Ю. Шепітько, С.С. Чернявський, О.Ю. Ямпольський та багато інших. Водночас особливості проведення обшуку під час розслідування злочинів, пов'язаних з протиправним контентом у мережі Інтернет, з урахуванням законодавчих змін та особливостей сучасного стану правозастосовної практики, залишились поза увагою науковців.

Основний матеріал. Після внесення відомостей до ЄРДР та початку кримінального провадження здійснюється низка процесуальних, зокрема слідчих (розшукових) дій, які спрямовані на отримання (збирання) доказів, речей і документів або перевірку вже отриманих доказів у відповідному кримінальному провадженні. Слідчі (розшукові) дії проводяться лише після внесення відповідних відомостей до ЄРДР (ч. 2 ст. 214 КПК України) і лише в межах строків, передбачених ст. 219 КПК України, крім випадків їх ініціювання судом згідно з ч. 3 ст. 333 КПК України. Будь-які ЄРД, проведені з порушенням цього правила, є недійсними, а встановлені внаслідок них докази – недопустимими [1].

Підставами для проведення ЄРД є наявність достатніх відомостей, що вказують на можливість досягнення її мети (ч. 2. ст. 223 КПК України). Обшук проводиться на підставі ухвали слідчого судді місцевого загального суду, в межах територіальної юрисдикції якого знаходиться орган досудового розслідування, а у кримінальних провадженнях щодо злочинів, віднесених до підсудності Вищого антикорупційного суду, – на підставі ухвали слідчого судді Вищого антикорупційного суду (ч. 2. ст. 234 КПК України). Обшук житла чи іншого володіння особи, обшук особи здійснюються з обов'язковою участю не менше двох понятих незалежно від застосування технічних засобів фіксування відповідної ЄРД. Понятими не можуть бути потерпілий, родичі підозрюваного, обвинуваченого і потерпілого, працівники правоохоронних органів, а також особи, зацікавлені в результатах кримінального провадження [2, с. 83]. Перед проведенням ЄРД особам, які беруть у ній участь, відповідно до їх процесуального статусу, роз'яснюються права й обов'язки, передбачені КПК України, процесуальний порядок проведення ЄРД, а також повідомляється про повідальність, установлену законом.

Мета певної ЄРД, яка проводиться у кримінальних провадженнях про кіберзлочини, полягає в одержанні достатньої інформації про обставини, які мають значення для розслідування проваджень цієї категорії та її правильного вирішення. На етапі підготовки до проведення ЄРД вирішуються не лише процесуальні питання щодо законних підстав її проведення, а й розглядаються тактичні прийоми, реалізація яких є доцільною й можливою під час проведення [7].

До початку проведення обшуку слідчий здійснює підготовчий етап на якому, зокрема, визначає особливості його проведення. Проте в сучасній криміналістичній літературі нерідко

зустрічається твердження, що обшук є чи не єдиною слідчою дією, підготовка до проведення якої є не обов'язковим етапом. Зокрема, М.В. Салтєвський зазначає, що його доречно здійснювати лише в окремих випадках. Коли обшук проводиться спонтанно, наприклад, під час затримання або в обставинах, що не терплять зволікання, підготовка як попередній етап обшуку відсутня [3, с. 350]. Проте, на нашу думку, під час розслідування злочинів, пов'язаних з протиправним контентом у мережі Інтернет, підготовчий етап впливає на якість проведення такої слідчої (розшукової) дії.

Особливості проведення обшуку під час розслідування злочинів, пов'язаних з протиправним контентом у мережі Інтернет, залежать від таких ознак: 1) протиправну діяльність здійснюють одна, декілька осіб або велика група осіб (більше п'яти); 2) така діяльність здійснюється приховано (тобто без використання додаткових заходів, наявність яких ускладнювала пошук таких осіб чи доступ до них, наприклад, діяльність здійснюють у квартирах, офісах, які орендуються) чи законспіровано (із використанням знарядь та засобів, які ускладнювали пошук злочинців, наприклад, на закинутих промислових чи інших охоронюваних об'єктах, у спеціальних схронах, бункерах); 3) така діяльність здійснюється з метою отримання коштів, здобутих злочинним шляхом, чи має ідейний характер; 4) розповсюдження протиправного контенту здійснюється в Україні чи на зарубіжних інтернет-сайтах.

При цьому одним із найважливіших організаційних і тактичних принципів проведення обшуку є раптовість. Обшук повинен бути завжди несподіваним як для обшукуваного, так і для інших осіб, зацікавлених у результатах розслідування в справі, оскільки відсутність раптовості може привести до завчасного знищення предметів, речей, інформації тощо, що може бути доказами в кримінальному провадженні [3, с. 348].

Із урахуванням вищевказаних ознак можна визначити загальні особливості проведення обшуку під час розслідування злочинів, пов'язаних із протиправним контентом у мережі Інтернет:

1) використовувати принцип раптовості для потрапляння до приміщення, в якому необхідно здійснювати обшук, тобто залучати спеціальний підрозділ для оперативного відкриття замків, дверей;

2) перед проведенням обшуку в приміщенні, у якому необхідно здійснювати обшук, вимкнути доступ до інтернету;

3) перекрити всі можливі входи і виходи до приміщення, в якому необхідно здійснювати обшук;

4) спрогнозувати можливе викидання через вікна, псування, приховування електронних інформаційних систем, за допомогою яких здійснюються дії, пов'язані з протиправним контентом у мережі Інтернет;

5) під час потрапляння у приміщення, в якому необхідно здійснювати обшук, у разі, якщо у ньому здійснюють протиправну діяльність більше п'яти осіб, зібрати таких осіб разом із учасниками проведення слідчої дії в нейтральному приміщенні, тобто у приміщенні, в якому не знаходяться об'єкти, дозвіл яких на вилучення надано ухвалою слідчого судді про проведення обшуку, з метою унеможливлення псування електронних носіїв інформації чи видалення протиправного контенту;

6) після відмежування осіб, які займають приміщення, в якому необхідно здійснювати обшук, від електронних носіїв інформації надати вказівку таким особам викласти телефони та інші носії інформації із доступом до мережі Інтернет з кишень, сумок чи інших місць та покласти такі носії на видне місце, наприклад, стіл, з метою унеможливлення видалення протиправного контенту чи інших слідів протиправної діяльності;

7) за участю осіб, які займають приміщення, в якому необхідно здійснювати обшук, скласти план схему розташування робочих місць із вказанням осіб, які на них здійснювали протиправну діяльність з метою прив'язки таких осіб до електронних інформаційних систем, які мають індивідуальні ознаки;

8) під час вилучення електронних інформаційних систем зазначити в описі вилучених речей MAC-адреси, серійні номери таких систем, паролі доступу до них.

Під час обшуку у кримінальних провадженнях, пов'язаних з розповсюдженням у мережі Інтернет шкідливих програмних засобів, вилучають: комп'ютерне обладнання та засоби комунікації (системні блоки комп'ютерів, ноутбуки, планшети, сервери тощо), на яких були виявлені або можуть знаходитись шкідливі програмні засоби; програмне забезпечення, яке встановлене на комп'ютері, на якому було виявлено шкідливі програмні чи технічні засоби; файл адміністратора мережі, в якому фіксується вся робота мережі (моменти включення і вимикання, результати тестування, протоколи збійних ситуацій); сліди пальців рук на комп'ютерах, охоронних і сигнальних

пристроях, на їх клавіатурі, з'єднувальних проводах; носії інформації, які могли вставлятися чи зчитуватись на комп'ютері (флеш-картки, HDD, дискети, DVD, CD, касети стрічкових стримерів тощо); антивірусні програми, які встановлені на комп'ютері; технічні засоби розпізнання користувачів (магнітні карти, ключі блокування та інше) з метою запобігання доступу користувачів до комп'ютерів у період проведення перевірки; роздруківки проведених на даному комп'ютері операцій, за їх наявності в даному обчислювальному центрі; аркуші з нотатками правопорушника (імена, паролі, адреси тощо), які можуть бути прикріплені до монітору, на столі, під клавіатурою, у смітті тощо; службова документація (журнал аварійних ситуацій обчислювального центру, збоїв у роботі комп'ютерної мережі, виходу окремих комп'ютерів або технічних пристроїв з ладу (він може вестися як у конкретному підприємстві, організації, установі, фірмі, компанії, де могло бути вчинено злочин, так і в обслуговуючому цей підрозділ сервісному центрі (обчислювальному центрі); журнал обліку робочого часу операторів ЕОМ; журнал передачі змін операторами доступу до ЕОМ чи його користувачів; копії проведених протягом дня операцій, наприклад, банківських, результати антивірусних перевірок і перевірок контрольних сум файлів; список осіб, які мають право доступу до тієї чи іншої комп'ютерної інформації, список паролів, під якими вони ідентифіковані в комп'ютері; ліцензійні угоди та договори на користування програмними продуктами; проєктна документація і відповідні інструкції з експлуатації цієї системи; накази та інші документи, які регламентують роботу установи).

Висновки. Підсумовуючи викладене, варто зазначити, що тактика проведення обшуку залежить від конкретних обставин вчинення кримінального правопорушення і зазвичай зумовлена слідчими ситуаціями, висунутими слідчими версіями, запланованими слідчими заходами щодо встановлення осіб, що вчинили (вчинив) кримінальне правопорушення, та очікуваними висновками за результатами його проведення. Неупереджений підхід слідчого у цьому разі виступає ключовою засадою успішного розслідування, яке базуватиметься, окрім процесуальних норм, ще й на інформаційно-технічному досвіді слідчого та експертів, які залучаються до процесу дослідження слідчої картини кримінального правопорушення.

Список використаних джерел:

1. Нестеров Денис Ігорович Криміналістична характеристика та особливості розслідування за фактами обстрілів (вибухів) у зоні проведення операції Об'єднаних сил. Маріуполь : 2021. 20 с.
2. Удалова Л.Д., Рожнова В.В., Савицький Д.О., Хабло О.Ю. Кримінальний процес України у питаннях і відповідях : навч. посіб. 3-тє. вид, переробл. і доповн. Київ, 2012. 276 с.
3. Салтєвський М.В. Криміналістика (у сучасному вигляді): підручник. Київ : Кондор, 2006. 588 с.

УДК 342.7(477)

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.27>

БАСВА О.І.

**НАПРЯМИ, ПРИНЦИПИ ТА ЗАВДАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ОСНОВ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОЧИНСТВА**

**DIRECTIONS, PRINCIPLES AND TASKS OF THE ORGANIZATIONAL BASIS
OF ENSURING THE FUNCTIONING OF JUDICIARY**

Предмет дослідження становлять організаційні основи забезпечення функціонування судочинства в Україні. Мета наукової роботи передбачає висвітлення особливостей, притаманних напрямам, принципам та завданням державних органів, які забезпечують організаційні основи функціонування судочинства в Україні.

Згідно з чинним Законом України 2016 року (із змінами) «Про судоустрій і статус суддів», організаційне, а також фінансове забезпечення провадження діяльності органів судової влади в Україні покладено на Державну судову адміністрацію України (ДСА України). Водночас ані названий Закон, ані Положення про ДСА України не містять чіткого переліку принципів діяльності Державної судової адміністрації України. Названі нормативно-правові акти закріплюють лише основні завдання адміністрації, а також невичерпний список її повноважень та обов'язків. Отже, аналіз організаційних основ забезпечення функціонування судочинства в Україні потребує уточнення характеристики статусу Державної судової адміністрації України та поглибленого вивчення напрямів її діяльності й особливостей завдань і принципів.

Використання методів аналізу і синтезу забезпечило з'ясування особливостей правового статусу ДСА України, які витікають з її завдань, повноважень, обов'язків та напрямів діяльності. Застосування методу класифікації дало змогу охарактеризувати принципи організаційного забезпечення функціонування судочинства в Україні.

Висновки дослідження констатують недостатньо чітке правове врегулювання діяльності Державної судової адміністрації України та обґрунтовують доцільність регламентування організаційних основ забезпечення функціонування судочинства в Україні окремими законодавчим актом.

Матеріали та напрацювання дослідження будуть корисними для застосування у нормотворчій та подальшій науковій діяльності.

Ключові слова: адміністрування, Державна судова адміністрація України, ДСА України, система правосуддя, судова влада, виконавча влада.

The subject of this study is the organizational basis for ensuring the functioning of the judiciary in Ukraine. The purpose of scientific work involves highlighting the features inherent in the directions, principles and objectives of government agencies that provide the organizational basis for the functioning of the judiciary in Ukraine.

According to the current Law of Ukraine 2016 (as amended) "On the Judiciary and the Status of Judges", the organizational and financial support of the judiciary in Ukraine

is entrusted to the State Judicial Administration of Ukraine (SJA of Ukraine). At the same time, neither the mentioned law nor the Regulations on the SJA of Ukraine contain a clear list of principles of activity of the State Judicial Administration of Ukraine. These regulations set out only the main tasks of the administration, as well as an exhaustive list of its powers and responsibilities. Thus, the analysis of the organizational basis for ensuring the functioning of the judiciary in Ukraine requires clarification of the characteristics of the status of the State Judicial Administration of Ukraine and an in-depth study of its activities and features of tasks and principles.

The use of methods of analysis and synthesis ensured the elucidation of the peculiarities of the legal status of the SJA of Ukraine, which derive from its tasks, powers, responsibilities and activities. And the application of the classification method allowed characterizing the principles of organizational support for the functioning of the judiciary in Ukraine.

The conclusions of the study state the insufficiently clear legal regulation of the activity of the State Judicial Administration of Ukraine and substantiate the expediency of regulating the organizational bases of ensuring the functioning of the judiciary in Ukraine by a separate legislative act.

Materials and developments of the research will be useful for application in rule-making and further scientific activity.

Key words: *administration, State Judicial Administration of Ukraine, SJA of Ukraine, justice system, judiciary, executive power.*

Постановка проблеми. Загальновідомим нині є той факт, що будь-яка сучасна цивілізована держава дотримується моделі поділу гілок влади, започаткованої Ш. Монтеस्क'є (французьким мислителем; 1689–1755 роки життя). Останній спирався на ідеї античних філософів (Аристотеля, Епікура, Платона, Полібія, Цицерона) та напрацювання політико-правових теорій Англії XVII століття (викладених, наприклад, у роботах відомого англійського філософа Д. Локка; 1632–1704 роки життя).

«Сутність принципу поділу влади полягає в тому, що єдина державна влада організаційно та інституційно підрозділяється на три відносно самостійні гілки – законодавчу, виконавчу і судову». О. Козинець та В. Пророченко підкреслюють, що на сучасному етапі держава, яка не забезпечує принципу розподілу влади, не може вважатися демократичною, оскільки відсутність монополії будь-якого державного органу на владу є необхідною умовою існування демократії, і саме тому демократія не повинна допускати змішування гілок влади [1, с. 168].

І. Процюк наголошує на тому, що «у межах держави, яка не забезпечує принципу розподілу влади, громадяни стають справжніми заручниками влади. Отже, усі гілки влади повинні взаємно доповнювати одна одну, між собою вони мають зберігати необхідний зв'язок і взаємозгодженість під час прийняття рішень. Таким чином, створюється так званий політичний організм, який може принести найбільше користі для всього суспільства загалом та для кожного окремого громадянина зокрема» [2, с. 73].

Спираючись на усе наведене, розуміємо, що поділ державної влади на окремі гілки влади та демократичний устрій держави є нерозривно пов'язаними. Підкреслимо, що обидві названі характеристики держави закріплено в Основному Законі України. Так, стаття 1 Конституції України стверджує, що «Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава», а стаття 6 проголошує, що «державна влада в Україні здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову» [3].

Цілковито зрозумілим є той факт, що розподіл гілок влади знаходить своє відображення у створенні відповідних державних органів. В цьому контексті доречно згадати про розділ VIII Конституції України «Правосуддя». Зокрема, у статтях 124–131 розділу VIII Основного Закону України йдеться про систему судів, побудовану за принципами територіальності та спеціалізації. Згадуються Верховний Суд та органи суддівського самоврядування, а саме Пленум Верховного Суду та Вища рада правосуддя. Водночас підкреслимо, що в Конституції зазначені далеко не всі органи судової влади (наприклад, не згадується про Раду суддів України).

Закон України 2016 року «Про судоустрій і статус суддів» надає більш змістовну інформацію про органи судової влади. У ньому йдеться, зокрема, про Апарат суду, у складі якого «можуть створюватися управління, відділи, сектори, що здійснюють свої функції на підставі положень, які затверджуються керівником апарату відповідного суду <...> В апараті суду утворюється канце-

лярія <...> до штату апарату судів входять також секретарі судового засідання, наукові консультанти та судові розпорядники» [4]. Для забезпечення суддів професійною літературою в судах створюються бібліотеки (стаття 158). Також діють окремі служби, наприклад, Служба судової охорони (глава 4).

У контексті викладеного звернемо увагу на зміст правової норми, викладеної у статті 127 Конституції України, в якій визначено, що правосуддя здійснюють судді, а у визначених законом випадках також присяжні. Означений факт дає змогу дійти висновку про те, що у здійсненні правосуддя безпосередньо задіяні лише названі особи та, відповідно, суди. Водночас, як свідчать наведені дані, склад працівників суддівських органів не вичерпується лише суддями. Це пояснюється тим, що для провадження правосуддя необхідні також певні дії з його підтримки та забезпечення (наприклад, фінансування, матеріальне та організаційне супроводження), які за своєю сутністю вже не є безпосереднім провадженням правосуддя.

Зокрема, у главі 2 Закону України 2016 року «Про судоустрій і статус суддів» йдеться про Державну судову адміністрацію України (ДСА України). Згідно з Положенням «Про Державну судову адміністрацію України», затвердженим Рішенням Вищої ради правосуддя від 17 січня 2019 року за № 141/0/15-19, ДСА України «є державним органом у системі правосуддя, який здійснює організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади в межах повноважень, установлених законом» [5].

Отже, саме ДСА України є тим основним державним органом, яким здійснюється організаційне забезпечення функціонування судочинства. Водночас звернемо увагу на цікавий факт: Законом України 2002 року «Про судоустрій України» ДСА України визначалась як центральний орган виконавчої влади, «що здійснює організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції, а також інших органів та установ судової системи відповідно до <...> Закону» [6]. У Законі України 2010 року «Про судоустрій і статус суддів» згадування про виконавчу владу було виключено, натомість підкреслено, що ДСА України «підзвітна з'їзду суддів України, а у період між з'їздами суддів – Раді суддів України у межах, визначених <...> Законом» [7]. Нині чинним Законом України 2016 року «Про судоустрій і статус суддів» ДСА України «підзвітна Вищій раді правосуддя у межах, визначених законом» [4].

Таким чином, маємо підстави стверджувати, що, незважаючи на зміну підпорядкування та особливостей правового статусу ДСА України, цей орган, не будучи безпосередньо задіяним у здійсненні правосуддя, залишається основним державним суб'єктом здійснення організаційного та фінансового забезпечення діяльності органів судової влади в Україні. Це приводить до цікавого висновку, а саме такого: принципи діяльності ДСА України не можуть збігатись із визначеними у чинному законодавстві принципами діяльності судів та суддів (тобто суб'єктів, безпосередньо задіяних у відправленні правосуддя). Водночас ані чинний Закон України «Про судоустрій і статус суддів», ані чинне Положення «Про Державну судову адміністрацію України» не містять окремо закріплених принципів діяльності ДСА України, тобто принципів здійснення організаційного та фінансового забезпечення діяльності органів судової влади в Україні. Названі нормативно-правові акти закріплюють лише основні завдання адміністрації, а також невичерпний (неповний, необмежений) список її повноважень та обов'язків. Отже, аналіз організаційних основ забезпечення функціонування судочинства в Україні потребує уточнення характеристик статусу Державної судової адміністрації України та поглибленого вивчення напрямів її діяльності й особливостей завдань і принципів. Для проведення відповідних досліджень доцільно застосувати методи аналізу і синтезу, а також метод класифікації.

Аналіз останніх досліджень. Підкреслимо, що загальнотеоретичний внесок у вивчення діяльності органів судової влади загалом та Державної судової адміністрації України зокрема здійснили такі відомі вчені, як В. Авер'янов, О. Андрійко, Ю. Битяк, С. Ківалов, А. Комзюк, Н. Нижник, Г. Пономаренко, О. Рябченко, Ю. Шемшученко, М. Якимчук.

Крім того, проблематика правового регулювання організації діяльності судової системи досліджувалася багатьма вченими, а також практичними працівниками суддівського корпусу. Серед них слід назвати таких, як Ю. Володина, О. Джафарова, М. Запорожець, В. Карабань, Ю. Кармазін, О. Красноборов, В. Маляренко, П. Пилипчук, Д. Притика, А. Селіванов, М. Селіванов, А. Стрижак, В. Стефанюк, С. Шаграва, С. Штогун.

Проте, навіть враховуючи напрацювання зазначених учених, проблематику організаційного забезпечення функціонування судочинства в Україні не можемо вважати повністю дослідженою. Щодо цього слід звернути увагу на нещодавно проведене оновлення законодавства. Так, Закон України «Про судоустрій і статус суддів» прийнято у 2016 році, а останні зміни внесені наприкін-

ці 2021 року; Положення «Про Державну судову адміністрацію України» затверджено на початку 2019 року, вже у першому півріччі цього ж 2019 року в нього були внесені зміни. Отже, зміни чинного національного законодавства обґрунтовують необхідність проведення нових досліджень.

Водночас питанню організаційного забезпечення діяльності судів присвячено окремий пункт 4.2.2 «Стратегії розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки», яка, до речі, була закріплена Указом Президента України нещодавно – у середині 2021 року. У названому пункті, зокрема, йдеться про «удосконалення організаційного та фінансового забезпечення діяльності органів судової влади; <...> регламентацію механізмів моніторингу оцінки та контролю організації діяльності судів (без втручання у сферу управління правосуддям), таких як система внутрішнього аудиту та/або антикорупційного контролю; <...> перегляд повноважень Державної судової адміністрації України, зокрема з питань організаційного, фінансового та кадрового забезпечення діяльності органів судової влади» [8].

Про виклики, що стоять перед ДСА України, між іншим, доповідав у середині 2021 року О. Сальников, тимчасово виконуючий обов'язки Голови Державної судової адміністрації України. О. Сальников зазначив, «що сьогодні рівень забезпечення фінансовими ресурсами судової гілки влади у 2021 році становить всього 38,4%. Це найменше за період із 2011 року. Зазначена тенденція, на жаль, зберігається і на 2022 рік, оскільки обсяг орієнтовних граничних видатків на наступний рік забезпечує потребу органів системи правосуддя лише на 53,2%». Окрему увагу т. в. о. Голови ДСА України приділив створенню Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи (ЄСІТС). О. Сальников повідомив, що сьогодні функціонують у дослідному режимі та готові до офіційного впровадження такі підсистеми ЄСІТС, як «Електронний суд», «Електронний кабінет», «Підсистема захищеного відеоконференцз'язку», «Вебпортал судової влади України», «Контакт-центр судової влади України». ДСА України розроблено проект Положення про Єдину судову інформаційно-телекомунікаційну систему, що нині перебуває на розгляді Ради суддів України та Вищої ради правосуддя. Водночас О. Сальников підкреслив, що вжиття усіх передбачених заходів впровадження ЄСІТС можливе лише за умови виділення необхідних бюджетних асигнувань. Саме це стало нині основною причиною не завершення розпочатих робіт щодо більшості підсистем ЄСІТС [9].

На наш погляд, в умовах, коли ДСА України веде низку важливих для забезпечення діяльності судової системи проєктів, не можна залишити без уваги діяльність законотворців щодо реформування самої Державної судової адміністрації України. Зокрема, увагу слід звернути на проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо оптимізації судоустрою)», внесений на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Т. Тарасенком, Д. Люботою (реєстр від 24 листопада 2020 року № 4418) [10].

Пояснювальна записка до означеного законопроекту, зокрема, також фокусується на питаннях розроблення ЄСІТС. При цьому наголошується на тому, що ДСА України відповідальна за втілення цієї системи вже понад 12 років. На думку авторів законопроекту, строки запровадження ЄСІТС суттєво порушені, а бюджети неефективно розтрачені. Як висновок законотворці пропонують оптимізувати структуру органів судової влади шляхом ліквідації ДСА України та її територіальних управлінь, а «основні функції Державної судової адміністрації України, включаючи функцію організаційного та фінансового забезпечення діяльності органів судової влади, передати Вищій раді правосуддя як колегіальному, незалежному конституційному органу суддівського врядування». Ще однією підставою для ліквідування ДСА України пояснювальна записка законопроекту називає те, що діяльність «Державної судової адміністрації України залишається близькою за своїм змістом і властивостями до діяльності центральних органів виконавчої влади і має адміністративно-господарський характер» [11].

Доречною оцінкою зазначеного законопроекту, на наш погляд, є реакція Міністерства юстиції України, викладена окремою Пропозицією, яку підписав Міністр юстиції України Д. Малюська. У її змісті чітко визначено, що Міністерство юстиції не підтримує законопроект. Зокрема, підкреслено, що «Державна судова адміністрація України підзвітна Вищій раді правосуддя, положення Закону № 1402-VIII (чинний Закон України «Про судоустрій і статус суддів») відповідають міжнародним стандартам у сфері функціонування та устрою судової влади». Крім того, Мін'юст звернув увагу на те, що зосередження значного обсягу повноважень у Вищій раді правосуддя може призвести до надмірного її навантаження, що може відобразитись на ефективності виконання нею (відповідних) обов'язків [12].

Іншими словами, структурно-функціональна побудова ДСА України в структурі судової системи України нині цілком прийнятна, а якість функціонування потребує покращення.

Узагальнюючи усе викладене, вважаємо, що доцільно буде згадати зауваження О. Красноборова. Вчений наголошував на тому, що «створення необхідних організаційно-технічних, інформаційних умов для діяльності судів та належне матеріальне і соціальне забезпечення суддів <...> є гарантією самостійності і незалежності суддів, але реалії сьогодення переводять питання матеріальної незалежності суддів із соціально-економічної сфери в соціально-політичну» [13, с. 34].

За останні десять років, що минули з часу формування процитованого висновку, ситуація не лише не змінилась, але й, на нашу думку, загострилась. Робота ДСА України, яка мала би суто супроводжувати діяльність судів, насправді перетворюється на самостійний чинник впливу у питаннях функціонування судової системи. Разом із усім викладеним це обумовлює гостру актуальність дослідження проблематики організаційних основ забезпечення функціонування судочинства в Україні.

Отже, метою дослідження доцільно вибрати висвітлення особливостей, притаманних напрямам, принципам та завданням державних органів (передусім ДСА України), які забезпечують організаційні основи функціонування судочинства в Україні. Здійснення дослідження потребує уточнення характеристики правового статусу Державної судової адміністрації України з огляду на сукупність її основних завдань; виділення основних напрямів діяльності ДСА України; характеристики принципів організаційної діяльності, спрямованої на функціонування судочинства, а також їх класифікації; вироблення висновків та рекомендацій щодо подальшого вдосконалення забезпечення організаційних основ функціонування судочинства в Україні.

Виклад основного матеріалу. Продовжуючи дослідження, відразу зазначимо, що основні завдання та напрями діяльності ДСА України нині закріплені у вже згаданому Положенні Вищої ради правосуддя 2019 року «Про Державну судову адміністрацію України».

Відповідно до частини 5 Положення, «основними завданнями ДСА України є «організаційне та фінансове забезпечення діяльності органів судової влади в межах повноважень, установлених законом; забезпечення належних умов діяльності судів, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, Національної школи суддів України та органів суддівського самоврядування в межах повноважень, визначених законом; забезпечення виконання рішень про утворення чи припинення (ліквідацію) судів у межах повноважень, визначених законом». Водночас у частині 2 Положення визначено, що «організаційне забезпечення (яке здійснює ДСА України) становлять заходи матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, організаційно-технічного характеру, ведення судової статистики, діловодства та архіву суду» [5].

Із наведених відомостей особливу увагу на себе звертає кількість задекларованих Положенням «завдань», яка дорівнює трьом. При цьому той перелік, який ми визначили як «напрями діяльності», дорівнює семи самостійним напрямам. Отже, виникає логічна невідповідність, адже кількість «завдань» не може бути меншою за кількість «направів діяльності».

Щоби уточнити наше спостереження та аргументувати зроблений висновок, розглянемо зміст Положення уважніше, але перед тим наведемо декілька стислих найбільш узагальнених визначень термінів «завдання» та «напряму».

Отже, під напрямом або напрямком можна розуміти «лінію руху або лінію розміщення чого-небудь» [14]; «шлях діяльності, розвитку кого-, чого-небудь; спрямованість якоїсь дії, явища» [15]. Таким чином, напрям є узагальнюючою категорією, що передбачає об'єднання декількох видів діяльності або робіт за якоюсь загальною ознакою чи критерієм.

У термін «завдання» більшість словників нині вкладає такий зміст: «це наперед визначений, запланований для виконання обсяг роботи, справа тощо»; це мета, якої прагнуть»; «те, що хочуть здійснити» [16, с. 40]; «те, що визначено або заплановано для виконання, доручення» [17]; «наперед визначений, запланований обсяг робіт, (певне) доручення» [18]. Отже, зміст завдання пов'язаний із якоюсь однією метою чи конкретним результатом певної завершеної дії.

Із зазначеного випливає, що обидва терміни (і «напряму діяльності», і «завдання») у своїй основі спираються на відповідну «загальну мету», яка їх об'єднує. Однак напрями діяльності являють собою більш узагальнену характеристику діяльності, що консолідує у собі виконання декількох завдань. Безпосередньо завдання мають бути сформульовані більш предметно та охоплювати лише одну певну проблему або питання.

Таким чином, повертаючись до викладених особливостей Положення «Про ДСА України», маємо констатувати, що обидва закріплені переліки (і частина 2, і частина 5 Положення) достатньо узагальнені й комплексні. Отже, є підстави дійти висновку, що обидва представлені у Положенні переліки являють собою напрями діяльності ДСА України, проте сформовані (об'єднані) за різними критеріями узагальнення.

Аргументом на користь такого висновку також є те, що частина 6 Положення («б. ДСА України відповідно до визначених завдань...») містить перелік із 55 пунктів. Останній з них, до речі, свідчить про невичерпність закріпленого списку, адже, згідно з ним, ДСА України має здійснювати інші (неназвані у Положенні) повноваження, які визначені законом (точніше, деталізують його вимоги). Особливість списку з означених 55 пунктів полягає також у відсутності уточнення того, яку саме категорію закріплює частина 6 Положення, а саме «завдання», «функції», «права», «обов'язки», «повноваження», «компетенції» ДСА України чи щось інше, або комбінацію усього названого.

Цілком зрозуміло, що підхід, використаний нормотворцем під час складання Положення, має свої переваги. Проте узагальнити усю сукупність одночасно використаних категорій («завдання», «права», «обов'язки», «повноваження» тощо) мала б наявність відповідних принципів, загальних для діяльності ДСА України. Натомість визначення таких принципів щодо діяльності ДСА України відсутнє в чинних нормативно-правових актах.

Як відомо, принципи у найбільш узагальненому тлумаченні цього терміна – це «основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку; особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті чи поведінці» [19, с. 693]. Отже, саме принципи є тим стрижнем, що упорядковує будь-яку діяльність та слугує критерієм правильності прийнятих рішень і реалізованих дій.

Наголосимо на тому, що проблема визначення принципів діяльності ДСА України неодноразово розглядалась науковцями раніше (наприклад, у дисертаційному дослідженні 2010 року О. Красноборова), що приводило до викладання певних (достатньо розширених) класифікацій останніх. Однак ще раз підкреслимо, що з того часу законодавець виключив із Закону України «Про судоустрій і статус суддів» важливе уточнення щодо правового статусу ДСА України, а саме те, що ДСА України є центральним органом виконавчої влади. Водночас зміст діяльності Державної судової адміністрації України змінився несуттєво, і діяльність цього органу, як і раніше, не передбачає безпосереднього здійснення правосуддя.

Таким чином, пошук відповідних принципів діяльності ДСА України приводить нас до загальних правових принципів, закріплених у Конституції України, а також до принципів, яким має відповідати діяльність державної служби та державних службовців, адже «правовий статус посадових осіб Державної судової адміністрації України, її територіальних управлінь визначається Законом України «Про державну службу»» [4].

Висновки. Підбиваючи підсумок здійсненого аналізу напрямів, принципів та завдань, що складають організаційні основи забезпечення функціонування судочинства в Україні, можемо аргументовано стверджувати таке.

1) З'ясовано, що Державна судова адміністрація України, відповідно до чинного законодавства, є державним органом у системі правосуддя зі специфічним призначенням, спрямованим на організаційне забезпечення діяльності органів судової влади у межах її повноважень та вимог закону. Зміст діяльності ДСА України не передбачає безпосередньої участі в здійсненні правосуддя та здебільшого є нетиповим для судових органів, але абсолютно необхідним для забезпечення роботи судової гілки влади.

2) Сукупність чинних нормативно-правових актів України недостатньо чітко визначає повноваження ДСА України, її завдання та напрями. Пряме закріплення принципів діяльності ДСА України взагалі відсутнє, що обумовлює потребу вести пошук таких принципів серед загальних конституційних правових принципів та принципів діяльності державної служби.

3) Аналіз результатів діяльності ДСА України свідчить про незадовільні результати її роботи з низки різних, в тому числі об'єктивних, причин. Проте однією з таких причин є недосконалість нормативно-правового врегулювання діяльності ДСА України.

4) Вирішення проблеми налагодження та удосконалення роботи ДСА України потребує сукупності заходів, а саме адміністративних (посилення, контроль і розвиток комунікацій, проведення перевірок, моніторингу, удосконалення оперативної звітності тощо) з боку Вищої ради правосуддя та нормотворчих (в тому числі, стосовно вдосконалення норм Положення «Про ДСА України») з боку Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та органів судової влади, а саме вже згаданої Вищої ради правосуддя.

Список використаних джерел:

1. Козинець О., Пророченко В. Становлення та розвиток теорії поділу влади в історії світової політико-правової думки. *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 1. С. 165–169.

2. Процюк І. Поділ та єдність державної влади. *Державне будівництво та місцеве самоврядування*. 2007. Вип. 14. С. 70–76.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr#top>.
4. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 2 червня 2016 року № 1402-VIII (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
5. Про затвердження Положення про Державну судову адміністрацію України : Рішення Вищої ради правосуддя від 17 січня 2019 року № 141/0/15-19 (із змінами). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr141910-19#n12>.
6. Про судоустрій України : Закон України від 7 лютого 2002 року № 3018-III (із змінами). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2002. № 27–28. Ст. 180. Закон втратив чинність на підставі Закону від 7 липня 2010 року № 2453-VI (2453-17). *ВВР*. 2010. № 41–42, № 43, № 44–45. Ст. 529. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3018-14#Text>.
7. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 7 липня 2010 року № 2453-VI (із змінами). *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2010. № 41–42, № 43, № 44–45. Ст. 529. Закон втратив чинність, крім положень, зазначених у пунктах 7, 23, 25, 36 розділу XII Закону № 1402-VIII від 2 червня 2016 року, на підставі Закону від 2 червня 2016 року № 1402-VIII. *ВВР*. 2016. № 31. Ст. 545. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2453-17#Text>.
8. Про Стратегію розвитку системи правосуддя та конституційного судочинства на 2021–2023 роки : Указ Президента України від 11 червня 2021 року № 231/2021. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/231/2021#Text>.
9. Сальников О. ДСА України готова разом з судами долати виклики та завдання, які стоять перед системою правосуддя. URL: <https://dsa.court.gov.ua/dsa/pres-centr/news/1129890>.
10. Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо оптимізації судоустрою) : Проект Закону, реєстр. № 4418 від 24 листопада 2020 року. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=70515.
11. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо оптимізації судоустрою)», реєстр. № 4418 від 24 листопада 2020 року. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=70515&pf35401=538970>.
12. Пропозиції Міністерства юстиції України до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (щодо оптимізації судоустрою)», внесеного на розгляд Верховної Ради України народними депутатами України Тарасенком Т., Люботою Д. та іншими (реєстр. № 4418 від 24 листопада 2020 року), перше читання. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/bills_documents/document-2017683.pdf.
13. Красноборов О. Адміністративно-правові засади діяльності державної судової адміністрації України : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 ; Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 209 с.
14. Напрямок. *Вільна енциклопедія (Вікіпедія)*. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Напрямок>.
15. Напря́м і напра́мок. *OnlineCorrector*. URL: <https://onlinecorrector.com.ua/uk/напря́м>.
16. Словник української мови : в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 3 / ред. тому Г. Гнатюк, Т. Черторизька. 1972. 744 с.
17. Завдання, задача. *Словopedia*. URL: <http://slovopedia.org.ua/30/53399/26217.html>.
18. Завдання, задача. *Словopedia*. URL: <http://slovopedia.org.ua/32/53399/30829.html>.
19. Словник української мови : в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства ; за ред. І. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. Т. 8 / ред. тому В. Винник. 1977. 927 с.

**ВИЩИЙ АНТИКОРУПЦІЙНИЙ СУД: ОСОБЛИВИЙ,
НАДЗВИЧАЙНИЙ ЧИ СПЕЦІАЛІЗОВАНИЙ СУД?**

**HIGHER ANTI-CORRUPTION COURT: SPECIAL,
EXTRAORDINARY OR SPECIALIZED COURT?**

Актуальність статті полягає в тому, що для розгляду окремих категорій справ у системі судоустрою передбачено функціонування вищих спеціалізованих судів, діяльність яких регулюється окремою главою Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (глава 4 Розділу II). Згідно зі ст. 31 згаданого Закону нині в системі судоустрою України передбачено функціонування лише таких двох видів спеціалізованих судів, як Вищий суд із питань інтелектуальної власності та Вищий антикорупційний суд. Указані суди діють як суди першої та апеляційної інстанції з розгляду справ, зарахованих до їх юрисдикції процесуальним законом. Окреслюється місце Вищого антикорупційного суду в національній судовій системі. Аналізуються наукові підходи до розуміння сутності, призначення та інших ознак надзвичайних і особливих судів. Спростовуються аргументи, наведені в конституційному поданні, про визнання таким, що не відповідає Конституції України, Закону України «Про Вищий антикорупційний суд», які, на думку авторів цього подання, свідчать про «особливий» статус Вищого антикорупційного суду. Обґрунтовується авторський підхід до визначення характерних ознак особливих судів і через порівняльний аналіз доводиться необґрунтованість зарахування Вищого антикорупційного суду до категорії особливих судів. Наголошено, що утворення Вищого антикорупційного суду, на відміну від Вищого суду з питань інтелектуальної власності, відбувалось у більш складних політичних умовах, під постійним тиском міжнародних партнерів України та під пильним наглядом антикорупційних громадських організацій. Зосереджуючи увагу на антикорупційному потенціалі Вищого антикорупційного суду, вони крок за кроком відвойовували його самостійність і намагались законодавчо закріпити максимальний рівень його незалежності не лише від інших гілок державної влади, а і в межах самої судової системи. І такий підхід, як засвідчила практика, себе виправдав: серед кримінальних проваджень, що стали предметом розгляду Вищого антикорупційного суду, значну частину складають ті, у яких підсудні стосуються або стосувались судової гілки влади.

Ключові слова: антикорупційне судочинство, Вищий антикорупційний суд, надзвичайний суд, особливий суд, принцип спеціалізації, система судоустрою, спеціалізований суд, судова система.

The relevance of the article is that for the consideration of certain categories of cases in the judicial system provides for the functioning of higher specialized courts, the activities of which are regulated by a separate chapter of the Law of Ukraine "On Judiciary and Status of Judges" (Chapter 4 of Section II). Yes, according to Art. 31 of the mentioned Law, today in the system of judicial system of Ukraine the functioning of only two types of specialized courts is provided: the High Court of Intellectual Property and the High Anti-Corruption Court. These courts act as courts of first and appellate instance to hear cases that fall within their jurisdiction by procedural law. The place of the Supreme Anti-Corruption Court in the national judicial system is outlined. Scientific approaches to understanding the nature, purpose and other features of emergency and special courts are analyzed. The arguments presented in the constitutional petition on

recognizing the Law of Ukraine “On the Supreme Anti-Corruption Court” as inconsistent with the Constitution of Ukraine are refuted, and which, according to the authors of this petition, testify to the “special” status of the High Anti-Corruption Court. The author's approach to determining the characteristics of special courts is substantiated and by means of comparative analysis the unfoundedness of the Supreme Anti-Corruption Court to the category of “special” courts is proved. It was emphasized that, unlike the High Court of Intellectual Property, the establishment of the High Anti-Corruption Court took place in a more complex political environment, under constant pressure from Ukraine's international partners and under the close supervision of anti-corruption NGOs. Focusing on the anti-corruption potential of the Supreme Anti-Corruption Court, they gradually regained its independence and tried to legislate the maximum level of its independence not only from other branches of government, but also within the judiciary itself. And this approach, as practice has shown, has paid off: among the criminal proceedings that have been the subject of the Supreme Anti-Corruption Court, a significant part are those in which the defendants have, or once had to do with the judiciary.

Key words: *anti-corruption proceedings, Supreme Anti-Corruption Court, Emergency Court, Special Court, Principle of Specialization, Judicial System, Specialized Court, Judicial System.*

Постановка проблеми. Вищий антикорупційний суд (далі – ВАКС) посідає особливе місце у вітчизняній системі судоустрою. І щоб підкреслити специфічний характер правового статусу ВАКС, законодавець зарахував його до системи спеціалізованих судів. Згідно з ч. 1 ст. 125 Конституції України «судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації» [1]. Для розгляду окремих категорій справ у системі судоустрою передбачено функціонування вищих спеціалізованих судів, діяльність яких урегульовується окремою главою Закону України «Про судоустрій і статус суддів» (глава 4 Розділу II). Згідно зі ст. 31 згаданого Закону нині в системі судоустрою України передбачено функціонування лише таких двох видів спеціалізованих судів, як Вищий суд із питань інтелектуальної власності та ВАКС. Указані суди діють як суди першої та апеляційної інстанції з розгляду справ, уналежнених до їх юрисдикції процесуальним законом [2]. Функції третьої інстанції – касаційної – покладаються на ВСУ.

Як відомо, наразі процес утворення вищих спеціалізованих судів майже завершився. Але утворення ВАКС, на відміну від Вищого суду з питань інтелектуальної власності, відбувалось у більш складних політичних умовах, під постійним тиском міжнародних партнерів України та під пильним наглядом антикорупційних громадських організацій. Зосереджуючи увагу на антикорупційному потенціалі ВАКС, вони крок за кроком відвойовували його самостійність і намагались законодавчо закріпити максимальний рівень його незалежності не лише від інших гілок державної влади, а і в межах самої судової системи. І такий підхід, як засвідчила практика, себе виправдав: серед кримінальних проваджень, що стали предметом розгляду ВАКС, значну частину складають ті, у яких підсудні стосувались або стосуються судової гілки влади.

На думку противників створення ВАКС, такий формат антикорупційного судочинства є неприйнятним, адже порушує баланс усієї судової системи і суперечить загальним принципам правосуддя. Згідно з ч. 1 ст. 3 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» суди України «утворюють єдину систему», що забезпечується низкою засадничих принципів, як-от єдині засади організації та діяльності судів; єдиний статус суддів; обов'язковість для всіх судів правил судочинства, визначених законом; єдиний порядок організаційного забезпечення діяльності судів тощо (ч. 4 ст. 17 Закону) [2]. Ч. 6 ст. 125 Конституції України забороняє «створення надзвичайних та особливих судів» [1].

То яке ж місце займає ВАКС у вітчизняній судовій системі, чи не було допущено порушень Конституції України під час законодавчого оформлення його адміністративно-правового статусу та чи є підстави для його зарахування до особливих та надзвичайних судів? З'ясування цих питань і буде **основною метою** цієї наукової статті.

Виклад основного змісту. Особливий адміністративно-правовий статус ВАКС завжди був предметом критики з боку противників запровадження спеціалізованого антикорупційного судочинства. Якщо ж до моменту ухвалення Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» (далі – Закон [3]) така критика виявлялась у поданні альтернативних законопроектів, то після остаточного законодавчого оформлення адміністративно-правового статусу ВАКС та початку його функціонування вона набула дещо іншого змісту. Йдеться про офіційне оскарження конституційності самого факту створення ВАКС, а також законодавчого підґрунтя його діяльності.

Так, 22 липня 2020 року 49 народних депутатів України звернулись до КСУ із конституційним поданням про визнання таким, що не відповідає Конституції України, Закону України «Про ВАКС» [4]. Уважно проаналізувавши текст цього конституційного подання, можна помітити, що його ініціатори основну увагу приділяють обґрунтуванню тези про невідповідність окремих положень Закону України «Про ВАКС» ч. 6 ст. 125, ч. 2 і ч. 3 ст. 22, п. 8 ч. 2 ст. 129 Конституції України. Зокрема, вони зазначають, що **ВАКС є «особливим» судом, а його створення порушує один з основних принципів системи судоустрою – принцип спеціалізації**. Якщо уважно проаналізувати текст конституційного подання, то можна помітити, що його ініціатори не наводять достатніх аргументів, які б ставили під сумнів зарахування ВАКС до спеціалізованих судів, і **зосереджують основну увагу на доведенні його належності до особливих судів**. На підтвердження такого висновку вони наводять низку аргументів, зміст яких пропонуємо проаналізувати більш докладно.

Вони окреслюють основні ознаки особливих судів на підставі аналізу кількох наукових дефініцій. Зокрема, цитують визначення «надзвичайних і особливих судів, подане в одній із юридичних енциклопедій, визначення особливих судів, що міститься в одному з коментарів до Конституції України, а також ознаки «надзвичайних і особливих судів», які виокремив КСУ у своєму висновку № 1-Зв від 11.07.2001 р. [4].

На наш погляд, наведені наукові дефініції не доцільно брати за основу під час визначення переліку основних ознак особливих судів через низку наявних у них недоліків і неточностей. Як справедливо щодо цього зазначають деякі науковці, автори конституційного подання «посилаються на окремі наукові праці, видані задовго до утворення ВАКС і задовго до внесення змін до Розділу VIII («Правосуддя») Конституції України, а також усвідомлення українським суспільством загроз корупції для самого існування України як незалежної, демократичної, правової держави» [5].

Юридична енциклопедія, наприклад, подає узагальнене визначення надзвичайних та особливих судів, не розділяючи ці два абсолютно різні за своїм правовим статусом різновиди судових установ. Єдина ключова ознака таких судів тут теж визначається досить розмито: це «окремі, особливі для цього періоду категорії справ». Коментар до Конституції також акцентує на юрисдикції особливих судів і містить одне дуже важливе уточнення: особливі суди мають вирішувати окремі категорії справ «в обхід встановленої законом підсудності», тобто такі суди мають «дублювати» повністю або частково підсудність інших судів, передбачених законом. Що стосується визначення, яке сформулював КСУ, то воно частково повторює вади двох попередніх дефініцій: по-перше, не розділяє правовий статус «надзвичайних» та «особливих судів»; по-друге, наголошує, що такі суди «*підміняють* звичайні суди, які належним чином не дотримуються встановлених законом процедур», тобто дублюють їх юрисдикцію.

До речі, експерти міжнародних організацій та вітчизняні науковці у своїх висновках щодо обґрунтованості подання про визнання неконституційним Закону України «Про ВАКС» цей аргумент піддають досить жорсткій критиці. Так, наприклад, один з експертів Transparency International Ukraine (TI) наголошує, що згідно з позицією КСУ, викладеною у висновку № 1-Зв від 11.07.2001 р., «статус особливого та надзвичайного суду передбачає відсутність інституцій, які б контролювали такий суд, відсутність механізму перегляду його рішень та невідповідність вищому органу судової влади – ВСУ» [6]. Далі він наводить порівняльний аналіз положень Конституції України та Закону «Про ВАКС» і доходить таких висновків: 1) Закон передбачає, що основною функцією та завданням ВАКС є саме здійснення правосуддя (п. 1 ст. 3); ВАКС не має додаткових функцій та завдань, які б його вирізняли із судової системи України. Таким чином, положення Закону повністю відповідають ст. 124 Конституції, згідно з якою основною функцією судів в Україні є здійснення правосуддя; 2) ВАКС є вищим спеціалізованим судом, який убудований у систему судів України, інстанційно підпорядкований ВСУ; ВАКС не має повноважень та положення в системі судів, які б дозволяли йому здійснювати правосуддя в обхід встановленої Конституцією системи судових інстанцій [6].

Значно ширший перелік ознак надзвичайних та особливих судів наводить О. Марусяк. На його думку, до таких судів можуть бути зараховані: 1) національні суди, створені поза єдиною системою судоустрою для підміни звичайних судів; 2) суди, створені в будь-який інший спосіб, ніж передбачений Конституцією України; 3) суди, які не дотримуються встановлених законом процедур, а розглядають справи відповідно до спеціально розроблених для них правил та процедур; 4) суди, щодо яких ВСУ не є найвищим судом. На основі зіставлення наведених ознак з основними положеннями Закону він доходить висновку, що ВАКС не володіє жодною з наведених ознак, оскільки: створений у межах єдиної системи судоустрою як один із вищих спеціалізованих

судів, можливість створення яких передбачено Конституцією України; створений законом, тобто у спосіб, який відповідає Конституції; не підміняє будь-який звичайний суд, його юрисдикція чітко відокремлена від юрисдикції загальних судів і визначена процесуальними кодексами; ВСУ є судом касаційної інстанції у всіх справах, які розглядаються ВАКС; як і будь-який інший загальний суд, ВАКС розглядає провадження відповідно до процесуальних кодексів України [7].

Таким чином, складається враження, що автори конституційного подання зосередили свою увагу лише на «найбільш зручних» ознаках, зміст яких викликає найбільше дискусій у наукових колах і допускає «суб'єктивний» підхід під час їх трактування.

То які ж саме ознаки, на думку авторів конституційного подання, характерні для особливих судів і чи володіє ВАКС хоча б однією з таких ознак? Нижче спробуємо дати відповідь на це питання.

Основним аргументом, який наводиться на користь доцільності визнання ВАКС особливим судом, є визначена Законом предметна підсудність цього суду. Так, навівши перелік статей ККУ, кримінальні провадження щодо яких уналежнено до підсудності ВАКС, автори конституційного подання роблять висновок, що ВАКС «створено суто для розгляду виділених із загального масиву певних категорій кримінальних проваджень, що є однією з ознак статусу особливого суду». Додатково вони наголошують на відсутності «чіткості у визначенні та розмежуванні підсудності кримінальних проваджень ВАКС та іншими судами в системі судоустрою України», а також на тому, що ВАКС створено «для розгляду обмеженої кількості кримінальних проваджень, абстрактно визначеного кола кримінальних правопорушень», «для розгляду кримінальних проваджень щодо штучно виділеного із загального масиву переліку складів кримінальних правопорушень» [4].

Уважно проаналізувавши чинне законодавство, а також повноваження ВАКС та інших судів, можемо з упевненістю стверджувати, що визначена в Законі предметна підсудність ВАКС не дає підстав для зарахування його до категорії «особливих» судів. По-перше, виокремлення із загального масиву окремої групи кримінальних проваджень і зарахування їх до підвідомчості спеціалізованого суду і є виявом реалізації конституційно закріпленого принципу судової спеціалізації. По-друге, ВАКС – це не єдиний суд, якому підвідомчі «окремі категорії» проваджень. Так, наприклад, загальні суди розглядають не всі, а лише незначну частину справ про адміністративні правопорушення, перелік яких закріплено в ст. 221 КУпАП. По-третє, чинне законодавство досить «чітко визначає та розмежовує» підсудність кримінальних проваджень ВАКС та іншими судами. З цієї метою 07.06.2018 р. КПК України доповнено ст. 33-1, що деталізує предметну підсудність ВАКС. По-четверте, ВАКС розглядає «обмежену кількість кримінальних проваджень» (як, наприклад, Вищий суд із питань інтелектуальної власності), однак це не «штучно виділений із загального масиву перелік» і не «абстрактно визначене коло» складів кримінальних правопорушень. У своїй сукупності вони становлять єдину систему, основною ознакою якої є спрямованість на протидію корупції.

Наступним, на що звертають увагу ініціатори конституційного подання, є те, що «**ВАКС створений для вирішення справ щодо окремих категорій осіб, тобто щодо окремих суб'єктів (певної групи посадовців), що ще раз підтверджує його особливий статус**» [4]. Відразу ж зауважимо: окрім переліку вказаних суб'єктів, закріпленого в п. 1-3 ч. 5 ст. 126 КПК України, в конституційному поданні не наводиться жодних інших аргументів на підтвердження висунутої тези, що значно послаблює його аргументацію.

На наш погляд, *установлення обмежень підсудності ВАКС за ознакою суб'єкта злочину є ознакою спеціалізації такого суду, відповідає конституційній моделі судоустрою в Україні і спрямоване на забезпечення максимально кваліфікованого розгляду справ, суб'єктами злочинів у яких є високопосадовці.*

Ще одним аргументом, який свідчить на користь зарахування ВАКС до особливих судів, на думку ініціаторів конституційного подання, є законодавчо закріплені «винятки щодо процедури відбору та призначення на посаду судді ВАКС, які суттєво відрізняються від конституційної (загальної) процедури відбору і призначення суддів» [4]. Зокрема, висловлюються сумніви щодо конституційності таких додаткових (спеціальних) вимог до кандидатів на посаду судді ВАКС, як «стаж роботи на посаді судді не менше п'яти років» (п. 1 ч. 2 ст. 7 Закону), «досвід професійної діяльності адвоката ... щонайменше сім років» (п. 3 ч. 2 ст. 7 Закону); обмеження, передбачені в п. 1, п. 5 та п. 6 ч. 2 ст. 7 Закону [3].

Проаналізувавши положення Закону України «Про ВАКС» у їх системному зв'язку з нормами Конституції України, ми дійшли висновку, що *встановлення додаткових вимог і обмежень*

до кандидатів на посаду судді ВАКС не порушує конституційно закріплених засад відбору і призначення суддів. Такий крок є цілком виправданим і зумовленим особливим характером справ, уналежнених до підвідомчості такого суду. На підтвердження зробленого нами висновку можна навести кілька аргументів.

По-перше, не зовсім зрозуміло, чому ініціатори конституційного подання піддають сумніву конституційність законодавчого закріплення не всіх, а лише деяких додаткових вимог й обмежень, встановлених для кандидатів на посаду судді ВАКС (2 з 4 вимог і 3 із 7 обмежень).

По-друге, встановлення додаткових вимог для кандидатів на посаду судді – це звична практика як у зарубіжному, так і в національному законодавстві. Для прикладу можна навести положення ч. 1 ст. 33 Закону України «Про судоустрій і статус суддів», де визначаються додаткові вимоги до кандидатів на посаду судді Вищого суду з питань інтелектуальної власності [2], більшість із яких, зокрема, за своїм змістом наближена до вимог, яким мають відповідати кандидати на посаду судді ВАКС.

По-третє, можливість встановлення додаткових вимог, яким мають відповідати судді ВАКС, закріплена на законодавчому рівні. Так, у ч. 2 ст. 33 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» зазначається, що суддею ВАКС «може бути особа, яка відповідає вимогам до кандидатів на посаду судді, за результатами кваліфікаційного оцінювання підтвердила здатність здійснювати правосуддя у ВАКС, а також *відповідає іншим вимогам, установленим законом*» [2]. На нашу думку, такий крок законодавця є цілком логічним і відповідає основній меті створення вищих спеціалізованих судів – висококваліфіковано розглядати окремі категорії судових справ, які мають є більш складними. У цьому разі досить слушним є зауваження С. Курінного, який зазначає, що «спеціальні вимоги до суддів диктуються специфікою справ, які розглядає ВАКС, що потребує залучення суддів, які мають вищий рівень кваліфікації» [6].

По-четверте (і це є головним!), Основний Закон містить норму, яка допускає встановлення додаткових вимог до кандидатів на посаду судді. Так, у ч. 3 ст. 127 Конституції України зазначається, що «*законом можуть бути передбачені додаткові вимоги для призначення на посаду судді*» [1]. У ч. 4 цієї ж статі наголошується, що «для суддів спеціалізованих судів *відповідно до закону можуть бути встановлені інші вимоги щодо освіти та стажу професійної діяльності*». А вимоги та обмеження, на яких акцентується увага в конституційному поданні стосуються «*стажу професійної діяльності*» кандидатів, оскільки, як справедливо зазначають науковці, «тлумачення конституційного формулювання «стаж професійної діяльності» має виходити не тільки з кількісного критерію (роки роботи), а і з якісного» [6].

Заключним аргументом, на який посиляються ініціатори конституційного подання на підтвердження висунутої ними тези про «особливий» статус ВАКС, є «наявність у цієї судової установи своєї системи інстанцій» [4]. Зокрема, вони цитують положення ч. 1 ст. 4 Закону, за якими ВАКС «здійснює правосуддя як суд першої та апеляційної інстанції» [3]; положення п. 20 ч. 1 ст. 3 КПК, за якими Апеляційна палата ВАКС є судом апеляційної інстанції «стосовно судових рішень ВАКС, ухвалених як судом першої інстанції...»; а також положення ч. 12 ст. 31 КПК, за якими «кримінальне провадження у ВАКС під час досудового розслідування здійснюється слідчим суддею одноособово, а в разі оскарження його ухвал в апеляційному порядку – колегіально судом у складі не менше трьох суддів». На основі цих законодавчих положень робиться висновок про те, що «в наведених нормах не враховано і проігноровано конституційний принцип інстанційності побудови системи судоустрою України, спрямований на забезпечення організації судів, необхідної для забезпечення права на перегляд судового рішення судом вищого рівня, а також доступу до правосуддя» [4].

На нашу думку, закріплена в чинному законодавстві структура ВАКС, що включає лише дві інстанції, не є підставою для його уналежнення до «особливих» судів, а також не є порушенням ст. 55, 125, п. 8 ч. 2 ст. 129 Конституції України. На підтвердження цього висновку можна навести такі аргументи.

По-перше, в ст. 55 Конституції України, про порушення якої наголошується в конституційному поданні, зазначається, що «права і свободи людини і громадянина захищаються судом» [1]. Однак створення ВАКС жодним чином не порушує та не обмежує це право, оскільки ВАКС є невід'ємним складником національної судової системи.

По-друге, в ст. 125, про яку також згадують ініціатори конституційного подання, зазначається, що «Верховний Суд є найвищим судом у системі судоустрою України» (ч. 3); «Відповідно до закону можуть діяти вищі спеціалізовані суди» (ч. 4); «Створення надзвичайних та особливих судів не допускається» (ч. 6) [1].

Як нами доведено вище, ВАКС створено не як «надзвичайний» чи «особливий» суд, а саме як «вищий спеціалізований суд», як того і вимагає Конституція України. Згідно з ч. 1 ст. 31 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» вищі спеціалізовані суди діють лише «як суди першої та апеляційної інстанції з розгляду окремих категорій справ» [2]. Функції третьої (касаційної) інстанції в такому разі продовжує виконувати ВСУ, який (згідно з ч. 1 ст. 36 згаданого Закону) є найвищим судом у системі судоустрою України, що цілком відповідає ч. 3 ст. 125 Конституції України.

По-третє, згідно з п. 8 ч. 2 ст. 129 Конституції України, на який також є посилання в конституційному поданні, однією з основних засад судочинства є «забезпечення права на апеляційний перегляд справи та у визначених законом випадках – на касаційне оскарження судового рішення» [1]. Під час законодавчого оформлення правового статусу ВАКС ця конституційна засада не була порушена, оскільки збережено традиційну триінстанційну систему розгляду справ про корупційні правопорушення.

По-четверте, ініціатори конституційного подання (як аргументу на користь зарахування ВАКС до особливих судів і порушення принципу інстанційності) наводять законодавчу норму, яка на момент звернення уже втратила силу. Ідеться про ч. 1 ст. 31 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» в редакції від 02.06.2016 р., що передбачала функціонування вищих спеціалізованих судів суто як судів «першої інстанції з розгляду окремих категорій справ» [2]. Нагадаємо, що 03.10.2017 р. до цієї законодавчої норми були внесені зміни, згідно з якими на вищі спеціалізовані суди покладено виконання функцій як першої інстанції, так і апеляційної. Відразу ж зауважимо, що такий крок не є порушенням Конституції України, оскільки ч. 4 ст. 125 передбачає діяльність вищих спеціалізованих судів, не обмежуючи їх повноваження суто розглядом справ у першій інстанції.

По-п'яте, на думку ініціаторів конституційного подання, передбачена в Законі «Про ВАКС» структура суду (а саме функціонування в його складі Апеляційної палати) є порушенням принципу інстанційності, який, за офіційним тлумаченням КСУ, означає «таку організацію судової системи, що забезпечує право на перегляд рішення суду нижчої інстанції судом вищої» [8]. Ми не можемо погодитись із таким висновком, оскільки в його основі лежить логічна підміна юридичних понять. Ідеться про такі поняття, як «судова інстанція» та «суд як юридична особа». Річ у тім, що один і той же суд може виконувати одночасно функції двох і більше інстанцій. Це досить поширена практика як у національному законодавстві, так і в зарубіжному. Згідно із Законом України «Про судоустрій і статус суддів» апеляційні суди діють «як суди апеляційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суди першої інстанції» (ч. 1 ст. 26); ВСУ здійснює правосуддя «як суд касаційної інстанції, а у випадках, визначених процесуальним законом, – як суд першої або апеляційної інстанції» (п. 1 ч. 2 ст. 36) [2].

По-шосте, автори конституційного подання намагаються довести, що одночасне покладання на ВАКС функцій і першої, і апеляційної інстанції обмежує конституційно гарантоване право громадян на апеляційний перегляд справи. На нашу думку, таке твердження є помилковим і не враховує всі особливості адміністративно-правового регулювання його діяльності. Як свідчить проведений нами аналіз положень КПК України, у цьому нормативно-правовому акті чітко та деталізовано прописано підстави та порядок апеляційного оскарження процесуальних рішень, дій чи бездіяльності як щодо звичайних судів, так і щодо ВАКС. При цьому повноваження Апеляційної палати ВАКС у кримінальному провадженні абсолютно тотожні повноваженням апеляційних загальних судів.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, можемо зробити такий проміжний висновок: у конституційному поданні не наведено достатніх аргументів, які б свідчили про те, що ВАКС є «особливим» судом. **Визначені в Законі України «Про ВАКС» та в інших нормативно-правових актах процесуальні повноваження ВАКС, вимоги до суддів цього суду та наявність додаткових гарантій їх безпеки узгоджуються зі спеціальним статусом ВАКС, який є не «особливим», а «вищим спеціалізованим судом» (у розумінні поняття «зовнішня спеціалізація»).** Створення ВАКС не суперечить Конституції України, оскільки не порушує такі основоположні конституційні засади, як повага прав і свобод людини, доступ до правосуддя, забезпечення справедливого правосуддя, а також узгоджується з одним з основних принципів системи судоустрою – принципом спеціалізації.

Щоб теоретично підкріпити зроблений нами висновок, пропонуємо узагальнити всі вищевикладені міркування, **сформулювати авторський підхід до визначення характерних ознак особливих судів і на основі порівняльного аналізу довести необґрунтованість зарахування ВАКС**

до категорії **особливих судів**. Отже, враховуючи положення Конституції України, Закону України «Про судоустрій і статус суддів», інших національних та міжнародних правових актів, а також теоретичні здобутки і напрацювання, **до особливих ми пропонуємо захищувати суди, які володіють хоча б однією з таких ознак:** 1) їх створення не передбачене або ж прямо заборонене чинним законодавством; 2) їх створюють із порушенням законодавчо закріпленої процедури; 3) вони функціонують як паралельна судова вертикаль, дублюючи підсудність інших судових юрисдикцій; 4) на них покладається виконання функцій, не зовсім характерних для звичайних судів; 5) вони здійснюють правосуддя за особливими правилами; 6) вони займають особливе місце в національній судовій системі; 7) судді таких судів мають особливий адміністративно-правовий статус.

Висновки. Вище ми визначили основні ознаки, за якими необхідно ідентифікувати особливі суди, і їх узагальнення дозволяє однозначно стверджувати, що ВАКС не може бути захищений до категорії особливих судів: по-перше, ВАКС органічно входить до національної судової системи і є вищим спеціалізованим судом, створення якого передбачене галузевим Законом у межах реалізації конституційно закріпленого принципу спеціалізації; по-друге, ВАКС утворений із дотриманням процедури, передбаченої в Конституції та галузевому Законі, а в його створенні брали участь представники всіх гілок державної влади та суддівського співтовариства (ВРУ ухвалила Закон України «Про утворення ВАКС», проект якого винесений на розгляд Президентом України після консультацій із ВРП); по-третє, ВАКС не дублює підсудності жодної іншої судової юрисдикції, а його компетенція обмежується розглядом і вирішенням справ, перелік яких чітко визначений у законі; по-четверте, на ВАКС не покладається виконання жодної функції, яка б не була характерна для інших судів, а основне його завдання полягає у здійсненні правосуддя; по-п'яте, ВАКС розглядає і вирішує справи у звичайному порядку, без будь-яких винятків та обмежень, відповідно до визначених у КПК та ЦПК засад та процедур судочинства; по-шосте, ВАКС є повноцінним і рівноправним елементом національної судової системи, він, як й інші суди, підзвітний і підконтрольний ВСУ, уповноваженому на перегляд рішень ВАКС у порядку касаційного провадження як найвищий суд у системі судоустрою України; по-сьоме, судді ВАКС мають такий же адміністративно-правовий статус, як і судді інших судових юрисдикцій.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. (в редакції від 03.09.2019 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>.
2. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 р. (в редакції від 21.05.2021 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
3. Про Вищий антикорупційний суд : Закон України від 7.06.2001 р. (в редакції від 28.01.2021 р.). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1150-20#n706>.
4. Конституційне подання щодо відповідності Конституції України (конституційності) Закону України «Про Вищий антикорупційний суд» від 7.06.2018 р. № 2447-VIII. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/3_349_2020.pdf.
5. Спільний висновок, розроблений проектами міжнародної технічної допомоги (Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні, програма USAID «Нове правосуддя» та IDLO) в межах загальної підтримки антикорупційної та судової реформ в Україні. URL: https://gpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/AmicusCuriae-VAKS-final-style_01_102.pdf.
6. Курінний С. Про конституційність Вишого антикорупційного суду – аналіз подання в КСУ. URL: <https://ti-ukraine.org/news/pro-konstytutsijnist-vyshhogo-antikoruptsijnogo-sudu-analiz-podannya-v-ksu/>.
7. Марусяк О. Чи відповідає Конституції України Вищий антикорупційний суд? URL: <https://gpr.org.ua/news/chy-vidpovidaie-konstytutsii-ukrainy-vyshchuy-antikoruptsiynyy-sud/>.
8. Рішення Конституційного Суду України у від 12.07.2011 р. № 9-рп/2011 у справі за конституційними поданнями 54 народних депутатів України та ВСУ щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про судоустрій і статус суддів», КПК України, ГПК України, ЦПК України, КУпАП (щодо принципу інстанційності в системі судів загальної юрисдикції). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-11#Text>.

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУК

УДК 347.92

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.29>

БАЛАГУРА Р.В.

ЮРИСДИКЦІЯ ТРУДОВИХ СПОРІВ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ РОЗМЕЖУВАННЯ

JURISDICTION OF LABOR DISPUTES: CERTAIN ASPECTS OF DISTINGUISHMENT

Актуальність статті полягає в тому, що юрисдикція спорів в будь-якій сфері правовідносин відноситься до одних з найскладніших та неоднозначних питань. Неправильне визначення юрисдикції зумовлює скасування судового рішення та повернення справи на новий розгляд. Неправильне визначення підвідомчості призводить до порушення прав та інтересів заінтересованого кола осіб. Розподіл компетенції судів України щодо розгляду трудових спорів належить до одних із найбільш дискусійних як в середовищі практиків так і серед науковців. Стаття присвячена розмежування компетенції судів стосовно розгляду трудових спорів та пошуку шляхів вирішення даної проблематики. Відзначається, що справи з трудових спорів розглядаються в цивільних або адміністративних судах. В більшості випадків за юрисдикцією трудові спори розглядаються в судах загальної юрисдикції. Однак з приводу поновлення на роботі суддів, працівників прокуратури, слідчих прокуратури, військовослужбовців та деяких інших суб'єктів, які були прийняті на публічну службу, вирішуються в порядку, передбаченому Кодексом адміністративного судочинства України. Акцентується увага на тому, що до адміністративної юрисдикції відносяться трудові спори не тільки стосовно поновлення на роботі, визнання незаконності звільнення із займаної посади тощо. Майнові спори (про стягнення недоотриманої заробітної плати) також можуть становити предмет адміністративного судочинства, якщо йде мова про стягнення з роботодавця коштів зароблених працівником за час проходження публічної служби. Окрема увага приділена тому, що доволі неоднозначною є практика судових справ стосовно поновлення топ-керівників підприємств в організаційно-правовій формі акціонерного товариства, товариства з обмеженою відповідальністю та інших видів господарських товариств. Автор пропонує розмежовувати поняття спорів про захист трудових прав у вузькому розумінні (власне трудові спори) та у широкому розумінні. Трудові спори у вузькому розумінні – це спори про порушення трудових прав та інтересів працівника, що ґрунтуються на нормах трудового права та розглядаються в порядку цивільного судочинства. Трудові спори у широкому розумінні (спори щодо захисту трудових прав) – це спори стосовно порушення трудових прав працівника незалежно від предмету та підстави позову, які розглядаються в порядку цивільного, адміністративного та господарського судочинства.

Ключові слова: юрисдикція, підсудність, підвідомчість, спеціалізація судів, трудовий спір, судочинство, цивільне судочинство.

The relevance of the article lies in the fact that the jurisdiction of disputes in any field of legal relations is one of the most complex and ambiguous issues. An incorrect determination of the jurisdiction causes the cancellation of the court decision and the return of the case for a new consideration. Incorrect definition of sub-department leads to violation of the rights and interests of the interested circle of persons. The distribution of the competence of the courts of Ukraine regarding consideration of labor disputes is one of the most debated among both practitioners and academics. The article is devoted to the delimitation of the competence of the courts regarding the consideration of labor disputes and the search for ways to solve this problem. It is noted that cases of labor disputes are considered in civil or administrative courts. In most cases, by jurisdiction, labor disputes are considered in courts of general jurisdiction. However, the reinstatement of judges, employees of the prosecutor's office, investigators of the prosecutor's office, military personnel and some other subjects who were accepted into public service are decided in accordance with the procedure provided for by the Code of Administrative Procedure of Ukraine. Emphasis is placed on the fact that administrative jurisdiction includes labor disputes not only regarding reinstatement, recognition of the illegality of dismissal from a position, etc. Property disputes (regarding the recovery of underpaid wages) can also be the subject of administrative proceedings, if it is a matter of recovery from the employer of the funds earned by the employee during public service. Particular attention is paid to the fact that the practice of court cases regarding the renewal of top managers of enterprises in the organizational and legal form of a joint-stock company, a limited liability company and other types of business companies is rather ambiguous. The author suggests distinguishing between the concepts of disputes about the protection of labor rights in a narrow sense (labor disputes proper) and in a broad sense. Labor disputes in the narrow sense are disputes about violation of labor rights and interests of the employee, which are based on the norms of labor law and are considered in civil court proceedings. Labor disputes in the broadest sense (disputes regarding the protection of labor rights) are disputes regarding the violation of the labor rights of the employee, regardless of the subject and the basis of the claim, which are considered in the procedure of civil, administrative and economic court proceedings.

Key words: *jurisdiction, cognizance, jurisdiction, specialization of courts, labor dispute, judiciary, civil justice.*

Актуальність дослідження. Юрисдикція спорів в будь-якій сфері правовідносин відноситься до одних з найскладніших та неоднозначних питань. Неправильне визначення юрисдикції зумовлює скасування судового рішення та повернення справи на новий розгляд. Неправильне визначення підвідомчості призводить до порушення прав та інтересів заінтересованого кола осіб. Розподіл компетенції судів України щодо розгляду трудових спорів належить до одних із найбільш дискусійних як в середовищі практиків так і серед науковців.

Стан дослідження. Проблематика підвідомчості та підсудності була предметом досліджень як вітчизняних так і зарубіжних науковців у галузі трудового права, серед яких варто відзначити таких як В.О. Непочатих, В.І. Запара, Ю.Ф. Іванов, М.В. Іванова, В. Жовнір, В.І. Бондар, А. Грובה, В.І. Щербина, Л.П. Грузінова, О.А. Шурина та інших. Однак і станом на сьогодні колізії в частині розподілу компетенції адміністративних, господарських та загальних судів щодо розгляду трудових спорів залишаються актуальними.

Постановка проблеми. Мета дослідження полягає в з'ясуванні проблемних аспектів юрисдикції трудових спорів, пошуку шляхів вирішення.

Виклад основного матеріалу. Термін «юрисдикція» закріплений на конституційному рівні. Частиною 2 статті 124 Конституції України проголошено: «Юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі», тобто ця правова норма закріплює основи судоустрою та повноважень судів. Поряд з тим у вітчизняному процесуальному праві відсутнє легальне визначення юрисдикції (підвідомчості) чи підсудності. Тлумачення відповідних термінів відображено в Постанові Пленуму № 3 від 01.03.2013 року Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ». Цивільна юрисдикція – це визначена законом сукупність повноважень судів щодо розгляду цивільних справ, віднесених до їх компетенції (стаття 15 ЦПК). Підсудність визначає коло цивільних справ у спорах, вирішення яких належить до повноважень конкретного суду першої інстанції [1].

Важливим є висновок Конституційного Суду України стосовно того, що юрисдикція судів – це повноваження вирішувати спори про право та інші правові питання, а також висновок про те, що до юрисдикції судів належить, відповідно до їх повноважень, вирішення питань, що мають правовий характер [2].

Питання юрисдикції спорів завжди було спірним у судовій системі та звертає увагу на те, що «в теорії трудового права питання юрисдикції трудових спорів взагалі не піднімалось, а тому шукати критерії розмежування юрисдикції спорів у наукових працях вчених-трудоників доволі складно [3].

Однозначно у вітчизняному судочинстві вирішено лише питання непідвідомчості трудових спорів третейським судам. У відповідності до Закону України № 1076-VI 5 березня 2009 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності третейських судів та виконання рішень третейських судів» було внесено зміни до Закону України «Про третейські суди» у відповідності з якими закріплено, що третейські суди можуть розглядати будь-які справи, що виникають із цивільних та господарських правовідносин, за винятком, зокрема справ у спорах, що виникають з трудових відносин (ч. 1 ст. 6 Закону) [4].

Стосовно розмежування компетенції трудових спорів між іншими існуючими видами судочинства в Україні, то ситуація є значно складнішою. Справи з трудових спорів розглядаються в цивільних або адміністративних судах. В більшості випадків за юрисдикцією трудові спори розглядаються в судах загальної юрисдикції. Однак з приводу поновлення на роботі суддів, працівників прокуратури, слідчих прокуратури, військовослужбовців та деяких інших суб'єктів, які були прийняті на публічну службу, вирішуються в порядку, передбаченому КАС України. Відмінність юрисдикції зумовлена тим, що відносини державної служби регулюються адміністративним правом, як це передбачено в Законі України «Про державну службу», що «визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби.

Разом з тим спори трудового характеру з працівником, що працює в органі виконавчої влади або місцевого самоврядування, але на якого не розповсюджуються норми Закону України «Про державну службу», розглядаються в порядку цивільного судочинства. Причина полягає в тому, що орган виконавчої влади чи орган місцевого самоврядування виступає в цих договірних умовах як юридична особа публічного права, а не як структура виконавчої влади чи місцевого самоврядування.

До адміністративної юрисдикції відносяться трудові спори не тільки стосовно поновлення на роботі, визнання незаконності звільнення із займаної посади тощо. На перший погляд майнові спори (про стягнення недоотриманої заробітної плати) також можуть становити предмет адміністративного судочинства, якщо йде мова про стягнення з роботодавця коштів зароблених працівником за час проходження публічної служби.

І до сьогодні доволі неоднозначною є практика судових справ стосовно про поновлення топ-керівників підприємств в організаційно-правовій формі акціонерного товариства, товариства з обмеженою відповідальністю та інших видів господарських товариств. Мова йде про так звані корпоративні спори, які віднесені до юрисдикції господарських судів. Останні розглядають справи у спорах, що виникають з корпоративних відносин, в тому числі у спорах між учасниками (засновниками, акціонерами, членами) юридичної особи або між юридичною особою та її учасником (засновником, акціонером, членом), у тому числі учасником, який вибув, пов'язані зі створенням, діяльністю, управлінням або припиненням діяльності такої юридичної особи, крім трудових спорів (п. 4 ч. 1. ст. 20 ГПК України) [5]. Тобто начебто юрисдикція спорів чітко розмежована, і трудові спори (наприклад, спори про звільнення керівника підприємства, члена наглядової ради акціонерного товариства тощо) виключені з юрисдикції господарських судів.

Однак одна й та ж вимога про поновлення керівника на посаді директора підприємства може розглядатися в порядку цивільного (загальний суд) чи господарського (господарський суд) судочинства в залежності від того, яка підстава позову. Наведемо два взаємопротилежних приклади з судової практики.

У справі № 752/10984/14-ц позивач, директор дочірнього підприємства публічного акціонерного товариства, звернувся до суду з позовом, у якому, зокрема, просив визнати незаконними та скасувати накази публічного акціонерного товариства про його тимчасове відсторонення від виконання повноважень і про тимчасове виконання обов'язків директора іншою особою.

Велика Палата Верховного Суду вважала, що господарський суд не має юрисдикції за вказаними вимогами, оскільки позивач оскаржив відповідні накази насамперед через порушен-

ня його трудових прав як працівника публічного акціонерного товариства, вказані вимоги тісно пов'язані з вимогами про визнання незаконним звільнення позивача за пунктом 8 частини першої статті 36 КЗП України, яке мало місце після відсторонення позивача (постанова від 29 травня 2019 року (пункт 63)) [6].

Іншого висновку ВС дійшов у справі № 145/1885/15-ц. Позивачка оскаржувала рішення загальних зборів і наглядової ради, прийняті відповідно до статей 52 і 61 Закону України «Про акціонерні товариства» та пов'язані, зокрема, з відстороненням її як директора товариства від виконання обов'язків.

Велика Палата Верховного Суду зробила висновок, що такий спір слід розглядати за правилами господарського судочинства, оскільки розгляд вимог позивачки вимагав оцінювання законності дій органів управління акціонерного товариства, зокрема відповідності цих дій вимогам цивільного, а не трудового законодавства (постанова від 16 жовтня 2019 року (пункт 45, 47)) [7].

Таким чином, якщо колишній керівник (позивач), який оскаржує своє відсторонення (звільнення), подає позов на підставі порушення норм трудового права, то такий спір розглядається в порядку цивільного судочинства; якщо підставою позову є порушення норм Закону України «Про акціонерні товариства», Закону України «Про товариства з обмеженою відповідальністю» чи Господарського кодексу України, то такий спір відноситься до юрисдикції господарських судів. Хоча і в першому, і в другому випадку результатом буде поновлення працівника (директора підприємства, члена наглядової ради) на його посаді. Тобто і в першому і в другому випадку поновлюються та захищаються трудові права працівника.

Переважає більшість трудових спорів розглядаються в порядку цивільного судочинства за правилами ЦПК України. Спори стосовно поновлення на роботі посадових осіб органів публічної влади – за правилами КАС України як адміністративні справи. Втім має місце захист трудових прав і в порядку господарського судочинства. Відповідно до п. 8. ч. 1 ст. 20 ГПК України до юрисдикції господарських судів відноситься розгляд справ пов'язаних з банкрутством та справ у спорах з майновими вимогами до боржника, стосовно якого відкрито провадження у справі про банкрутство, у тому числі справи про стягнення заробітної плати; поновлення на роботі посадових та службових осіб боржника. Тобто йде мова про позови працівників (звільнених працівників), що заявляються до підприємств, стосовно яких ініційована процедура визнання їх неплатоспроможності. За своєю правовою природою ці спори є цивільно-правовими і свого часу (до внесення відповідних змін до ГПК України) розглядалися в порядку цивільного судочинства. Однак з метою процесуальної економії, посиленню заходів спрямованих на протидію зловживанням процесуальними правами згадані спори згодом віднесли до господарської юрисдикції. Причина полягала в тому, що розгляд позовів про стягнення заробітної плати в загальних місцевих є підставою для зупинення провадження в господарській праві про визнання боржника банкрутом та задоволенні вимог кредиторів, оскільки вимоги працівників мають пріоритет черговості у порівнянні з вимогами інших кредиторів (ч. 1 ст. 64 Кодексу України з процедур банкрутств) [8].

З приводу колізій у питаннях юрисдикції трудових спорів в науковій літературі висловлено ряд зауважень та пропозицій.

Відносини з приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження та звільнення з неї, є особливим видом трудових відносин, що стосуються публічно-правової сфери, а спори, які з них виникають, – особливим видом трудових спорів, що штучно віднесені до адміністративної, а не цивільної юрисдикції [9, с. 127].

На думку С.І.Запари, подібний підхід законодавця до розмежування спорів, пов'язаних із захистом соціально-трудова питань, не є однозначно виправданим та, на жаль, ще більше ускладнює процедуру захисту трудових прав учасників зазначених правовідносин, адже розпорошеність судового розгляду не сприяє швидкому та ефективному розгляду спорів, а тому всі без винятку трудові спори повинні розглядатися в судах загальної юрисдикції [1, с. 215].

Відзначається, що окрім правовідносин суто трудових, є правовідносини, тісно пов'язані з трудовими: такі, що передують трудовим (відносини з приводу працевлаштування); ті, що паралельно пов'язані з трудовими (відносини між роботодавцем і працівником, між роботодавцем і трудовим колективом, профспілкою, або з іншими представницькими організаціями працівників; відносини з приводу нагляду і контролю за дотриманням законодавства про працю; відносини з приводу розгляду трудових спорів); відносини, що виникають із трудових (пенсійні відносини, відносини по соціальному страхуванню) [11, с. 29]. Відповідно і спори, що впливають з таких правовідносин, хоча й дотично стосуються трудових прав, але не відносяться до власне трудових спорів.

Зважаючи на комплексність проблеми, пов'язаної з визначенням компетенції судів щодо розгляду того чи іншого трудового спору, фахівцями в галузі трудового права висловлена пропозиція про закріплення норм стосовно розмежування компетенції трудових спорів в нормах Трудового кодексу (насьогодні Проект – прим. автора). Із метою правильного визначення юрисдикції під час судового захисту трудових прав є доречним також врахування практики Європейського Суду з прав людини та досвіду діяльності спеціалізованих (зокрема, трудових) судів Європейського Союзу, запропонування відповідних змін до проекту Трудового Кодексу України стосовно закріплення саме в Трудовому Кодексі чітких критеріїв визначення та розмежування судової юрисдикції під час вирішення трудових спорів [12, с. 94].

На нашу думку, виходячи з того, що норми стосовно юрисдикції є нормами процесуального характеру за своєю природою, вони повинні міститися в кодифікованих актах процесуального характеру. Їх закріплення в кодексах матеріального права (яким за своєю правовою природою є майбутній Трудовий кодекс) суперечитиме правилам нормотворчої техніки, зумовить додаткові колізії у визначенні юрисдикції у зв'язку з суперечностями пов'язаними із співвідношенням спеціального та загального нормативно-правових актів.

Висновки. На нашу думку, доцільно розмежовувати поняття спорів про захист трудових прав у вузькому розумінні (власне трудові спори) та у широкому розумінні. Трудові спори у вузькому розумінні – це спори про порушення трудових прав та інтересів працівника, що ґрунтуються на нормах трудового права та розглядаються в порядку цивільного судочинства.

Трудові спори у широкому розумінні (спори щодо захисту трудових прав) – це спори стосовно порушення трудових прав працівника незалежно від предмету та підстави позову, які розглядаються в порядку цивільного, адміністративного та господарського судочинства.

Список використаних джерел:

1. Про деякі питання юрисдикції загальних судів та визначення підсудності цивільних справ : Постанова Пленуму № 3 від 01.03.2013 року Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0003740-13#Text>
2. Рішення Конституційного Суду України у справі № 9 рп/2002 від 21.05.2002 р. (справа про Закон України «Про Вищу раду юстиції») / <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v009p710-02>
3. Шумило М. Юрисдикція суду щодо спорів у сфері праці: практика Великої Палати Верховного Суду. URL: <https://sud.ua/ru/news/blog/172146-yurisdiktsiya-sudu-schodo-sporiv-u-sferi-pratsi-praktika-velikoyi-palati-verkhovnogo-sudu>
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності третейських судів та виконання рішень третейських судів : Закон України № 1076-VI 5 березня 2009 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2009. № 30, ст. 421.
5. Господарський процесуальний кодекс України № 1798-XII від 6 листопада 1991 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1992. № 6, ст. 56.
6. Постанова Великої палати Верховного Суду у справі № 752/10984/14-ц від 16.10.2019. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87527949>
7. Студенников С. Юрисдикція спорів про звільнення керівника: огляд практики Великої палати Верховного Суду. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/187958-yurisdiktsiya-sporiv-pro-zvilnennya-kerivnika-oglyad-praktiki-velikoyi-palati-verkhovnogo-sudu>
8. Кодекс України з процедур банкрутств № 2597-VIII від 18 жовтня 2018 року. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2019. № 19, ст. 74.
9. Непочагих В.О. Розгляд трудових спорів у порядку цивільного судочинства судами першої інстанції : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03. Київ, 2016. 239 с.
10. Запара В.І. Юрисдикція судових та позасудових органів щодо вирішення трудових спорів в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2013. Вип. 23, Частина I, Том 1. С. 213–219.
11. Іванов Ю.Ф., Іванова М.В. Трудове право України : навч. посіб. Київ : НАВС, 2015. 320 с.
12. Боева О. Поняття судової юрисдикції та критерії її визначення в контексті захисту трудових прав. In: *Jurnalul juridictional: teorie și practică*. 2016, nr. 6(22–1), pp. 93–96.

**РЕТРОСПЕКТИВА ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ПРАЦІВНИКІВ
СУДОВИХ ОРГАНІВ ЗА XIV – ПОЧАТОК XX СТОЛІТТЯ**

**RETROSPECTIVE OF THE PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF EMPLOYEES
OF JUDICIAL BODIES IN THE 14TH – BEGINNING OF THE 20TH CENTURY**

Актуальність статті полягає в тому, що формування інституту професійного розвитку працівників судових органів відбувається під впливом соціальних, політичних, правових та економічних чинників. Відповідно, потребує дослідження генезису професійного розвитку працівників судових органів, що висвітлить сутність та походження сучасних уявлень про компетентність, поєднання наукових знань та етичної поведінки. На сьогодні, існує проблема низької дієвості запроваджених реформ, у тому числі через спротив з боку суддівського корпусу. Аналіз генезису професійного розвитку працівників судових органів дозволить віднайти причини виникнення такої ситуації та більш глибоко розкрити зв'язок між правовими та соціо-психологічними аспектами професійного розвитку. Розгляд історичного досвіду продемонструватиме попередньо застосовані методи, способи боротьби із недостатністю професійних знань та заохочення до професійного розвитку й вкажуть на їх ефективність. У статті проаналізовано специфіку становлення судової системи у Великому князівстві Литовському та Речі Посполитій (від XIV ст. до другої половини XVI ст.). Досліджено характерні риси формування професійних працівників судових органів за часів Гетьманщини та процесу підпорядкування українських земель Російській імперії (з другої половини XIV ст. до 1864 року). Охарактеризовано особливості систематизації порядку професійного розвитку працівників судових органів в Російській імперії (з 1864 року до 1919 року). Сформульовано перелік особливостей по кожному з вказаних етапів. Розкрито зміст кожної із них. З'ясовано, що наявність юридичної освіти унеможливило доступ до посад в судових органах осіб виключно за їх приналежність до дворянства чи шляхти. Крім того, юридична освіта дозволяє використовувати спільні підходи до застосування права, а також оцінювати судовий процес щодо його правомірності. Зроблено висновок, що становлення інституту професійного розвитку працівників судових органів відбувалося ще під час родинно-племінного устрою суспільства та було пов'язане із довірою до особи судді та наявністю у нього тривалого життєвого досвіду. Розвиток професійних навиків працівників судових органів та вимог до кандидатів на посади до судових органів безпосередньо пов'язаний із трансформацією норм моралі, норм звичаєвого права у норми права та законодавчі приписи.

***Ключові слова:** ретроспектива, генезис, професійний розвиток, працівник, судові органи.*

The relevance of the article lies in the fact that the formation of the institute of professional development of employees of judicial bodies takes place under the influence of social, political, legal and economic factors. Accordingly, the genesis of the professional development of employees of judicial bodies needs to be researched, which will highlight the essence and origin of modern ideas about competence, the combination of scientific knowledge and ethical behavior. Today, there is a problem of low effectiveness of the introduced reforms, including due to opposition from the judiciary. Analysis of the genesis of the professional development of employees of judicial bodies will allow to find the reasons for the occurrence of such a situation and will more deeply reveal the connection

between legal and socio-psychological aspects of professional development. A review of historical experience will demonstrate previously applied methods, ways of combating the lack of professional knowledge and encouraging professional development, and will indicate their effectiveness. In the article the specifics of the formation of the judicial system in the Grand Duchy of Lithuania and the Polish-Lithuanian Commonwealth (from the 14th century to the second half of the 16th century) are analyzed. The characteristic features of the formation of professional employees of judicial bodies during the Hetmanship and the process of subordination of Ukrainian lands to the Russian Empire (from the second half of the 14th century to 1864) were studied. The peculiarities of the systematization of the order of professional development of employees of judicial bodies in the Russian Empire (from 1864 to 1919) are characterized. A list of features for each of the specified stages has been formulated. The content of each of them is revealed. It has been found that the presence of a legal education makes it impossible for persons to hold positions in judicial bodies solely because they belong to the nobility or gentry. In addition, legal education allows you to use joint approaches to the application of law, as well as to evaluate the legal process in terms of its legality. It was concluded that the formation of the institute of professional development of judicial officers took place even during the family-tribal system of society and was connected with the trust in the person of the judge and his long life experience. The development of professional skills of employees of judicial bodies and requirements for candidates for positions in judicial bodies is directly related to the transformation of norms of morality, norms of customary law into norms of law and legislative prescriptions.

Key words: *retrospective, genesis, professional development, employee, judicial authorities.*

Актуальність теми. Формування інституту професійного розвитку працівників судових органів відбувається під впливом соціальних, політичних, правових та економічних чинників. Відповідно, потребує дослідження генезис професійного розвитку працівників судових органів, що висвітлить сутність та походження сучасних уявлень про компетентність, поєднання наукових знань та етичної поведінки. На сьогодні, існує проблема низької дієвості запроваджених реформ, у тому числі через спротив з боку суддівського корпусу. Аналіз генезису професійного розвитку працівників судових органів дозволить віднайти причини виникнення такої ситуації та більш глибоко розкрити зв'язок між правовими та соціо-психологічними аспектами професійного розвитку. Розгляд історичного досвіду демонструватиме попередньо застосовані методи, способи боротьби із недостатністю професійних знань та заохочення до професійного розвитку й вказуватиме на їх ефективність.

Стан дослідження. Історія становлення та вдосконалення судових органів, виникнення судової системи, як і взаємодія суду з іншими органами державної влади була неодноразово досліджена. Проте, недостатньо уваги було приділено висвітленню професійності працівників судових органів, формуванню уявлень про критерії такої професійності та потребу в її розвитку. Частковий аналіз зв'язку між генезисом професійного розвитку працівників судових органів та здійсненням судочинства й судоустрою загалом було проведено в науково-теоретичних роботах наступними науковцями: В. А. Багрій, М. М. Бедрій, С. В. Васильєв, М. М. Герус, В. С. Єгорова, М. І. Іншин, О. А. Калашник, С. Г. Ковальова, М. Б. Кравчик, Н. О. Лешкович, Ю. М. Левчук, О. В. Липитчук, І. В. Назаров, В. О. Павелко, В. О. Попелюшко, С. В. Степанов, Б. Р. Стецюк, М. М. Тараненко, М. Г. Тараненко, М. Н. Тихомиров, А. О. Ткаченко, Т. В. Хутько, Ю. С. Шемшученко, С. В. Юшков, О. М. Ярошенко та інші.

Виклад основного матеріалу. Генезис професійного розвитку працівників судових органів проходив протягом усього існування суспільства. Враховуючи історичні події, що відбувалися на території України можливо виділити наступну періодизацію виникнення, становлення та вдосконалення професійного розвитку працівників судових органів залежно від рівня самостійності функціонування судових органів:

Якщо не брати до уваги виникнення протосудових органів в племінних союзах слов'ян та Київській Русі (до XIV ст.), то першим етапом генезису професійного розвитку працівників судових органів є становлення судової системи у Великому князівстві Литовському та Речі Посполитій, оскільки українські землі входили до складу таких країн. Досліджуючи даний етап С. Г. Ковальська вказує про формування доволі складної системи судів, до яких входили:

«суд великого князя та його намісників; третейський суд; доменіальний суд; суд для іногородців; суд в містах з магдебурзьким правом; копний суд; церковний суд» [1, с. 15].

Причиною даної диференціації можливо вважати не лише станову нерівність, але й потребу в розмежуванні компетенції та зменшити навантаження на правлячу верхівку. Так, великий князь в більшій мірі займався міжнародними справами, військовими походами, а тому суддівська діяльність для нього мала другорядний характер та найбільше стосувалася вирішення конфліктів між шляхтою. Разом з тим, відмежування церковних судів свідчить про потребу глибокого ознайомлення із церковним правом, яке було більш деталізованим та об'ємним за обсягом на той час та потребувало додаткових знань мов. Крім того, існування різних судових органів свідчить про різну мету, що стояла перед ними, що далеко не завжди полягала у вчиненні правосуддя, а тому різнилися й вимоги до професійності суддів.

На професійний розвиток суддів значно впливало встановлення ієрархічності у суді, уже в XV ст. в Судебнику Казимира у ст. 11 визначалося, що «якщо існує претензія, то спершу слід шукати правосуддя в свого господаря, а якщо такий не вчинить його, то звернутися до общинного суду. Якщо рішення общинного суду не буде виконано, то слід звернутися до княжого чи воєводського діцького», а в ст. 21 встановлено право «Пани-Ради розглядати скарги на суддів, які використовуючи право земське, вчинили проти права» [2].

Тобто, виокремлення судової функції з адміністративної досі не відбулося, однак формувалося уявлення про можливу невірність рішення суддів та потребу в захисті права на правосуддя. На рівні законодавства досі не формувалися вимоги до професійної та доброчесної поведінки суддів, проте очевидно, що такі існували в суспільстві, як норми моралі з огляду на можливість розгляду скарги на суддів в Пани-Раді. Також, зменшувалася потреба в обов'язковому фактичному володінні засобами примусу, яка уже була обов'язкова лише для найвищих інстанцій, як то суду князя чи суду Пани-Ради.

Перший Литовський Статут містить уже більше згадок про діяльність суддів, якій присвячено розділ 6. Відповідно до ч. 1 розділу 6 даного історичного правового акту «судді мають судити тільки по писаному праві, а в іншому випадку будуть каратися»; в ст. 3 розділу 6 встановлено, що «маршалки земські, дворові і навіть державці мають судити своїх підданих тими ж правами, що поширюються на них самих». У випадку оскарження рішення судді «якщо суддя гарно судив, то йому скаржник має заплатити. А якщо суддя не добре судовив, то суддя має заплатити скаржнику» [3].

Вказівка на використання тих же самих прав є способом виразу рівності перед законом та наявності у всіх однакового обсягу прав. Разом з тим, обов'язок використовувати саме однакові права свідчить про обмеження суддівського свавілля та невірного тлумачення норм. Про це й свідчить наявність юридичної відповідальності у випадках, коли судовий процес буде проводитися згідно з буквою закону, проте не відповідати справедливості.

Більш деталізовано діяльність суду врегульовано в Другому Литовському Статуті у розділі 4. Найперше, слід відзначити формування вимог уже до працівників судових органів, до якого входили підсудок та писар, а не лише суду. В статті 1 розділу 4 Другого Литовського Статуту визначено обов'язок підсудку, писарю та судді складати присягу перед вступом на посаду, де серед іншого вони зобов'язувалися «здійснювати судочинство відповідно до волі Бога, права та цього Статуту, нічого не приховуючи, не дивлячись чи це шляхтич, багатий, вбогий, друг чи приятель кровний, не приймаючи ні послуги, ні дари і не заради однієї з сторін» [4].

Таким чином, серед обов'язків працівників судових органів, які відображали їх компетентність визначалося уже й неупередженість у справах, які стосувалися їх родичів або інших близьких осіб, а також заборону корупційних відносин, тобто приймання подарунків чи прохання надати певну послугу. Сама ж потреба у прийнятті присяги свідчить про поступове відокремлення судових функцій та наділення особи, яка виконує судові функції спеціальним правовим статусом.

Відповідно до статті 7 розділу 4 Другого Литовського Статуту «судді проводять суд самі, ніхто не може бути на їх місці. Якщо суддя захворів чи мав поважні власні причини, та замість себе може призначити чоловіка доброго, цнотливого, правдивого, уміючого користуватися своїм розумом та проживаючого в цьому ж повіті». При цьому, судьями не можуть бути «духовні особи, старости, хорунжі або тіуни того ж повіту» [4].

Дана норма уже містить чіткий перелік характеристик особи, яка може виконувати суддівські функції. Їх аналіз свідчить про поєднання освіченості, тобто вміння логічно мислити, бути знайомими із місцевими традиціями, а також володіння певною професією із вимогами щодо до-

брокесності, як то доброта та правовірність. Разом з тим, професійність судді розмежовувалася із професійністю військових та чиновників. Заборона їм бути суддями пов'язана із зосередженням надмірної влади в одній особі, а також наявністю професійних деформацій, які вплинули б на якісне вчинення правосуддя.

Відокремлено слід розглядати суддівську діяльність за магдебурзьким правом, оскільки вона була незалежною від державної та здійснювалася за власними правилами. З даного питання А. О. Ткаченко визначав, що «суд здійснювався спеціальним судовим органом лавою, що складався з вїйта, тобто голови, лавників та/або присяжних. Вони розглядали цивільні та кримінальні справи жителів міста, завдяки чому отримували у власність землі, сплачені штрафи та податки» [5, с. 134].

Тобто, для магдебурзького права судова функція була частиною загального управління. Проте, важливо її відмінністю була оплата роботи суддів, які мали проводити судові засідання на постійній основі. Крім того, оплата їх послуг забезпечувала матеріальні потреби суддів, а отже збільшувала час на розвиток професійних навиків.

Тож, на етапі становлення судової системи у Великому князівстві Литовському та Речі Посполитій було сформовано фундаментальні вимоги до професійності суддів та інших працівників судових органів, визначену потребу в постійності та профільності судової діяльності, дотримання не лише букви закону, але норм моралі, тобто доброкесність поведінки. Серед особливостей досліджуваного етапу генезису професійного розвитку працівників судових органів слід виділити наступні:

1. Приватно-публічний характер ведення судової діяльності. Публічний характер розкривається через застосування загальних норм права та виконання суддівських повноважень, що було можливим разом із отриманням титулу. Публічний характер проявлявся у можливості залучати громаду до розгляду справи та сплаті податків на користь суддів у містах. Приватний же характер розкривався у розгляді справ лише за зверненнями громадян, навіть якщо такі стосувалися вчинення кримінального правопорушення.

2. Першочерговість дотримання норм моралі у поведінці працівників судових органів. Моральність, доброкесність судді була невід'ємною від його професійності. Працівники суду мали своєю поведінкою та рішенням відображати суспільні уявлення про справедливість та правосуддя. Чітких законодавчих критеріїв такої поведінки не було визначено, а тому норми моралі були універсальним інструментом оцінки.

3. Заборона зловживання владою та використання свого правового становища. Така ситуація особливо стосувалася працівників судових органів у містах, адже населення володіло компетенцією усунути їх від влади. Щодо феодальних чи мирових судів, то зловживання владою визначалося рішенням Пани-Ради чи великого князя, а тому було пов'язано із особистим баченням, а не нормами права безпосередньо.

Наступним етапом генезису професійного розвитку працівників судових органів є формування професійних працівників судових органів за часів Гетьманщини та процесу підпорядкування українських земель Російській імперії. Наведений етап є перехідним та відображає особливості, як феодального ладу в суспільстві, так й вплив новітніх поглядів на джерело походження влади. Щодо Гетьманщини, то насамперед, слід відзначити існування відокремлених судів, які до того ж мали власну структуру, інстанції та диференціювалися залежно від спеціалізації [6].

Спеціалізація щодо розгляду цивільних, кримінальних, військових справ обумовлювала потребу в наявності попередньої освіти та вміння спілкуватися декількома мовами, як то польською, латиною та українською для забезпечення розуміння змісту правових актів та показів свідків, оскільки система станових судів була скасована. Водночас, наявність інстанцій свідчить про можливість набувати власний професійний досвід для судді, а отже й вдосконалювати навиків в судочинстві. Разом з тим, досі об'єднаним з адміністрацією залишається розгляд судових справ в останній інстанції, що здійснюється гетьманом. Така ситуація свідчить про випадки суб'єктивного вирішення справи, свавілля з боку суддів або ж недостатньої повноти і достовірності досліджуваних доказів.

На даний недолік звертає увагу і М. О. Мельник, зазначаючи, що «судоустрій та судочинство в Гетьманщині поступово ставало не відповідним суспільному запиту. Правосуддя досі залишалося прерогацією управлінського апарату, як то Генеральної військової канцелярії, що втручалася навіть у справи, які розглядав Генеральний військовий суд на чолі з Гетьманом. Все частішими ставала скарги на відсутність справедливості у рішеннях суду, корупцію, зловживання» [7, с. 137].

Тобто, судова система Гетьманщини була пристосована до військових потреб, однак із збільшенням її територіальної юрисдикції та при порівнянні із судами в містах магдебурзького права ставала очевидна фактична неспроможність розглядати усі скарги від населення якісно та повноцінно. Однією із основних причин виникнення даного проблемного аспекту слід вважати військову спрямованість діяльності суддів, неможливість вплинути на розгляд справи інших працівників суду та відсутність реальних засобів контролю за їх діяльністю з боку громадськості.

Під час процесу підпорядкування українських земель Російській імперії застосовувалося, як звичаєве, так й писане право. «Права, за яким судився малоросійський народ» є неофіційною кодифікацією українського звичаєвого права, що застосовувалася для вчинення судочинства. Так, відповідно до ст. 2 арт. 3 розділу 7 даного документу, суддею могла бути тільки та людина, що є «достойною, заслуженою, не підозрілою щодо вірності імператорській величності, грамотною, в правах вмілою, керуною, народженою в законному шлюбі, чесного походження, не менше 25 і не більше 70 років. Не могли ж бути суддями сліпі, глухі, позбавленні розуму, п'яниці, іноземці, лихварі, іновірці чи новохрещені, відступники від віри, єретики» [8, с. 81].

Тобто, професійність суддів формувалася уже з трьох складових: наявності знань, як загальних, так й конкретно у праві; досвідченості, що стосувалося загального життєвого досвіду, вміння його оцінювати та керувати власними діями, а також досвіду працювати у правовій сфері; достойності, тобто відповідності морально-етичним уявленням суспільства, як то народження у шлюбі чи чесне походження, наявності лідерських якостей. Разом з тим, перелік заборон є доволі обмеженим та стосується більше фізичної неможливості виконувати обов'язки судді чи відсутності поваги в суспільстві до лихварів чи єретиків. В той же час, питання зловживання владою та поєднання декількох посад не розглядається, як перешкода.

Також, у ст. 1-6 арт. 4 розділу 7 Прав, за яким судився малоросійський народ встановлюються вимоги до суддів, як то «слідкування Священному писанню, відсутністю емоцій під час суду, судити на основі прав, а не власних знань чи досвіду, не підкорятися іншим суддям в своїх рішеннях» [8, с. 83]. Таким чином, від суддів вимагається дотримуватися неупередженості, об'єктивності та незалежності під час розгляду судової справи. Формування зв'язку з релігійними текстами спрямовано на закріплення принципу справедливості та його застосування у випадку прогалин в нормативних положеннях. Відповідно, професійність суддів складалася не лише із можливості не просто знати закон, але й застосувати та тлумачити його згідно з принципами, а також проводити управлінську діяльність щодо попередження стороннього впливу на розгляд справи.

В той же час, судова система Російської імперії до якої поступово наближалася українська була менш розвиненою та мала середньовічний й феодальний характер. Так, О. В. Липитчук зазначає, що в спробах вдосконалити російську судову систему Катерина II в 1775 році «закріплює станові суди, а суди губернев та уїзді були бездіяльними, оскільки вплив губернаторів, намісників чи поліції на вирішення справ був переважачий. З часом, знову були повернуті права губернаторам щодо порушення чи зупинення справ, прийняття судових рішень» [9, с. 83].

Професійність суддів, у даному випадку, зводилася до вірного служіння інтересам губернатора чи намісника певної території, а застосування права, дотримання правової процедури було другорядним. Зрозуміло, що за таких умов формувалася недовіра до суддів, збільшувалося популярність третейських чи інших позадержавних судів. Неefективна діяльність суддів, відсутність професійних навиків в інших працівників судових органів надалі призвело до потреби у реформуванні. Напряма централізації, обраній Російською імперією вказував на проведення реформи на усій її території, а отже й скасування українського порядку судочинства.

Слід констатувати, що досліджуваний етап відображає трансформаційні процеси в суспільстві та пов'язаний із спробами кодифікації звичаєвого права з метою усунення корупції, свавілля з боку суду. Вчинення правосуддя потребувало глибоких знань та багато часу, а тому виокремлювалася окрема посада судді, який не виконував адміністративних, управлінських чи військових функцій. Разом з тим, можливість застосувати примус у суду робила його інструментом політичного впливу, а отже зменшувало незалежність та професійність працівників судових органів. Серед основних особливостей етапу формування професійних працівників судових органів за часів Гетьманщини та процесу підпорядкування українських земель Російській імперії слід визначити такі:

1. Поєднання звичаєвих та нормативних вимог до професійності працівників судових органів. Закріплення в нормативних актах правових норм обґрунтовується потребою спільного управління великими територіями, а також встановленням меж судової діяльності, критеріїв зловживання владою та проголошення наявності відповідальності за таке зловживання. Водно-

час, звичаєві норми відображали оціночні поняття щодо правомірності діяльності працівників судових органів.

2. Гарантування інституційності та спеціалізованості діяльності працівників судових органів. Спеціалізація дозволяла розподілити цивільні та військові справи, які судилися за різними нормами права, а отже й потребували різного рівня професійності. Інстанційність допомагала виправляти помилки здійсненні у розгляді справи. Разом з тим, чим вищою була інстанція, тим меншим було значення права та законодавства, тобто спеціалізованість працівників на судовій, а не управлінській діяльності.

3. Надмірна суб'єктивність під час призначення на посади до судових органів. Під час Гетьманщини суб'єктивність стосувалася призначення суддів або ж Гетьманом, або ж призначення його громадою, що обумовлювалося репутацією особи, а не наявністю юридичних знань чи судової практики. Процес підпорядкування українських територій Російській імперії потребував отримання посад, у тому числі в судах особами, які підтримували Російську імперію, а тому їх призначення відбувалося виключно після схвалення в міністерстві юстиції.

Наступний етап генезису пов'язаний із систематизацією порядку професійного розвитку працівників судових органів в Російській імперії. Слід зазначити, що попередньо на територіях, на які поширювала свою владу Російська імперія, існували доволі розрізнені судові системи, а часто й не передбачалося існування закріпленого у нормах варіанту розгляду будь-яких справ окрім кримінальних. В останньому випадку, порядок судочинства закріплювався ще Військовим статутом [10].

Відповідно, судова реформа мала на меті об'єднати, уніфікувати, вдосконалити судову систему, пристосувати до її більш демократичного ладу. Судова реформа мала вирішити проблеми із застосуванням тортур, визначенням достовірності доказів, змагальності судового процесу, ролі в ньому прокурора та адвоката. Прийняті в 1864 році Судові статuti [11], склалися із 5 книг, присвячених цивільному, кримінальному судочинству та справах щодо спадкування, виконавчого провадження, третя книга стосувалася саме діяльності працівників судових органів. Варто наголосити, що Судові статuti були неодноразово змінені, як щодо вдосконалення, так скасування дії окремих норм, що зменшувало структурність та ефективність дії.

Відповідно до ст. 203-204 «Встановлення судових установ» (третя книга Судових статутів) «членами окружного суду можуть бути лише ті особи, що прослужили у Суді не менше 3 років у званні не нижче секретаря окружного суду. Також, до членів окружного суду можуть зараховуватися присяжні повірені, що були такими не менше 10 років та отримали відповідний сертифікат про це та сертифікат про чітке, справне та бездоганне виконання своїх обов'язків» [12].

Судова система за реформою 1864 передбачала існування, як мирових (міських та повітових), так й окружних судів. Якщо для місцевих суддів можливо було призначення особи лише із освітою та досвідом у правовій сфері, то для окружних важливим є спеціалізація на судовій діяльності. Така ситуація пояснюється більшим обсягом справ, детальними вимогами щодо ведення судового діловодства та судових засідань. Разом з тим, збільшується обсяг самих працівників судових органів, які тепер складаються окрім писаря та судді із повіреного присяжного, прокурора, судових слідчих, обер-секретарів.

Було встановлено й загальні вимоги до будь-якого із працівників судового органу. Так, згідно з ст. 407 «Встановлення судових установ» кандидати на посаду до судової установи мають «закінчити курс юридичних наук у вищих навчальних закладах»; ст. 353 встановлено вимогу для присяжного повіреного окрім освіти мати «досвід в практичній сфері під керівництвом присяжних повірених не менше 5 років» [12]. Потреба в отриманні юридичної освіти унеможлилювала перехід від адміністративної посади на судову виключно внаслідок наявності досвіду чи поваги з боку суспільства. Отримання освіти забезпечувало надалі й однакове застосування законів та наказів на основі єдиних підходів до тлумачення та оцінювання доказів, тобто уніфікувалася судова практика. Призначення працівників судових органів міністерством юстиції зменшувало вплив суб'єктивних чинників під час вибору, а також владу (офіційного чи корупційного характеру) над ними осіб, що виконують адміністративні функції, як то губернаторів.

Досліджуючи судову реформу 1864 року Н. О. Лешкович оцінює її позитивно, оскільки «суд почав працювати швидше та на підставі закону, зменшилася корупція. Проте, вироки провозували все більше звернені до апеляції. Вплив на суд набував все більше політичного контексту. В той же час, право судити цивільні справи зменшило втручання адміністрації в приватні справи, а незначна кількість вироків з року в рік свідчила про більш об'єктивне вирішення справ» [13, с. 52].

Наслідки судової реформи на професійний розвиток, також, можливо оцінювати позитивно, адже вперше було визначено обов'язковість юридичної освіти та досвіду сфері суду разом із забезпеченням можливості отримати таку освіту на території країни, а отже враховуючи національні особливості. Разом з тим, скасування магдебурзького права у містах та зменшення кількості судів призвело до збільшення навантаження на суди, а отже й зменшення можливості застосувати усі професійні навички. Крім того, досі не визначено обов'язок працівників судових органів постійно розвивати професійні навички не лише в ході практичної діяльності, але й в процесі обміну досвідом на зібраннях суддів та згідно з новими правовими концепціями.

Таким чином, досліджуваний етап генезису професійного розвитку працівників судових органів пов'язаний із створенням чітких критеріїв професійності, функціонуванням механізму розподілу судової та адміністративної влади, а також правових інструментів забезпечення реальної можливості здобути знання та навички необхідні для отримання посади в суді. До основних особливостей етапу систематизації порядку професійного розвитку працівників судових органів в Російській імперії слід зарахувати наступні:

1. Обов'язкове отримання юридичної освіти працівниками судових органів. Наявність юридичної освіти унеможливило доступ до посад в судових органах осіб виключно за їх приналежність до дворянства чи шляхти. Крім того, юридична освіта дозволяє використовувати спільні підходи до застосування права, а також оцінювати судовий процес щодо його правомірності. Наявність юридичної освіти є ще однією гарантією незалежності від адміністративних органів, оскільки дозволяє більш ефективно захищати права працівників судових органів та осіб, що звернулися за захистом.

2. Незалежність діяльності працівників судових органів від управлінської діяльності. Тобто, праця в судових органах є несумісною із працею в інших організаціях чи державних органах. Хоча організація внутрішньої діяльності суду досі здійснюється іншими державними органами, проте це забезпечує більшу профільність діяльності суддів. Як наслідок, здобувається досвід вчинення правосуддя, а не впорядкування та управління.

3. Нівелювання моральних та етичних чинників добору на посади до судових органів. Оскільки призначення на посаду здійснювалося Міністром юстиції, а не жителями територій, то визначальними стали вміння та професійні знання. Варто уточнити, що моральні та етичні чинники впливали в аспекті фактичної здатності проводити судочинство, як то усунення від праці в судових органах іновірців, які не були знайомі з національним правом, звичаями, а отже не могли якісно проводити судовий розгляд.

Отже, становлення інституту професійного розвитку працівників судових органів відбувалося ще під час родинно-племінного устрою суспільства та було пов'язане із довірою до особи судді та наявністю у нього тривалого життєвого досвіду. Розвиток професійних навичок працівників судових органів та вимог до кандидатів на посади до судових органів безпосередньо пов'язаний із трансформацією норм моралі, норм звичаєвого права у норми права та законодавчі приписи.

Список використаних джерел:

1. Ковальова С. Г. Еволюція судової системи і судочинства на українських землях Великого Князівства Литовського : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень / ОНЮА. О., 2004. 21 с.
2. Лист (судебник) великого князя Казимира Ягайловича 1468. URL: <https://cutt.ly/ogPTMP7> (Дата звернення: 02.11.2020).
3. Перший (Старий) Статут Великого князівства Литовського 1529. URL: <https://cutt.ly/0gPT0TO> (Дата звернення: 02.11.2020).
4. Другий (волинський) статут Великого Князівства Литовського 1566 року. Мінськ, 2003. 263 с.
5. Ткаченко А.О. Магдебурзьке право на теренах українських земель: світоглядно-правові засади. *Світогляд-Філософія-Релігія*. 2014. № 7. С. 129–139.
6. Тараненко, М. Г., Тараненко М. М. Правовідносини, судоустрій, злочини та покарання на Запорозькій Січі. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право*. 2017. № 3/4 (35/36). С. 117–122.
7. Судова реформа гетьмана К. Розумовського наприкінці XVIII ст. *Сіверщина в історії України* : зб. наук. пр. К.: Глухів, 2014. № 7. С. 137–139.

8. Шемшученко Ю. С. Права за якими судиться малоросійський народ. К. : МАПК, Міністерство України у справах науки і технологій, 1997. 598 с.
9. Липитчук О. В., Лешкович Н. О. Судова реформа 1864 року і проблеми формування правової свідомості в Росії (друга половина XIX – початок XX ст.). *Вісник Львівського університету*. 2014. № 59. С. 92–101.
10. Військовий статут. Повне зібрання законів Російської імперії з 1649 року. СПб : Типографія 2 відділення. № 3006. С. 203–453.
11. Судові статути від 20 листопада 1864 року. URL: <https://cutt.ly/2gPYEH0> (Дата звернення: 02.11.2020).
12. Встановлення судових установ : Судовий статут від 20.11.2020. URL: <https://cutt.ly/ogPYT1g> (Дата звернення: 02.11.2020).
13. Липитчук О. В., Лешкович Н. О. Суд і судочинство в Росії після судової реформи 1864 року. *Вісник Львівського університету*. 2014. № 1. С. 44–54.

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ

CERTAIN ASPECTS OF DETERMINING THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що територіальні громади є первинними суб'єктами місцевого самоврядування в Україні, а також основними носіями його функцій і повноважень, то правильне з'ясування переліку принципів, за якими слід здійснювати публічне адміністрування діяльності територіальних громад, слугуватиме гарною основою для подальшого практичного втілення процесу децентралізації влади, що відбувається на сьогодні в Україні. Метою статті є визначення поняття та системи принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад. Визначено поняття та систему принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, під якою розуміється сукупність основоположних ідей або засад, що являють собою фундаментальні вихідні положення, необхідні для організації та здійснення органами публічного адміністрування територіальних громад діяльності, спрямованої на ефективне та якісне виконання тих завдань, що поставлено перед ними. Систему принципів доцільно поділяти на загальні та спеціальні. Загальними принципами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні пропонується вважати: законність, гуманізм, демократизм, децентралізація, об'єктивність, публічність, соціальна спрямованість, оптимізація регулюючого впливу, керованість, комплексність та плановість. А до спеціальних засад адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні пропонується віднести наступні принципи: правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність органів публічного адміністрування територіальних громад у межах наданих їм повноважень; підконтрольність, підзвітність та відповідальність органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; спрямованість діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальної громади на якісне надання адміністративних послуг її жителям, захист інтересів відповідної громади та підтримання її спроможності.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, територіальні громади, принципи адміністративно-правового регулювання, принципи публічного адміністрування діяльності територіальних громад.

The relevance of the article lies in the fact that territorial communities are the primary subjects of local self-government in Ukraine, as well as the main bearers of its functions and powers, so the correct clarification of the list of principles according to which the public administration of the activities of territorial communities should be carried out will serve as a good basis for further practical implementation of the process of decentralization of power, which is currently taking place in Ukraine. The purpose of the article is to define the concept and system of principles of administrative and legal regulation of the activities of territorial communities. The concept and system of principles of administrative and legal regulation of the activity of territorial communities in Ukraine is defined, which is understood as a set of basic ideas or principles, which represent the fundamental initial provisions necessary for the organization and

implementation of activities aimed at the effective and high-quality performance of the public administration bodies of territorial communities tasks set before them. It is advisable to divide the system of principles into general and special ones. The general principles of administrative and legal regulation of the activities of territorial communities in Ukraine are proposed to be: legality, humanism, democracy, decentralization, objectivity, publicity, social orientation, optimization of regulatory influence, manageability, comprehensiveness and planning. And the following principles are proposed to be included in the special principles of administrative and legal regulation of the activities of territorial communities in Ukraine: legal, organizational and material and financial independence of public administration bodies of territorial communities within the limits of their powers; controllability, accountability and responsibility of public administration bodies of territorial communities and their officials to the residents of such communities; collegiality; combination of local and state interests; the orientation of the activities of the subjects of the public administration of the territorial community to the provision of high-quality administrative services to its residents, the protection of the interests of the respective community and the maintenance of its capacity.

Key words: *administrative and legal regulation, territorial communities, principles of administrative and legal regulation, principles of public administration of territorial communities.*

Постановка проблеми. Для того, щоб розробити дієвий та ефективний механізм публічного адміністрування діяльності територіальних громад в Україні доцільним є визначення принципів адміністративно-правового регулювання зазначеного виду діяльності. Оскільки принципи є основними засадами, що визначають сутність і призначення організації та діяльності будь-якої публічної структури [1, с. 68]. А територіальні громади здійснюють свої основні функції саме за допомогою різних публічних структур, зокрема і органів місцевого самоврядування.

Зважаючи на те, що територіальні громади є первинними суб'єктами місцевого самоврядування в Україні, а також основними носіями його функцій і повноважень, то правильне з'ясування переліку принципів, за якими слід здійснювати публічне адміністрування діяльності територіальних громад, слугуватиме гарною основою для подальшого практичного втілення процесу децентралізації влади, що відбувається на сьогодні в Україні.

Оскільки саме принципи адміністративно-правового регулювання покликані відображати закономірності, що об'єктивно існують у цьому різновиді правового регулювання та мають особливе значення для його організації та здійснення [2].

Стан дослідження. Дослідженню проблем визначення адміністративно-правового регулювання в окремих галузях суспільних відносин приділяли свою увагу такі, зокрема, вчені, як: Т.Л. Антонова, К.В. Барсуков, Ю.А. Будник, А.П. Гетьман, І.А. Городецька, В.А. Головка, Ю.С. Кіцул, В.А. Лазаренко, Д.В. Мамчур, А.В. Матвійчук, Ю.В. Пирожкова, В.В. Шеховцов, В.Д. Черній та інші. Проте, відзначимо, що у доктрині адміністративного права відсутні визначення як поняття так і системи принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.

Метою статті є визначення поняття та системи принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад.

Виклад основного матеріалу дослідження. В Юридичній енциклопедії під терміном «принцип» розуміються основні засади, вихідні ідеї, що характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки, системи внутрішнього і міжнародного права, політичної, державної чи громадської організації [3, с. 110].

Оскільки органи місцевого самоврядування є публічною структурою, то принципи мають визначати основні керівні ідеї та настанови щодо організації та здійснення адміністративно-правової діяльності у сфері публічного адміністрування територіальних громад.

Значення принципів полягає також у тому, що вони утворюють певний каркас, який є опорою для всіх нормативно-правових актів, якими регулюється організація та діяльність державного інституту загалом чи окремих його ланок [1, с. 97]. Отже, саме принципи – це те, що має бути в основі будь-якої діяльності, насамперед її регулювання. Вони мають бути тим фундаментом, який має зумовити досягнення мети регулювання та виконання поставлених завдань за всіма напрямками [4, с. 109].

Переходячи до класифікації принципів адміністративно-правового регулювання слід відзначити, що у науці адміністративного права відсутня єдина думка з цього питання.

Наприклад, деякі вчені поділяють зазначені принципи на: 1) конституційні: законності; пріоритету прав і свобод людини і громадянина; гуманізму; демократизму нормотворчості і реалізації прав; 2) організаційно-функціональні: підзвітність і підконтрольність державних органів; відкритості і прозорості, ефективності; неупередженості [5, с. 36–40; 6, с. 13–16; 7, с. 269].

Тоді як Ю.В. Пірожкова пропонує таку систематизацію принципів регулювання: загальні - принципи системності, об'єктивності, саморегулювання, зворотного зв'язку, гласності, змагальності, стимулювання; часткові - принципи, що застосовуються в різних підсистемах чи суспільних сферах (економічній, соціально-політичній, духовній), і принципи, що використовуються при аналізі різних суспільних явищ, організацій і інститутів; організаційно-технологічні - принцип єдиначальності, поєднання державного, регіонального і місцевого регулювання, конкретності, ієрархії, єдиначал, делегування повноважень [8, с. 70].

А на думку Д.М. Павлова принципи адміністративно-правового регулювання поділяються на: структурно-цільові, що відображають закономірності, відносини і взаємозв'язки раціональної будови «дерева» цілі; структурно-функціональні, що характеризують закономірності, відносини і взаємозв'язки будови функціональної структури; структурно-організаційні, пов'язані із закономірностями, відносинами і взаємозв'язками побудови організаційної структури; структурно-процесуальні, які дають уявлення про основні (визначальні) закономірності, відносини і взаємозв'язки раціонального й ефективного ведення діяльності органів державної влади і місцевого самоврядування [9, с. 269].

С.В. Ківалов розглядає принципи класифікує на: 1) загальносистемні принципи (об'єктивність, демократизм, розподіл влади, правова впорядкованість, законність, публічність; 2) структурно-цільові (погодженість та взаємодоповнюваність цілей; підпорядкування приватних, локальних цілей загальним цілям державного регулювання); 3) структурно-функціональні (диференціація і фіксування функцій шляхом видання правових норм і їх закріплення у компетенції державних органів; концентрація та різноманітність функцій; відповідність впливу реальним вимогам та запитам об'єктів); 4) структурно-організаційні (єдність системи державної влади, яка забезпечує цілісність, погодженість і дієвість державно-регулюючих процесів; територіально-галузевий, який обумовлює залежність організаційних структур від території, галузі виробництва і послуг; різноманітність організаційних зв'язків у системі державного регулювання); 5) структурно-процесуальні (відповідність елементів регулюючої діяльності державних органів своїм функціям; конкретизація діяльності та особистої відповідальності за її результати; стимулювання раціональної і ефективної діяльності) [10, с. 165].

С.І. Бевз розглядаючи систему принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності вважає, що система розглянутих принципів включає «принципи адміністративного права як положення, що можуть бути застосовані до будь-яких адміністративно-правових відносин незалежно від суб'єкта, об'єкта та їх змісту. Такі принципи можуть бути визначені як основні принципи адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності, тоді як принципи державного управління та його напрямів – як спеціальні, тобто такі, що характерні саме для реалізації державного управління у сфері господарської діяльності [4, с. 111]. У цьому погляді заслуговує на увагу поділ принципів на основні, тобто загальні, а також спеціальні, тобто галузеві.

На думку А.А. Манжули до принципів правового регулювання діяльності науково-дослідних установ слід віднести: а) принцип системності; б) принцип динамізму; в) принцип компетентності та функціональності; г) принцип підпорядкованості або ж централізму [11, с. 7].

Безумовно, що кожна із наведених класифікацій має певне наукове та практичне значення. Проте вищенаведені позиції підтверджують і тези, що серед вчених відсутня єдина думка щодо підстав та критеріїв класифікації принципів адміністративно-правового регулювання, оскільки кожен вчений намагається побудувати власну систему принципів, відмінну від інших класифікацій і тим самим ускладнюючи розуміння розглянутої адміністративно-правової категорії.

На нашу думку, до побудови системи принципів доцільно підходити більш спрощено, виділяючи загальні принципи, тобто властиві для будь-якого виду адміністративно-правового регулювання, та спеціальні – принципи властиві окремому виду адміністративно-правового регулювання.

Схожу позицію пропонують у своїх дисертаційних дослідженнях О.Ш. Чомахашвілі [2] та Н.Ф. Вашук, яка проєктує різні класифікації принципів адміністративно-правового регулю-

вання на управлінський процес, який відбувається у сфері легкої промисловості України, відзначає, що «найбільш вдалим, на наш погляд, було б запропонувати класифікувати принципи адміністративно-правового регулювання у сфері легкої промисловості на конституційні або основні (фундаментальні), що знайшли своє закріплення у змісті Конституції України, та функціональні, тобто ті, що мають безпосередній стосунок до діяльності (активності) окремих державновладних суб'єктів, які організують і реалізують сукупність процесів, спрямованих на об'єктивно-якісне функціонування структурних складових сфери легкої промисловості України [12, с. 58]. Отже, у системі розглянутих нами принципів доцільно виділяти основні (конституційні) принципи, а також спеціальні, тобто такі принципи, що мають безпосереднє відношення до визначення основоположних засад діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

Що стосується першої групи принципів, то О.Ш. Чомахашвілі пропонує відносити до них, зокрема, наступні: об'єктивність, демократизм, законність, публічність, соціальна спрямованість, оптимізація регулюючого впливу, комплексність, контролюваність, централізація і децентралізація, плановість [2]. На нашу думку, всі вищеперелічені принципи, крім централізації, можна віднести і до основоположних керівних засад, необхідних для організації та здійснення органами публічного адміністрування територіальних громад своєї діяльності. Тобто їх можна визнати основними принципами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні.

Наприклад, принцип оптимізації регулюючого впливу є гарантом ефективної діяльності будь-якої системи регулювання. Оптимізація не завжди призводить до ускладнення системи, але характеризується пошуками якісно нових шляхів та структурної раціоналізації. Принцип оптимізації об'єктивно витікає з характеру всього державного регулювання, дозволяє вдосконалювати структуру регульованого об'єкту та підвищує його функціональні можливості, що призводить до усунення негативних процесів системи [2]. Тому використання цього принципу є важливою складовою для досягнення мети розгляданого нами виду адміністративно-правового регулювання.

Що стосується спеціальних принципів розгляданого нами виду адміністративно-правового регулювання, то вони, на нашу думку, знайшли своє відображення у галузевому законодавстві, що регламентує діяльність суб'єктів публічного адміністрування територіальних громад.

У першу чергу, таким є Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», у ст.4 якого до основних принципів місцевого самоврядування в Україні віднесено такі принципи, як: народовладдя; законність; гласність; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; виборність; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність в межах повноважень, визначених цим та іншими законами; підзвітність та відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування [13].

Розглядаючи ці принципи відзначимо, що варто розмежовувати принципи адміністративного права і принципи державного управління. Державне управління – це діяльність держави, адміністративно-правове регулювання – це упорядкування такої діяльності нормами адміністративного права. Досить часто замість принципів адміністративного права характеризують принципи державного управління. Однак, хоча й вони тісно пов'язані між собою, але це – різні явища [4, с. 110]. Різновидом державного управління є спеціальність «міське самоврядування» [14], принципи якої і визначено у вищенаведеній нормі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Проте деякі із цих принципів можна вважати основоположними ідеями або засадами, що необхідні для організації та здійснення адміністративно-правового регулювання, зокрема й діяльності територіальних громад. Так, перші три принципи можна віднести до групи загальних принципів адміністративно-правового регулювання, оскільки вони є дуже близькими за змістом із ними. З решти принципів, до спеціальних принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, на нашу думку, можна віднести такі принципи, як: колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність органів публічного адміністрування територіальних громад у межах наданих їм повноважень; підконтрольність, підзвітність та відповідальність органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад.

Наприклад, використання принципу поєднання місцевих та державних інтересів в адміністративно-правовому регулюванні розгляданого нами виду діяльності означає здійснення недержавними за своєю природою суб'єктами – органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами, територіальними громадами – пошуку оптимальної рівноваги між локаль-

ними та державними інтересами, а також те, що місцеве самоврядування не може бути повністю не залежною від держави (суверенною) управлінською системою, тобто своєрідною державою в державі [15, с. 49].

А такі принципи як виборність; державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування; судовий захист прав місцевого самоврядування [13] можна віднести до принципів властивих сфері державного управління, спеціальності «міське самоврядування». Хоча вони також чинять певний вплив і на адміністративно-правове регулювання розгляданого нами виду діяльності.

Наступним нормативним актом, з якого можливо виділити принципи, за якими слід здійснювати адміністративно-правове регулювання діяльності органів публічного адміністрування територіальних громад є Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування». З аналізу ст.4 цього Закону випливає, що до загальних принципів слід віднести: верховенство права, демократизм і законність; гуманізм і соціальна справедливість; гласність; пріоритет прав та свобод людини і громадянина [16].

В той час, як спеціальними принципами доцільно вважати: поєднання місцевих і державних інтересів; підконтрольність, підзвітності, персональної відповідальності за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків; дотримання прав місцевого самоврядування; правової і соціальної захищеності посадових осіб місцевого самоврядування; захисту інтересів відповідної територіальної громади; фінансового та матеріально-технічного забезпечення служби за рахунок коштів місцевого бюджету; самостійності кадрової політики в територіальній громаді» [16]. Проте слід відзначити, що деякі з вищезазначених спеціальних принципів є складовими тих принципів, що визначені у Законі України «Про міське самоврядування в Україні». Наприклад, підконтрольність, підзвітність, персональна відповідальність за порушення дисципліни і неналежне виконання службових обов'язків є складовою принципу підконтрольності, підзвітності та відповідальності органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад. Тому, щоб уникнути зайвого дублювання схожих за змістом принципів, ми не будемо включати їх до кінцевого переліку засад. Крім того, для визначення спеціальних принципів слід враховувати мету адміністративно-правової діяльності територіальних громад.

Висновок. Таким чином, під принципами адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні, ми пропонуємо розуміти сукупність основоположних ідей або засад, що являють собою фундаментальні вихідні положення, необхідні для організації та здійснення органами публічного адміністрування територіальних громад діяльності, спрямованої на ефективне та якісне виконання тих завдань, що поставлено перед ними.

Систему принципів доцільно поділяти на загальні та спеціальні.

До загальних принципів адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні слід відносити: законність, гуманізм, демократизм, децентралізація, об'єктивність, публічність, соціальна спрямованість, оптимізація регулюючого впливу, керованість, комплексність та плановість.

А до спеціальних засад адміністративно-правового регулювання діяльності територіальних громад в Україні належать наступні принципи: правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність органів публічного адміністрування територіальних громад у межах наданих їм повноважень; підконтрольність, підзвітність та відповідальність органів публічного адміністрування територіальних громад та їх посадових осіб перед жителями таких громад; колегіальність; поєднання місцевих і державних інтересів; спрямованість діяльності суб'єктів публічного адміністрування територіальної громади на якісне надання адміністративних послуг її жителям, захист інтересів відповідної громади та підтримання її спроможності.

Список використаних джерел:

1. Іщук О.С. Принципи кримінологічної діяльності органів прокуратури. *Митна справа*. 2015. №5(101), частина 2. С. 67–74.
2. Чомахавілі О.Ш. Адміністративно-правове регулювання охорони прав на промислові зразки в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Нац. ун-т держ. податк. служби України. Ірпінь, 2008. 19 с.
3. Волошин Ю.О. Принцип. Юридична енциклопедія: в 6 т. ; редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 1998. Т. 5: П–С. 2003. С. 110.

4. Бевз С.І. Поняття та система принципів адміністративно-правового регулювання державного управління у сфері господарської діяльності. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2019. № 4. С. 108–111.

5. Забарвний Г. Г., Каложний Р. А., Шкарупа В. К. Адміністративне право України : навчальний посібник. К. : Вид. Паливода А.В., 2003. 212 с.

6. Світличний О. П. Адміністративні правовідносини у сфері земельних ресурсів України: проблеми теорії та практики правозастосування : монографія. Донецьк : Державне видавництво «Донбас», 2011. 410 с.

7. Ткач Г. Сучасні принципи адміністративного права та їх концептуальне значення для оновлення змісту українського адміністративного права. Законодавство України. Науково-практичні коментарі. 2006. № 8. С. 34–40.

8. Пирожкова Ю.В. Адміністративно-правове регулювання у сфері автомобілебудування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ірпінь, 2007. 233 с.

9. Павлов Д.М. Мета, завдання та принципи адміністративно-правового регулювання природно-техногенної безпеки та цивільного захисту. *Митна справа*. 2015. № 4 (2). С. 267–274.

10. Ківалов С.В. Адміністративне право України: Підручник. Одеса : Юрид. літ, 2003. 896 с.

11. Манжула А.А. Адміністративно-правові засади організації діяльності науково-дослідних установ в Україні : дис... доктора. юрид. наук : 12.00.07 / Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2016. 43 с.

12. Ващук Н.Ф. Адміністративно-правове регулювання у сфері легкої промисловості України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2019. 236 с.

13. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80#Text>

14. Паспорт спеціальності 25.00.04 - місцеве самоврядування (нова редакція). URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/va6_1330-07#Text

15. Ковалів М.В., Іваха В.О. Правовий статус органів місцевого самоврядування в Україні. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2015. № 824. С. 45–49.

16. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2493-14#Text>

**ЗАВДАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ РОБОТОДАВЦЯ
ЗА ПОРУШЕННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА**

**THE OBJECTIVE OF CRIMINAL LIABILITY OF THE EMPLOYER
FOR VIOLATIONS OF LABOR LAW**

Актуальність статті полягає в тому, що кримінальна відповідальність має ряд суттєвих відмінностей від інших видів юридичної відповідальності, що обумовлюється у тому числі спеціальними завданнями. Проте, в межах самої кримінальної відповідальності завдання, які стоять перед її напрямками є доволі неоднозначними й часто не вірно розуміються. Дослідження завдань кримінальної відповідальності роботодавця за порушення трудового законодавства дозволить конкретизувати якими є пріоритетні напрями застосування норм кримінального права правомірним шляхом. Розкриття змісту завдань кримінальної відповідальності на науково-теоретичному рівні дозволить прослідкувати зміну в підходах з моменту побудови незалежної та демократичної держави. Крім того, формування їх переліку та з'ясування сутності покращуватиме практику застосування кримінальної відповідальності та встановлення кримінальних правопорушень роботодавця від інших протиправних вчинків в трудовій сфері. У статті проаналізовано завдання кримінальної відповідальності роботодавця за порушення трудового законодавства. Сформульовано авторський перелік таких завдань. Охарактеризовано та обґрунтовано специфіку та сутність кожного із них. Наведено наукові позиції по даній тематиці, розкрито їх особливості в контексті досліджуваної тематики. Наголошено, що кримінальна відповідальність дозволяє знайти адекватний рівень захисту та співмірне покарання для роботодавців, чії дії мали особливо негативний вплив на трудову сферу. Оскільки співмірність є оціночним поняттям, то обов'язковим є залучення суду та ретельна перевірка усіх обставин справи. Зроблено висновок, що завдання кримінальної відповідальності роботодавця за порушення трудового законодавства щодо забезпечення наявності адекватної санкції за порушення роботодавцем своїх обов'язків (зловживання правами) полягає у передбачені в законодавстві достатньої варіативності кримінальної відповідальності, розмежування її і за складом, і за наслідками, і суб'єктами, що підлягають покаранню від інших видів юридичної відповідальності задля максимальної точності та ефективності застосування.

Ключові слова: завдання, кримінальна відповідальність, роботодавець, трудове законодавство, праця, працівник.

The relevance of the article lies in the fact that criminal responsibility has a number of significant differences from other types of legal responsibility, which is determined, among other things, by special tasks. However, within the limits of criminal liability itself, the tasks facing its directions are quite ambiguous and often not correctly understood. The study of the tasks of the employer's criminal liability for violation of labor legislation will allow specifying the priority areas of the legal application of the norms of criminal law. Disclosure of the content of criminal responsibility tasks at the scientific and theoretical level will allow us to follow the change in approaches since the establishment of an independent and democratic state. In addition, forming their list and clarifying the essence will improve the practice of applying criminal liability and establishing criminal offenses of the employer from other illegal acts in the labor sphere. In the article the tasks of criminal liability of the employer for violation of labor legislation are analyzed.

The author's list of such tasks has been formulated. The specificity and essence of each of them is characterized and substantiated. Scientific positions on this topic are presented, their features are revealed in the context of the researched topic. It is emphasized that criminal liability allows finding an adequate level of protection and proportionate punishment for employers whose actions had a particularly negative impact on the labor sphere. Since proportionality is an evaluative concept, it is mandatory to involve the court and thoroughly check all the circumstances of the case. It was concluded that the task of the employer's criminal liability for violation of labor legislation in order to ensure the availability of an adequate sanction for the employer's violation of his duties (abuse of rights) consists in the sufficient variability of criminal liability provided for in the legislation, its delimitation in terms of composition, consequences, and sub objects subject to punishment from other types of legal liability for maximum accuracy and efficiency of application.

Key words: *task, criminal liability, employer, labor legislation, work, employee.*

Актуальність теми. Кримінальна відповідальність має ряд суттєвих відмінностей від інших видів юридичної відповідальності, що обумовлюється у тому числі спеціальними завданнями. Проте, в межах самої кримінальної відповідальності завдання, які стоять перед її напрямками є доволі неоднозначними й часто не вірно розуміються. Зокрема це й стосується кримінальної відповідальності роботодавця за порушення трудового законодавства. Так, під час її застосування необхідно розуміти специфіку господарської діяльності роботодавця, підтвердження офіційності відносин між ним та працівниками, характеру таких відносин (приватного чи публічного), адже усе це впливатиме на розмір покарання.

Дослідження завдань кримінальної відповідальності роботодавця за порушення трудового законодавства дозволить конкретизувати якими є пріоритетні напрями застосування норм кримінального права правомірним шляхом. Розкриття змісту завдань кримінальної відповідальності на науково-теоретичному рівні дозволить прослідкувати зміну в підходах з моменту побудови незалежної та демократичної держави. Крім того, формування їх переліку та з'ясування сутності покращуватиме практику застосування кримінальної відповідальності та встановлення кримінальних правопорушень роботодавця від інших протиправних вчинків в трудовій сфері.

Стан дослідження. Слід зауважити, що питання завдань кримінальної відповідальності роботодавця за порушення трудового законодавства є малодослідженими, проте загальні його аспекти були опрацьовані такими вченими: С. В. Албул, Т. В. Андрейчук, А. М. Бабенко, Т. В. Бабчинська, В. А. Багрій, Н. М. Батанова, А. Ю. Бойчук, Р. Г. Ботвінов, С. Я. Вавженчук, О. А. Грищенко, Н. В. Гришина, Е. С. Дмитренко, І. В. Драган, І. В. Зелена, І. О. Зінченко, П. О. Ізуйта, М. І. Іншин, О. В. Козаченко, К. О. Колібіна, В. Я. Конопельський, О. В. Кучера, П. С. Луцук, Л. О. Макаренко, В. О. Меркулова, Н. М. Оніщенко, А. О. Осауленко, В. П. Остапович, В. М. Пальченкова, Н. М. Пархоменко, О. І. Процевський, С. В. Селезень, Т. І. Тарахонич, І. М. Ткаченко, Є. В. Шевченко.

Виклад основного матеріалу. Тобто, завдання може мати прогностичний характер, коли ж функції завжди відтворюють існуючий стан речей. В контексті даного дослідження досягнення одного завдання може вимагати поєднання декількох функцій одночасно. Крім того, завдання кримінальної відповідальності роботодавця за порушення трудового законодавства залежно, у свою чергу, від мети та підходів до правового регулювання. Тобто, завдання кримінальної відповідальності залежать від зовнішніх чинників та змінюються разом із ними, коли ж зміна функцій, зміна їх важливості та регулярності втілення залежить від внутрішніх чинників.

Досліджуючи питання завдань юридичної відповідальності в контексті конституційного законодавства Н. М. Батанова зазначає, що вони є динамічними та мають суб'єктивно-об'єктивний характер. Юридична відповідальність покликана знижувати рівень правопорушень, охороняти конституційний лад, захищати основні правові цінності, зміцнювати правопорядок та законність, формувати правову культуру та громадянське суспільство [1, с. 107].

Тобто, юридична відповідальність, зокрема кримінальна не повинна мати виключно каральний характер. Як соціальне явище вона впливає на поведінку суб'єктів трудових відносин й превентивно. Завданням кримінальної відповідальності в сучасному правовому суспільстві має бути переконання суб'єктів права дотримуватися норм права добровільно. Тобто, наявність кримінальної відповідальності виступає гарантією дотримання роботодавцем своїх обов'язків, адже саме та лише в іншому випадку наступатиме кримінальна відповідальність. Разом з тим доволі

суперечливим є твердження щодо суб'єктивно-об'єктивного характеру завдань, оскільки збільшення суб'єктивності їх сприйняття погіршуватиме єдність та однозначність розуміння призначення кримінальної відповідальності роботодавця.

В. П. Остапович виділяє наступні основні завдання юридичної відповідальності: стимулювання поведінки правомірного характеру; кара за здійснене правопорушення; утримання від вчинення інших правопорушень; відновлення того стану, що був до здійснення правопорушення [2, с. 449]. Аналізуючи такий перелік можливо дійти висновку, що він в більшій мірі відображає функції кримінальної відповідальності щодо впливу на поведінку конкретної особи, чи то роботодавця щодо покарання та утримання від інших порушень, чи то працівника, трудові права якого були порушені та мають бути відновлені. Тому, погоджуючись із існуванням наведених явищ, все ж вони відносяться до іншої правової категорії, оскільки відображають форму вияву кримінальної відповідальності, а не причини її застосування.

Т. В. Андрейчук доповнює наведений перелік ще й запобіганням вчиненню нових правопорушень та усунення причин й умов, які сприяють вчиненню порушень [3, с. 52].

Усунення причин та умов, що сприяють вчиненню порушень в контексті діяльності роботодавця є складним, тривалим та комплексним процесом, що не може бути втілений виключно в межах кримінальної відповідальності. Так, перешкодження діяльності профспілкових організацій може здійснюватися і з суб'єктивних чинників особистої неприязні, і з економічних чинників щодо загрози зменшення прибутку. Водночас, кількість кримінальних правопорушень в трудовій сфері є індикатором достатності та ефективності дії господарського й трудового законодавства, де й мають проводитися основні зміни. Завдання ж кримінальної відповідальності в даному контексті в більшій мірі полягає в ілюстрації, що дотримання трудового законодавства є найкращим способом правомірної поведінки.

Досліджуючи питання завдань кримінальної відповідальності С. В. Албул вважає, що така застосовується через державний примус із суспільним осудом неправомірної поведінки задля здійснення виховного впливу на громадян та власне заради боротьби зі злочинністю [4, с. 79].

Кримінальна відповідальність настає і за вчинення кримінальних проступків, і за вчинення злочинів. Наявність такого розподілу уже свідчить, що далеко не всіх роботодавців, що вчинили правопорушення доцільно називати злочинцями та проводити боротьбу із ними. Крім того, трудова сфера є економічно та соціально залежною. Це означає, що застосування надміру суворих заходів разом із постійним контролем та наглядом не означає зменшення кримінальних правопорушень та може лише більше зашкодити інтересам та правам усіх суб'єктів трудових відносин. Дискусійним є твердження про виконання завдання з виховання кримінальної відповідальності, адже нав'язати погляди неможливо та має обов'язково відбуватися індивідуальний вплив. Це властиво для функцій, однак не для завдань.

Тож, проведене дослідження дозволяє сформулювати наступний перелік завдань кримінальної відповідальності роботодавця за порушення трудового законодавства:

1. Захист прав суб'єктів трудових та пов'язаних із ними відносин, що були порушені унаслідок здійснення кримінального правопорушення;

2. Збереження та підтримання трудового правопорядку, що був порушений роботодавцем унаслідок здійснення кримінального правопорушення;

3. Забезпечення наявності адекватної санкції за порушення роботодавцем своїх обов'язків (зловживання правами), що визначені у нормах трудового законодавства.

Так, одним із завдань кримінальної відповідальності роботодавця за порушення трудового законодавства вважаємо захист прав суб'єктів трудових та пов'язаних із ними відносин, які були порушені унаслідок здійснення кримінального правопорушення. На сьогодні, існують декілька видів покарання роботодавця-порушника, як то заборона займати певні посади, сплата штрафу, обмеження волі чи арешт. Далеко не завжди застосування одного виду покарання дозволяє задовольнити потребу в втіленні трудових прав. Наприклад сплата штрафу може не зупинити роботодавця від перешкодження діяльності профспілок або ж примушуванню до роботи, яка не передбачена трудовим договором. Зі свого боку, арешт не сприятиме поверненню страхових внесків чи поновленню працівника на посаді. Відповідно, під час притягнення до кримінальної відповідальності та вибору виду впливу необхідно виходити саме з цілі захисту прав працівника та інтересів суспільства, а не вибору найбільш суворого чи великого покарання.

Т. В. Бабчинська зазначає, що захист в кримінальному процесі направлений на охорону прав, реалізацію прав, свобод та законних інтересів, а також забезпечення реалізації права на захист [5, с. 174].

Відповідно, притягнення до кримінальної відповідальності є кінцевим результатом втілення права на судовий захист. Уже поза межами кримінального провадження можливо реалізувати надалі трудові права та обов'язки. Щодо охорони, то все ж вона повинна мати постійний характер та лише частково охоплюється сутністю кримінальної відповідальності, як одна з її функцій.

Таким чином, завдання кримінальної відповідальності роботодавця щодо захисту прав суб'єктів трудових та пов'язаних із ними відносин полягає у встановленні процедур звернення до суду за захистом та впливом на поведінку роботодавця задля вибору такого виду покарання, що найбільше відповідає інтересам працівника щодо реалізації трудових прав, зменшення соціальних ризиків.

До завдань кримінальної відповідальності роботодавця за порушення трудового законодавства зараховуємо збереження та підтримка трудового правопорядку. Метою трудового правопорядку, як зазначає О. В. Кучера, є забезпечення функціонування суспільного виробництва. Тобто, він об'єктивно є необхідним для існування відносин у сфері праці та встановлюється у суспільстві [6, с. 351].

Тобто, трудовий правопорядок є суспільним та правовим явищем, яке залежить і від об'єктивних, і від суб'єктивних чинників. До об'єктивних чинників можливо зарахувати економічну ситуацію, наявність достатніх та актуальних нормативно-правових актів. Зі свого боку, суб'єктивними чинниками є рівень правосвідомості та можливість однієї особи суттєво вплинути на функціонування усього підприємства або ж навіть галузі виробництва. Саме в останньому випадку наявність кримінальної відповідальності для роботодавців означає більш ретельний та продуманий вибір дій, а також збільшену увагу контрольно-наглядових й правоохоронних органів. Значення трудового правопорядку полягає у тому, що чим більш стабільним та тривалим він є, тим менша ймовірність настання соціальних ризиків для суб'єктів трудових відносин, збільшується довіра до держави та роботодавця.

Відповідно, поширення нестабільності, зниження рівня правосвідомості матиме протилежний ефект. Тому, застосування кримінальної відповідальності дозволяє, як запобігти від вчинення кримінального правопорушення роботодавця шляхом переконання, так й усунути його від суб'єктів трудових відносин для запобігання збільшенню негативних наслідків.

Тож, завдання кримінальної відповідальності роботодавця за порушення трудового законодавства щодо збереження та підтримання трудового правопорядку розкривається через усунення потенційних та фактичних загроз втіленню трудових прав та обов'язків, демонстрації трудовому колективу, що звернення за захистом є ефективним та допустимим, а протиправна поведінка все ж не може бути прихована та має суспільний осуд.

Ще одним завданням кримінальної відповідальності роботодавця за порушення трудового законодавства забезпечення наявності адекватної санкції за порушення роботодавцем своїх обов'язків (зловживання правами), що визначені у нормах трудового законодавства. Чинне законодавство містить значний та не систематизований перелік повноважень роботодавця, що поширюються на сфери оплати праці, охорони праці, трудової дисципліни, притягнення до дисциплінарної відповідальності. В ході їх реалізації роботодавець може здійснювати різного роду помилки, що так чи інакше впливатимуть та інших суб'єктів трудового права. Залежно від змісту та наслідків таких помилок необхідним є встановлення такого покарання для роботодавця, що відповідало б їм. На сьогодні, не передбачено можливості притягнути роботодавця до дисциплінарної відповідальності, а майнова й матеріальна відповідальність можуть поєднуватися між собою та із іншими видами. Тому, основним питанням є розмежування кримінальної та адміністративної відповідальності.

Н. В. Гришина зазначає, що кримінальна та адміністративна відповідальність є схожими за суб'єктами застосування та фактичною підставою застосування, тобто наявності в діях ознак правопорушення. Проте, відмінністю є суспільна небезпека від адміністративного та кримінального правопорушення [7, с. 6].

Тобто, кримінальна відповідальність дозволяє знайти адекватний рівень захисту та співмірне покарання для роботодавців, чії дії мали особливо негативний вплив на трудову сферу. Оскільки співмірність є оціночним поняттям, то обов'язковим є залучення суду та ретельна перевірка усіх обставин справи.

Можливо резюмувати, що завдання кримінальної відповідальності роботодавця за порушення трудового законодавства щодо забезпечення наявності адекватної санкції за порушення роботодавцем своїх обов'язків (зловживання правами) полягає у передбаченні в законодавстві

достатньої варіативності кримінальної відповідальності, розмежування її і за складом, і за наслідками, і суб'єктами, що підлягають покаранню від інших видів юридичної відповідальності задля максимальної точності та ефективності застосування.

Отже, проведене дослідження свідчить, що завдання кримінальної відповідальності роботодавця за порушення трудового законодавства обумовлені правовим характером здійснення правосуддя, обов'язком держави сприяти безпеці її громадян та соціальним вектором розвитку.

Список використаних джерел:

1. Батанова Н.М. Мета, завдання та функції конституційно-правової відповідальності: питання ефективності реалізації. *Часопис Київського університету права*, 2020. № 2. С. 104–109.
2. Остапович В. П. Загальні аспекти відповідальності суб'єктів господарювання у сфері охоронної діяльності. *Форум права*, 2013. № 3. С. 448–452.
3. Андрейчук Т. В. Дисциплінарна відповідальність як гарантія реалізації трудових прав та обов'язків судьями. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*, 2013. № 28. С. 52–60.
4. Албул С. В., Бабенко А. М., Гритенко О. А., Конопельський В. Я., Меркулова В. О. Кримінальне право, загальна частина. О. : ОДВС, 2017. 430 с.
5. Бабчинська Т. В. Правова природа захисту у кримінальному провадженні України. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2021. № 6. С. 171–174.
6. Кучера О. В. Трудове право України, Л. : ЛьвДУВС, 2017. 564 с.
7. Гришина Н.В. Адміністративна і кримінальна відповідальність: порівняльна характеристика. *Часопис з юридичних наук*. 2014. URL: <https://cutt.ly/UT2t5GO>

УДК 349.2
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.33>

КУЦОВОЛ К.В.

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СУТНОСТІ ОЦІНОЧНИХ ПОНЯТЬ
ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ**

**THEORETICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF THE ESSENCE OF EVALUATION
CONCEPTS OF SOCIAL SECURITY RIGHTS OF UKRAINE**

В статті з'ясовано, що категорії «понятійний апарат права соціального забезпечення як галузі» і «понятійний апарат права соціального забезпечення як науки» не збігаються. Понятійний апарат науки вміщує наукові терміни та динамічно розвивається, галузевий понятійний апарат складається з правових понять, якими оперує законодавець. Щодо понятійного апарату навчальної дисципліни, то це збірна категорія понять і термінів галузі та науки. Пропонуємо визначити понятійний апарат права соціального забезпечення як: 1) сукупність понять, основної термінології, правових категорій, що розробляється галузевими юридичними науками; 2) упорядковану і організовану інформаційну систему, що включає категорії, терміни і їх визначення та самостійно функціонує у правовому колі понять. Складовою понятійного апарату права соціального забезпечення виступають також оціночні поняття. Наголошено, що законодавець при побудові норм права має передбачити виключний перелік обставин для роз'яснення того чи іншого поняття. Якщо не можливо це зробити, то застосовувати оціночні поняття, які надалі тлумачити у підзаконних нормативно-правових актах або у постановках Пленуму Верховного Суду. Зроблено висновок, що понятійний апарат права соціального забезпечення – це масштабна категорія, що вміщує терміни доктрини права соціального забезпечення, правові поняття галузі права соціального забезпечення. Виходячи зі змісту ознак оціночних понять та понятійного апарату права соціального забезпечення, ми можемо стверджувати, що оціночні поняття є його складовою, одним із елементів. У зв'язку з тим що вони містяться у джерелах права соціального забезпечення, в окремих нормах, а також мають ознаки категорії «поняття». Хоча вони не мають вичерпного тлумачення, з огляду на щоденне оновлення правових норм законодавець не зможе передбачити всю термінологію права соціального забезпечення у законодавчих актах шляхом переліку виключних фактів або обставин. Отже, оціночні поняття як складова понятійного апарату права соціального забезпечення – це окремі поняття, що є структурними частинами складу термінів законодавства у сфері права соціального забезпечення та їх розуміння і застосування залежить від суб'єктивної оцінки конкретної ситуації правозастосувачем.

Ключові слова: оціночні поняття, соціальні права, право соціального забезпечення, соціальне законодавство, соціальний захист.

The article found that the categories “conceptual apparatus of social security law as a field” and “conceptual apparatus of social security law as a science” do not coincide. The conceptual apparatus of science includes scientific terms and develops dynamically, the conceptual apparatus of the branch consists of legal concepts used by the legislator. As for the conceptual apparatus of the educational discipline, it is a collective category of concepts and terms of the field and science. We propose to define the conceptual apparatus of social security law as: 1) a set of concepts, basic terminology, legal categories developed by branch legal sciences; 2) an ordered and organized information system that includes categories, terms and their definitions and functions independently in the legal circle of concepts. Evaluative concepts are also part of the conceptual apparatus of social

security law. It is emphasized that the legislator, when constructing legal norms, must provide for an exclusive list of circumstances to clarify this or that concept. If it is not possible to do this, then apply evaluative concepts, which will be further interpreted in subordinate legal acts or in the resolutions of the Plenum of the Supreme Court. It was concluded that the conceptual apparatus of social security law is a large-scale category that includes the terms of the doctrine of social security law, legal concepts of the field of social security law. Based on the content of the features of evaluative concepts and the conceptual apparatus of social security law, we can state that evaluative concepts are its component, one of its elements. Due to the fact that they are contained in the sources of social security law, in separate regulations, and also have signs of the “concept” category. Although they do not have an exhaustive interpretation, given the daily updating of legal norms, the legislator will not be able to foresee all the terminology of social security law in legislative acts by listing exceptional facts or circumstances. Therefore, evaluative concepts as a component of the conceptual apparatus of social security law are separate concepts that are structural parts of the composition of the terms of legislation in the field of social security law, and their understanding and application depends on the subjective assessment of a specific situation by a law enforcer.

Key words: *evaluative concepts, social rights, social security law, social legislation, social protection.*

Вступ. Завдяки тому, що в Україні питання соціального захисту, виплат соціальної допомоги, надання соціальних гарантій та врегулювання підвищення пенсій є актуальними щоденно, вивчення, удосконалення норм науки, галузі та дисципліни права соціального забезпечення є вимогою часу. Для орієнтування у цих питаннях кожному юристу, правнику потрібно володіти базовим понятійним апаратом цієї галузі. Понятійний апарат права соціального забезпечення це динамічна та базова сфера дослідження на шляху до вивчення права в цілому.

Законодавець за можливості має використовувати поняття та терміни, визначення яких прямо передбачені у спеціальних статтях «Визначення термінів» або інших статтях, нормативно-правових актах. Якщо ж немає вичерпного переліку характеристик, які пояснюють це поняття, то воно в основному є оціночним. За останні місяці опубліковано низка законів, що вносять зміни до законодавчої бази соціального забезпечення. Прикладом слугує Закон України «Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям» від 01.06.2000 у першій статті якого надається визначення термінів [1].

Остання редакція цієї статті відбулася 2 червня 2020 року, тим самим доповнивши статтю новими термінами та оціночними поняттями. Очевидно, що останні виникають автоматично з оновленням законодавчої бази, тому слід розуміти їх ознаки та способи тлумачення.

Стан дослідження. Значний внесок у дослідженні проблематики оціночних понять у правовій науці зробили, розглянувши в своїх наукових працях багато науковців, серед яких, наперед, доцільно відзначити наступних: В.М. Бережнюк, О.М. Ботнарєнко, Д.К. Василяка, В.О. Жерьобкін, Т.В. Кашаніна, Н. М. Корчак, В. М. Косович, Н.П. Мокрицька, М.В. Салтєвський, Ю.І. Таракан, В. І. Труба, О. В. Чебакова та інші. Оціночні поняття в наближеному до науки права соціального забезпечення трудовому праві досліджували у тій чи іншій мірі такі вчені: В. А. Багрій, М.І. Бару, М.І. Іншин, К.Ю. Мельник, І.В. Оклей, Н.Б. Болотіна, О.В. Лаврінєнко, С.М. Прилипко, П.Д. Пилипенко, Б.І. Сташків, О.В. Тищенко, М.М. Шумило, О.М. Ярошенко, В.В. Жернаков, С.М. Чернуос та інші.

Тим не менш, аналізу застосування оціночних понять у праві соціального забезпечення України приділено зовсім мало уваги, що обумовлює актуальність проведення комплексного та ґрунтового дослідження даного питання.

Виклад основного матеріалу. В інших галузях права даної тематики стосувалися відповідно: в кримінальному праві – М.І. Панов, В.М. Кудрявцев, кримінальному процесі – О.В. Капліна, І.А. Тітко та інші, в цивільному процесі – Р.О. Опалєв. І важливо зазначити, що досі правова доктрина не має усталеного наукового підходу до питання оціночних понять. Більше того частина авторів у своїх працях застосовують термін по-різному. Так, наприклад одні використовують дефініцію «оцінні поняття» (О.В. Капліна, М.І. Панов), другі – звертаються до категорії «оцінні ознаки» (В.М. Кудрявцев), треті – відзначають «оцінні терміни» (А.С. Піголкін), четверті – зазначають поняття «оцінні вирази» (О.Ф. Черданцев), а п'яті – взагалі «оцінювальне поняття» (В.Т. Нор). Деякі автори пропонують називати їх «ситуаційними» [2, с. 8; 3, с. 164; 4, с. 154–156].

Зокрема, варто назвати дослідження проблем оціночних понять у правовій доктрині, що були виражені у дисертаційних дослідженнях. Так, характеристики оціночних понять, оцінки в правовому регулюванні загалом присвячено дисертаційну роботу В.М. Косовича. С.М. Черноус присвятила дисертаційну наукову працю дослідженню оціночних понять у трудовому праві України. І.А. Тітко здійснено аналіз сутності та змісту оціночних понять у кримінальному процесуальному праві України також у окремій дисертаційній роботі. Застосуванню оціночних понять у кримінальному процесі України присвячено дисертацію Д.К. Василяки. В.А. Біленко досліджено комплексно питання оціночних понять в адміністративно-деліктному процесі. О.Г. Глухий, у свою чергу, у дисертаційній науковій роботі дослідив оціночні поняття в податковому праві України [5, с. 6].

Також доцільно відзначити роботи: І.В. Турчин-Кукаріної, яка приділяла увагу дослідженню оціночних понять у цивільному процесуальному праві України [6], О.М. Ботнаренко – аналізу оціночних понять в кримінальному судочинстві України [7], Т.В. Малярчук – розкриттю специфіки використання оціночних понять і термінів у кримінальному процесуальному законодавстві [8], К. Панамарчук – характеристики оціночних понять в сімейних правовідносинах [9], Н.М. Корчак – деталізації застосування оціночних понять в інституті антимонопольного регулювання [10].

Виклад основного матеріалу наукового дослідження пропонуємо розпочати з визначення таких категорій, як «категоріальний апарат», «понятійний апарат» та «термінологічний апарат». Для їх розуміння слід розкрити зміст базових категорій, що їх складають: «категорія», «поняття», «термін».

Якщо досліджувати їх співвідношення, то спочатку здається, що це ряд синонімів. Проте з точки зору формальної логіки та філософії це суттєво відмінні категорії.

Слово «категорія» має багато варіантів дефініцій.

Так, категорія – це кордонно об'ємне поняття, у якому вирізняються найбільш загальні та істотні характерні риси, ознаки, зв'язки і відносини предметів, явищ об'єктивного світу. Розглядається і як ієрархічний ряд понять різної складності, об'єднаних єдністю змісту [11, с. 133].

Категорія у філософії вживається як головне логічне поняття, що відображає найзагальніші закономірні зв'язки й відношення, які існують у реальній дійсності [12, с. 118].

Категорія – одна з пізнавальних форм мислення людини, яка дозволяє узагальнити її досвід і здійснити його класифікацію. Розглядаючи категорію у когнітивній лінгвістиці А.П. Загнітко також зазначає, що це когнітивна структура, концептуальний клас, який складається з елементів – членів категорії, для них характерна «родинна подібність». Усі члени «родини» (слів або понять) мають цілком реальні спільні характеристики, але вони можуть бути виявами не зовнішньої схожості, а глибинної генетичної основи. Ці елементи категорії можуть становити єдине ціле, незважаючи на те, що у всіх них є саме ті спільні властивості, які визначають суть категорії [13, с. 17].

Якщо поглянути на елементарну суть категорії «категоріальний апарат», то це сукупність категорій, тобто певного ряду понять єдино згрупованих за подібними характеристиками та змістом. При чому слово «категорія» самостійно виступає збіркою понять, а «апарат» підкреслює та підсилює її об'єднувальне призначення.

Апарат у словниках має декілька значень:

- «1) прилад, пристрій для виконання якої-небудь роботи;
- 2) установа або сукупність установ, що обслуговують яку-небудь ділянку державного управління чи господарства;
- 3) сукупність працівників такої установи; штат» [14; 15].

Визначення апарату як складової категорії «категоріальний апарат» вживається у значенні комплексу категорій.

Далі розгляньмо поняття «термін» як конкурента поняття «категорії».

Термін – це слово або словосполучення, що означає чітко визначена спеціальна дефініція окремої галузі науки, мистецтва, суспільної життєдіяльності [16, с. 88].

Термін – слово чи сполучення слів, що точно позначає наукове поняття, що має дефініцію [11, с. 165].

А. П. Загнітко наводить визначення терміну/термінів як:

- 1) номінативні одиниці – словосполучення або окремі слова, що застосовуються з метою чіткого визначення термінів, які утворюють специфіку різних галузей науки й техніки; головна форма мислення в науковій галузі, яка розглядається зрозумілими, недвозначними поняттями, основна роль яких номінативна, а зміст представлений поняттями.

2) словосполучення (або окреме слово) спеціального (наукової, технічної тощо) мовлення, створене для чіткого виявлення спеціальних понять та позначення фахових предметів. Термін зазвичай використовують у науковому мовленні для створення точності висловлення [17, с. 35].

На основі поданих дефініцій поняття «термін» пропонуємо сформулювати визначення категорії «термінологічний апарат» як систему, що містить комплекс понять, які належать до певної галузі знань, визначають місце окремого поняття.

Разом з тим слово «термін» має тісний зв'язок з поняттям, особливо це простежується у їх логічних визначеннях. При цьому термін може бути різновидом, назвою спеціального поняття.

Поняття у логіці – це одна із форм мислення та є результатом об'єктивізації конкретних характерних рис фактичного об'єкта дійсності. Терміни (дефініції), вирізняючись від суб'єктивних уявлень, відображають сутність та природу певних речей та явищ [18, с. 168].

Поняття як форма мислення – це такий спосіб відображення дійсності, за якого предмет розкривається через сукупність його суттєвих ознак. Тому мати поняття про предмет – це знати, які ознаки йому притаманні, в яких зв'язках і відношеннях він перебуває з іншими предметами, чим від них відрізняється [19, с. 131].

Зрозуміло, що більшість дефініцій поняття взяті з науки логіки та незліченна кількість слів, які люди вживають щоденно є саме поняттями. Так, наприклад, та ж «дефініція», «кількість», «люди» – це все поняття. Тимчасом як терміни використовуються у професійній діяльності. Складовими категорій знову ж таки виступають поняття.

Понятійний апарат (дослідження) – це субординована система (ієрархія), що включає в себе всі терміни по проблемі конкретного дослідження [11, с. 151].

Таким чином, з'ясування термінів є фундаментальною основою для проведення належного, повноцінного та всеохоплюючого наукового дослідження.

С.М. Черноус пропонує авторську дефініцію категорії “понятійний апарат”, а саме як «сукупності засобів, які відображають предмети і явища правової дійсності, а саме: понять і категорій як їх різновидів, що існують у формі слів або словосполучень (частину з яких складають терміни або термінологічні словосполучення), а також способів передачі інформації – визначень та термінів або термінологічних словосполучень, цільовим призначенням яких є доведення інформації до користувача» [20, с. 10].

Після аналізу всіх поданих вище визначень ми погоджуємось з думкою С.М. Черноус, що фундаментальною та найбільш популярною науковою категорією є понятійно-категоріальний апарат. Ця категорія поєднує у собі ключові слова у виді термінів, понять та категорій та комплексно пов'язує їх із певною сферою в якій вони будуть застосовуватись.

Надалі пропонуємо дати визначення понятійного апарату права соціального забезпечення та співвідношення понятійних апаратів науки, галузі та навчальної дисципліни права соціального забезпечення.

Саме поняття «право соціального забезпечення» розглядається у трьох розуміннях:

1. Право соціального забезпечення як галузь національного права України.

Б.І. Сташків під правом соціального забезпечення трактує «сукупність правових норм, які регулюють суспільні відносини з приводу формування соціальних фондів та отримання з них певних видів соціального забезпечення у разі відсутності чи недостатності в особи, що опинилась у складній життєвій ситуації, засобів до існування» [21, с. 161].

Це самостійна галузь права, що має свій предмет регулювання, законодавчу базу. Також вона поділяється на загальну та особливу частину, має окремі структурні елементи – норми права, правові інститути, підгалузі і створює тісні міждисциплінарні зв'язки.

Право соціального забезпечення у контексті категорії галузі права становить комплексну систему правових норм, що регулюють суспільні відносини із забезпечення матеріального характеру, надання соціальних послуг за допомогою спеціально утворених фінансових ресурсів саме тим особам, які зазнали соціального ризику [22, с. 47].

Понятійний апарат галузі права соціального забезпечення орієнтований саме на правових поняттях та термінах, що передбачені галузевим законодавством.

2. Право соціального забезпечення як суспільна наука.

Право соціального забезпечення у контексті категорії науки складає собою комплексну систему об'єктивно обґрунтованих знань про сутність, поняття, специфіку, закономірності еволюції та тенденції розвитку, фундаментальні принципи самостійної галузі права [22, с. 47].

Понятійний апарат науки права соціального забезпечення характеризується тим, що його базу складають терміни, тобто однозначні слова, що об'єднані та застосовуються у конкретній галузі науки.

У багатьох навчальних посібниках і дають такі визначення права соціального забезпечення як науки, зокрема, це :

- система ідей, теорій та вчень про правове регулювання соціального забезпечення;
- система наукових поглядів, правових знань, ідей про сукупність явищ та процесів, які мають місце в соціальній сфері суспільства;
- вчення про соціальне забезпечення, правові форми і види цього забезпечення, вчення про предмет, метод і систему права соціального забезпечення, його принципи і джерела, вчення про правовідносини, що виникають при реалізації норм права соціального забезпечення (їх суб'єкти, об'єкти та зміст);

- комплекс знань про відносини в суспільстві, що з'являються в зв'язку з виконанням державою функцій щодо забезпечення жителів пенсіями, допомогою та іншими видами соціального забезпечення з правовим їх регулюванням [21, с. 210].

Предметом науки виступають суспільні явища у сфері соціального забезпечення, а об'єктом вивчення є сама галузь права соціального забезпечення як система права. Структура права соціального забезпечення як навчальна дисципліна враховує систему галузі і науки права соціального забезпечення. Вона також складається із Загальної та Особливої частин [23, с. 54].

3. Право соціального забезпечення як навчальна дисципліна в системі юридичної освіти.

Право соціального забезпечення – це навчальний курс який вивчається майбутніми фахівцями в галузі права та соціальної роботи та конкретизує знання в сфері соціального захисту [24, с. 4].

До речі, багато науковців вважають категорії «соціальне забезпечення» та «соціальний захист» синонімами. А особливо у зв'язку з тим, що у ч. 1 ст. 46 Конституції України закріплено, що «громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом» [25].

Хоч, звісно, потрібно розуміти, як це уже давно доведено рядом вчених і впливає безпосередньо із контексту наведеної статті, що соціальний захист – загальне явище, тоді як соціальне забезпечення – вагома його складова.

Мета навчальної дисципліни – вивчення суспільних відносин, які поєднані цільовим призначенням та виникли внаслідок акумулювання і розподілом матеріальних ресурсів із соціальних фондів через систему соціального забезпечення. Одним із завдань, які вирішуються в процесі вивчення дисципліни є вивчення права соціального забезпечення як самостійної галузі права і науки [24, с. 4].

Понятійний апарат дисципліни права соціального забезпечення є найбільш комплексним і містить у собі понятійний апарат науки і галузі, основні поняття, категорії і терміни, які повинен знати студент юридичного спрямування.

Як навчальна дисципліна право соціального забезпечення необхідно розглядати безпосередньо як систематизовані згідно з навчальною програмою знання щодо конкретного предмета правового регулювання норм даної правової галузі та специфіки їх характерних рис [22, с. 47].

На підставі аналізу поданих визначень та думок науковців можна зробити висновок, що категорії «понятійний апарат права соціального забезпечення як галузі» і «понятійний апарат права соціального забезпечення як науки» не збігаються.

Понятійний апарат науки вміщує наукові терміни та динамічно розвивається, галузевий понятійний апарат складається з правових понять, якими оперує законодавець. Щодо понятійного апарату навчальної дисципліни, то це збірна категорія понять і термінів галузі та науки.

Пропонуємо визначати понятійний апарат права соціального забезпечення як:

- 1) сукупність понять, основної термінології, правових категорій, що розробляється галузевими юридичними науками;

- 2) упорядковану і організовану інформаційну систему, що включає категорії, терміни і їх визначення та самостійно функціонує у правовому колі понять.

Складовою понятійного апарату права соціального забезпечення виступають також оціночні поняття.

На думку М. І. Іншина, необхідність застосування оціночних понять у трудовому праві пов'язується, в першу чергу, з тим, що законодавець не може точно описати всі явища, що зустрічаються в правовому обороті, і обмежується загальними ознаками [26, с. 162].

Оціночні поняття надають правозастосовному органу (роботодавцю, органу, що розглядає трудовий спір) можливість розсуду і оцінки фактів [27, с. 104].

Як слушно зауважує О.М. Ярошенко «оціночні терміни відіграють так би мовити «амортизуючу роль» між формальною визначеністю правового регулювання і суспільними відносинами, що розвиваються» [28, с. 61].

Динамічність розкриття значення того чи іншого поняття, використання оціночних понять у праві соціального забезпечення можна простежити на прикладі законодавчих змін. 1 вересня 2020 року відбулося введення в дію Закону України «Про соціальні послуги», який був прийнятий ще 17 січня 2019 року [29].

Якщо звернути увагу на основні терміни обох нормативно-правових актів, то визначення головного поняття «соціальні послуги» трансформовано і це вже «не комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем», а «дії, спрямовані на профілактику складних життєвих обставин, подолання таких обставин або мінімізацію їх негативних наслідків для осіб/сімей, які в них перебувають» [29]. Примітним є те, що новий Закон вводить термін базові соціальні послуги, тим самим пояснюючи це раніше оціночне поняття.

У розглянутому нами визначенні соціальних послуг міститься таке оціночне поняття як негативні наслідки для осіб/сімей. Також мінімізація цих наслідків (п. 3 ст. 3) є однією із цілей згаданого Закону та одним із основних напрямків державної політики у сфері соціального забезпечення [29]. Це поняття є оціночним так як неможливо передбачити вичерпний перелік таких негативних наслідків, а й унаслідок їх всі мінімізувати, тому вони підлягають оцінці, виходячи з конкретної ситуації.

Далі зупинимось на такому оціночному понятті як економічна самостійність малозабезпеченої сім'ї. Воно виникло у складі визначення нововведеного законодавцем терміну – «допомога на здобуття економічної самостійності малозабезпеченої сім'ї» [27].

До цього оціночного поняття у нас виникає ряд питань: по-перше, як зрозуміти, що сім'я здобула достатню економічну самостійність; по-друге, у чому вона проявляється – лише грошове вираження чи певний матеріальний достаток.

На сьогодні ці питання ще не врегульовані законодавцем.

Слід виокремити загальні ознаки оціночних понять:

- як правило, не передбачені і не конкретизовані законодавцем як окреме поняття;
- потребують додаткового роз'яснення, тлумачення в інших джерелах права, постановях

Пленуму Верховного Суду;

- закріплюють лише загальні ознаки відображуваних у собі явищ;
- надають право вибору дій на свій розсуд у процесі їх використання на практиці [27].

Висновки. Підбиваючи підсумки дослідження, доцільно зазначити цікаву позицію щодо юридичної техніки у законодавстві. Попри те, що мова ведеться безпосередньо про податкове законодавство, актуальною ця наукова точка зору є і для права соціального забезпечення. Тобто аргументація зводиться до того, що норми соціального законодавства повинні не лише нести точне смислове навантаження, а й бути реальними, а не фіктивними. Таким чином, усунення оціночних понять у праві соціального забезпечення сприятиме забезпеченню, реалізації та захисту соціальних прав людини і громадянина. Тому, за аналогією, вказана вище пропозиція щодо Податкового кодексу України, повинна мати місце стосовно досі неприйнятого Соціального кодексу України.

Більше того, у разі відсутності деталізації чи наведення конкретного переліку обставин/ситуацій чи інших складових, що включаються у певному оціночному понятті, можливе зловживання зі сторони певних суб'єктів. На нашу думку, законодавець при побудові норм права має передбачати виключний перелік обставин для роз'яснення того чи іншого поняття. Якщо не можливо це зробити, то застосовувати оціночні поняття, які надалі тлумачити у підзаконних нормативно-правових актах або у постановях Пленуму Верховного Суду.

Понятійний апарат права соціального забезпечення – це масштабна категорія, що вміщує терміни доктрини права соціального забезпечення, правові поняття галузі права соціального забезпечення. Виходячи зі змісту ознак оціночних понять та понятійного апарату права соціального забезпечення, ми можемо стверджувати, що оціночні поняття є його складовою, одним із елементів.

У зв'язку з тим що вони містяться у джерелах права соціального забезпечення, в окремих нормах, а також мають ознаки категорії «поняття». Хоча вони не мають вичерпного тлумачення, з огляду на щоденне оновлення правових норм законодавець не зможе передбачити всю термінологію права соціального забезпечення у законодавчих актах шляхом переліку виключних фактів або обставин.

Отже, оціночні поняття як складова понятійного апарату права соціального забезпечення – це окремі поняття, що є структурними частинами складу термінів законодавства у сфері права соціального забезпечення та їх розуміння і застосування залежить від суб'єктивної оцінки конкретної ситуації правозастосувачем.

Список використаних джерел:

1. Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям: Закон України від 01.06.2000.1768-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2000 р. № 35. Ст. 290.
2. Тітко І.А. Оцінні поняття у кримінально-процесуальному праві України : монографія. Іван Андрійович Тітко. Харків : Право. 2010. С. 7-8.
3. Резанов С.А. Оціночні поняття як нормативне закріплення адміністративного розсуду. *Вісник Національного університету внутрішніх справ*. Харків, 2004. Вип. 28. С. 163–169.
4. Костенко О.І. Тлумачення актів адміністративного законодавства [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Костенко Олена Ігорівна ; ДВНЗ «Запоріж. нац. ун-т» МОН України. Запоріжжя, 2011. 209 с.
5. Рибалко В.О. Оцінні поняття в кримінально-процесуальному праві України : дис. ... канд. юрид. наук. Запоріжжя, 2016. 209 с
6. Турчин-Кукаріна І.В. Визначення змісту та обсягу цивільно-процесуального оціночного поняття «розумний строк». *Право України : юридичний журнал*. Науково-практичне фахове видання. Міністерство юстиції України; Конституційний Суд України. Київ, 2012. № 7. С. 294–301.
7. Ботнарченко О.М. Дискреція та оціночні поняття в кримінальному судочинстві. *Адвокат: загальнодержавний професійний журнал*. Спілка адвокатів України; Академія адвокатури України. Київ, 2009. № 4 (103). С. 18-20.
8. Малярчук Т.В. До питання про доцільність використання оціночних понять і термінів у кримінально процесуальному законі України. *Держава і право*, 2008. Вип. 42. С. 597–602.
9. Панамарчук К. Мета оціночних понять в деяких видах сімейних правовідносин . Актуальні питання державотворення в Україні : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. Дню науки юрид. ф-ту 20 трав. 2016 р. . Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка, Юрид. ф-т, Рада молодих вчених, Наук. т-во студентів ; [редкол.: І.С. Грищенко та ін. ; уклад.: І.С. Сахарук, А.О. Левченко, А.В. Дідилівський]. Київ : Київський університет, 2016. Т. 2. С. 72–73.
10. Корчак Н.М. Застосування та значення оціночних понять в інституті антимонопольного регулювання. *Науковий вісник Чернівецького національного університету ім. Ю. Федьковича* : Збірник наукових праць. Чернівецький національний університет ім. Ю.Федьковича. Чернівці, 2002. С. 47–51. (Правознавство ; Вип. 161).
11. Романчиков В.І. Основи наукових досліджень : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2007. 254 с.
12. Словник української мови: у 11 т. 1973. Т. 4. 118 с. URL: <http://sum.in.ua/s/kategoriya>
13. Загнітко А.П. Словник сучасної лінгвістики: поняття і терміни: у 4 т. Донецьк : ДонНУ, 2012. Т. 2 350 с.
14. Великий тлумачний словник сучасної мови URL: <https://www.google.com/amp/s/slovnuk.me/amp/dict/vts/%25D0%25B0%25D0%25BF%25D0%25B0%25D1%2580%25D0%25B0%25D1%2582>
15. Карабан В.І. Англійсько-український юридичний словник : Понад 75 тисяч слів та словосполучень юридичної підмови та близько 160 тисяч українських перекладних відповідників / В.І. Карабан. Київ : Нова Книга, 2004. 1088 с. (Dictum factum translation series).
16. Словник української мови: у 11 т. / 1979. Т. 10. С. 88. URL: <http://sum.in.ua/s/termin>
17. Загнітко А.П. Словник сучасної лінгвістики : поняття і терміни: у 4 т. Донецьк : ДонНУ, 2012. Т. 4 388 с.
18. Словник української мови: у 11 т. 1976. Т. 7. С. 168. URL: <http://sum.in.ua/s/ponjattja>
19. Конверський А.Є. К 64 Логіка (традиційна та сучасна): Підручник для студентів вищих навчальних закладів. К.: Центр учбової літератури, 2008. 536 с.
20. Черноус С.М. Оціночні поняття у трудовому праві України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 – трудове право; право соціального забезпечення. НЮАУ ім. Ярослава Мудрого. Х., 2008. 22 с.
21. Сташків Б.І. Право соціального забезпечення. Загальна частина: навч. посіб. Чернівці : ПАТ «ПВК «Десна», 2016. 692 с.

22. Методичні вказівки щодо семінарських занять і самостійної роботи з навчальної дисципліни «Трудове право та право соціального забезпечення» / уклад. Л.Є. Даценко. Кременчук : КНУ ім. М. Остроградського, 2018. 97 с.

23. Вишновецька С.В., Новосельська І.В. Право соціального забезпечення України : навч.-метод. посіб. для студ. юрид. спец. / Київ : ДП «Вид. дім «Персонал», 2009. 320 с.

24. Право соціального забезпечення: метод. вказівки до семінарських занять та самостійної роботи для студентів спеціальності 081 «Право», спеціалізації «Трудове право та правове забезпечення управлінської діяльності» денної форми навчання / укл. : Рудик В.А. Чернігів : ЧНТУ, 2019. 164 с.

25. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96–ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30, ст. 141.

26. Іншин М.І. Оціночні поняття у трудовому праві: сучасний стан та шляхи удосконалення. *Форум права*. 2014. № 4. С. 162–166.

27. Бару М.И. Оценочные понятия в трудовом законодательстве. *Советское государство и право*. 1970. № 7. С. 104–108.

28. Ярошенко О.М. Щодо значення оціночних понять у трудовому праві. Напрями розвитку науки трудового права та права соціального забезпечення : матеріали VI Всеукраїнської наук.-практ. конф. (м. Харків, 3 листоп. 2017 р.). Харків, 2017. С. 61–63.

29. Про соціальні послуги : Закон України від 17.01.2019. № 2671-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. Ст. 73.

УДК 342.515
DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.34>

МУДРА О.М.

ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ

FEATURES OF THE PEOPLE'S LEGISLATIVE INITIATIVE DEPUTIES OF UKRAINE

Актуальність статті полягає в тому, що право законодавчої ініціативи конституційоване Основним Законом держави і надане лише вузько визначеному колу суб'єктів, таких як Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України. Саме їхні дії, спрямовані на реалізацію права законодавчої ініціативи, визначаються організаційно-правовими формами реалізації права законодавчої ініціативи і, як будь-які дії, можуть бути неправовими та правовими, останні з яких виражаються, наприклад, в створенні нових норм. Це, непросте завдання покладається в першу чергу на парламентарів. Адже у системі представницької демократії України первинний інститут опосередковує собою народний депутат України. Оскільки Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в державі розглядає і вирішує питання, віднесені до її повноважень, від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу. Наголошено на необхідності доповнити слухання законопроектів широкими громадськими обговореннями в межах питань, внесених до порядку денного. Необхідно постійно держати під контролем поінформованість громадськості щодо питань, які будуть розглядатись у комітетах на слуханнях. Це дасть можливість представникам заінтересованих кіл брати активну участь у їх проведенні. Позитивні результати дало б підвищення відповідальності за ненадання необхідної інформації і документів посадовими особами виконавчої влади та взагалі неявку їх до комітету на слухання. Зроблено висновок, що народні депутати беруть активну участь в діяльності всіх органів парламенту, попри всі негаразди, проблеми, законодавчі недоліки, чим підкреслюють свою гідність, відданість українському народові. Депутати – це представники народу, які, відповідно до закону і волі виборців, самостійно визначають проблеми, що вимагають законодавчого врегулювання, враховують пропозиції й скарги виборців., запити і пропозиції міністерств та відомств. Право законодавчої ініціативи є їх невід'ємним правом, через реалізацію якого вони здійснюють покладені на них обов'язки. Тому, враховуючи важливість та необхідність вказаного права, не завадило б перерозподілити обов'язки народних депутатів, надаючи їм більше часу для безпосередньої роботи над законопроектами як у комітетах, так і на сесіях Верховної Ради.

Ключові слова: законопроект, правова обізнаність, обговорення, закон.

The relevance of the article lies in the fact that the right of legislative initiative is constituted by the Basic Law of the state and is granted only to a narrowly defined circle of subjects, such as the President of Ukraine, People's Deputies of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine, the National Bank of Ukraine. Their actions aimed at the implementation of the right of legislative initiative are determined by the organizational and legal forms of implementation of the right of legislative initiative and, like any action, can be illegal and legal, the latter of which is expressed, for example, in the creation of new norms. This, a difficult task, is entrusted primarily to parliamentarians. After all, in the system of representative democracy of Ukraine, the primary institution is mediated by the people's deputy of Ukraine. Since the Verkhovna Rada of Ukraine, as the only body of legislative power in the state, examines and resolves issues related to its powers, on behalf of the Ukrainian people – citizens of Ukraine of all nationalities, expressing

the sovereign will of the people. It was emphasized the need to supplement the hearing of draft laws with broad public discussions within the framework of the issues included in the agenda. It is necessary to constantly keep under control the awareness of the public about the issues that will be considered in the committees at the hearings. This will provide an opportunity for representatives of interested circles to take an active part in their implementation. Positive results would be given by increased responsibility for failure to provide the necessary information and documents by officials of the executive power and generally their failure to appear before the committee for hearings. It was concluded that people's deputies take an active part in the activities of all bodies of the parliament, despite all the troubles, problems, and legislative shortcomings, which emphasize their dignity and devotion to the Ukrainian people. Deputies are representatives of the people who, in accordance with the law and the will of the voters, independently determine problems that require legislative regulation, take into account the proposals and complaints of voters, requests and proposals of ministries and agencies. The right of legislative initiative is their inalienable right, through the implementation of which they fulfill the duties assigned to them. Therefore, taking into account the importance and necessity of the specified right, it would not hurt to redistribute the duties of people's deputies, giving them more time to directly work on draft laws both in committees and at sessions of the Verkhovna Rada.

Key words: draft law, legal awareness, discussion, law.

Актуальність теми. Розглядаючи право законодавчої ініціативи, нагадаємо, що воно конституційоване Основним Законом держави і надане лише вузько визначеному колу суб'єктів, таких як Президент України, народні депутати України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України. Саме їхні дії, спрямовані на реалізацію права законодавчої ініціативи, визначаються організаційно-правовими формами реалізації права законодавчої ініціативи і, як будь-які дії, можуть бути неправовими та правовими, останні з яких виражаються, наприклад, в створенні нових норм. Це, непросте завдання покладається в першу чергу на парламентарів. Адже у системі представницької демократії України первинний інститут опосередковує собою народний депутат України. Оскільки Верховна Рада України як єдиний орган законодавчої влади в державі розглядає і вирішує питання, віднесені до її повноважень, від імені Українського народу – громадян України всіх національностей, виражаючи суверенну волю народу. Виразниками цієї волі і є народні депутати України.

Виклад основного матеріалу. В цілому статус народного депутата і порядок здійснення ним своїх депутатських функцій та повноважень визначається Конституцією України, Законом України «Про статус народного депутата», Регламентом Верховної Ради України, Законом України «Про комітети Верховної Ради України» та іншими нормативно-правовими актами. Відповідно до них народний депутат, будучи членом Верховної Ради, наділений всіма правами, серед яких і право на законодавчу ініціативу, що забезпечують його активну участь у діяльності як Верховної Ради, так і комітетах, тимчасових спеціальних комісіях, у депутатських об'єднаннях та гарантують виконання депутатам доручень Верховної Ради і її органів. Відповідно до чинного законодавства [1, с. 24], народні депутати не можуть мати іншого представницького мандату чи бути на державній службі.

За цим принципом народні депутати протягом усього терміну своїх повноважень не можуть займати інших посад, крім викладацької, наукової та творчої діяльності, а також медичної практики поза робочим часом, що сприяє його незалежності при роботі представницького органу. Адже в разі суміщення представницького мандата з перебуванням в органах виконавчої влади втрачається зміст ст. 6 Конституції України, де йдеться про розподіл державної влади на три гілки – законодавчу, виконавчу і судову. Якщо, приміром, віце-прем'єр-міністр України з гуманітарної політики одночасно є віце-прем'єром і народним депутатом України, механізм парламентського контролю виконання ним рішень Верховної Ради з гуманітарних питань втрачає сенс. У депутата-міністра виникає зацікавленість у прийнятті законів, вигідних та зручних для нього саме як міністра [2, с. 12–13].

Інститут відклику народних депутатів конституційно не передбачений, тому внесено зміни до Закону України «Про статус народного депутата України». Тепер у Законі зазначено, що народний депутат є уповноваженим представником народу у Верховній Раді України і за свою діяльність повинен нести відповідальність перед народом України. Частково це правильно, адже

народний депутат України покликаний брати участь у політичних справах держави, відстоювати інтереси всього народу, вирішувати питання загальнонаціонального та загальнодержавного значення. Але в такому разі виборці позбавлені можливості відкликати некомпетентних, нечесних, безвідповідальних осіб, які не виправдали їхньої довіри. До того ж, як пише Н.Г. Григору, «ця безконтрольність з боку виборців, значні фінансові можливості й широкі можливості проолігархічних парламентарів впливати на політичні та правові процеси в Україні сприятимуть утвердженню корумпованості органів державної влади та становленню олігархії в нашій державі» [3, с.403].

Нині, дійсно, діяльність народних депутатів абсолютно безконтрольна з боку виборців і, як показала практика, позитивних результатів не дала. Навпаки, значно ускладнились відносини між виборцями та їхніми обранцями. Депутати частково втратили відповідальність за свої дії, а виборці – довіру до останніх. Мабуть, це результат швидких змін усталених відносин між ними. І хоч деякі автори стверджують, що відсутність імперативного мандату у депутатів зовсім не означає, що між ними та безпосередніми виборцями не існує прямого зв'язку, що ці зв'язки мають різноманітний і тривкий характер, а робота з виборцями займає багато часу у парламентарів та їхніх помічників [4, с.45], але практика показує зворотне. Тому, на нашу думку, в сучасних умовах нашого суспільства необхідно надати виборцям право контролю за діяльністю народних депутатів через позбавлення їх депутатського мандату. Тобто надати виборцям можливість у разі некваліфікованого виконання парламентарями своїх повноважень, порушення законодавства, скоєнні ними злочину та інше, порушити питання про позбавлення їх мандату.

Виборці повинні мати право здійснювати контроль і за процесом реалізації права законодавчої ініціативи як народними депутатами, так і іншими суб'єктами цього права. На жаль, нині це питання залишається відкритим, оскільки виборці не мають належної інформації щодо такої діяльності парламентарів (для них залишається невідомим, які законопроекти знаходяться на розгляді законодавчого органу, який їх зміст). Тому сьогодні вони лише пасивно спостерігають за роботою парламенту в цілому, не маючи змоги активно впливати на його законодавчу діяльність.

Але не можна не помітити перші кроки, зроблені в напрямі донесення правдивої інформації широкому колу населення шляхом посилення ролі інформаційного й організаційно-технічного забезпечення законодавчого процесу з максимальним використанням комп'ютерної техніки. Так, електронну версію тексту проекту законодавчого акту та пакета документів до нього, що готуються суб'єктом права законодавчої ініціативи, згідно з методичними рекомендаціями Головного юридичного управління Верховної Ради України «Правила оформлення проектів законів та основні вимоги законодавчої техніки» і методичними матеріалами Управління комп'ютеризованих систем апарату Верховної Ради України щодо підготовки електронних копій документів суб'єктами права законодавчої ініціативи, можна знайти в мережі Інтернет.

Народні депутати повинні мати такі і скільки прав та обов'язків, щоб Верховна Рада могла бути органом законодавчої влади й виконувати інші свої повноваження. Аналіз чинного законодавства дає підстави виділити три групи їхніх прав:

- права і обов'язки народних депутатів у Верховній Раді та її органах;
- права й обов'язки народних депутатів, що забезпечують їхню діяльність серед виборців;
- права та обов'язки народних депутатів, які гарантують здійснення їхніх депутатських повноважень і обов'язків посадових осіб щодо їх реалізації [5, с. 66].

Проте одним із найважливіших прав народного депутата є право законодавчої ініціативи. Конституційне визначення парламентарів суб'єктом права законодавчої ініціативи повністю виправдане, тому що це право дає їм змогу активно сприяти врегулюванню питань загальнодержавного, загальнонаціонального значення, виражати власні ідеї та пропозиції виборців.

О. С. Лисенковою, яка вважає, що Конституція України, закріплюючи за народними депутатами право законодавчої ініціативи, не висуває умов її здійснення, а також не вимагає колективності, наведене у ч. 1 ст.93 Конституції формулювання («народними депутатами») робить можливим її прояв як окремими народними депутатами, так і фракцією чи групою депутатів, що значно спрощує умови її реалізації і може бути розцінене як режим повнішого сприйняття виявленню законодавчої ініціативи народними депутатами [6, с.254].

Справді, парламентська практика України свідчить, що депутати при внесенні своїх законопроектів залучаються підтримкою впливових народних депутатів для успішного проходження цього законопроекту на всіх стадіях законодавчого процесу. Але, відповідно до Регламенту Верховної Ради України, ініціатором його вважається той, чий підпис стоїть першим, хоч, звісно, в засобах масової інформації, та і між народними обранцями, згадуються й інші народні депутати, які підтримують цей законопроект.

Тому ми вважаємо, що законодавець пішов правильним шляхом, конституційно не обмежуючи подібними умовами здійснення законодавчої ініціативи народного депутата, надаючи йому можливість як самостійно вносити законопроекти, так і заручитися підтримкою своїх колег. Це підкреслює демократичний характер законодавчої діяльності парламенту, надає депутатам більше можливостей та не обмежує особисту їхню роботу.

Народний депутат, будучи суб'єктом права законодавчої ініціативи, має всі ті права й обов'язки, що і будь-який інший суб'єкт цього права. За загальним правилом, законопроект депутата за структурою повинен відповідати вимогам законодавства України. Відповідно до Регламенту Верховної Ради, структура законопроекту повинна містити послідовно викладені назви частин, розділів, глав, статей.

Внесений депутатом законопроект у Верховну Раду зобов'язує її розглянути і прийняти відповідне рішення. Народному депутатові гарантується право виступу на засіданні Верховної Ради як ініціаторові внесеного документа. Звичайно, депутати у своїх виступах не тільки висловлюють згоду щодо основних положень законопроекту, а й піддають критиці його слабкі сторони. Та не лише текст обговорюваного законопроекту підлягає критиці, вони гостро й принципово критикують недоліки в роботі установ, підприємств чи посадових осіб, чия діяльність хоч якось пов'язана з питанням, яке обговорюється.

Ефективність же обговорюваного питання залежить не тільки від активності вступуючого, а й від сприйняття виступу необхідною більшістю депутатів. Адже значення виступу в тім, щоб депутатами при прийнятті рішення були оцінені приведені докази. Порівняльний аналіз матеріалів сесій Верховної Ради свідчить, що значно покращала змістовна сторона депутатських виступів, іде перехід від загальних характеристик справ до висвітлення питань, які безпосередньо стосуються законопроектів. До того ж посилюється правова обізнаність виступів. При обговоренні законопроектів велика увага приділяється втіленню їх у життя. Тому в доповідях, співдоповідях підкреслюється необхідність глибокого осмислення змісту законів, які приймаються.

Завершується обговорення зазвичай голосуванням. Нині зал парламенту оснащений електронними системами голосування, які дають змогу проводити відкрите, таємне й поіменне голосування, а також реєстрацію присутності парламентарів. Проте й техніка не всемогутня, вона не може гарантувати, наприклад, особисте голосування парламентаря. Це залишається однією з головних проблем.

Стаття 84 Конституції України передбачає: «Голосування на засіданнях Верховної Ради України здійснюється народним депутатом України особисто» [1, с. 25–26]. Тому передача персональних карток для голосування іншим депутатам недопустима, інакше буде порушена конституційна норма. З цього питання Ю. Г. Целих пише: «Під час пленарного засідання набула масового характеру практика передавання персональних карток для голосування іншим депутатам. Вибіркове порівняння даних реєстрації і результатів поіменного голосування на одному й тому ж пленарному засіданні свідчить, що часто в голосуванні брало участь більше народних депутатів, ніж їх було зареєстровано. Такий стан справ може поставити під сумнів правомірність деяких рішень, прийнятих Верховною Радою» [7, с. 4].

Дійсно, таке голосування дає підстави сумніватися в об'єктивності прийнятих рішень у якості законів. Тож виявляється, що поіменної реєстрації депутатів із пред'явленням посвідчення, персональної картки для голосування та особистого його підпису недостатньо для вирішення цього питання. Тому необхідно законодавчо закріпити жорсткіші умови реєстрації депутатів та процесу голосування.

Поряд з цим парламентар як суб'єкт права законодавчої ініціативи має право ставити питання про визнання законопроекту терміновим; винесення його на всенародне обговорення або референдум; подавати проекти постанов, інших актів, поправок до них; вносити пропозиції та поправки до проектів законів та інших законодавчих актів, а також пропозиції щодо порядку голосування [8, с. 300], реалізуючи, таким чином, право законодавчої ініціативи.

При реалізації народним депутатом права законодавчої ініціативи першочерговою його функцією є виступ із законодавчою ініціативою у своєму комітеті, де кожен депутат повинен брати активну участь у вивченні й аналізі ініційованого законопроекту як своїми колегами (депутатами), так і іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи. Тому не буде перебільшенням сказати, що роль комітетів у законодавчому процесі величезна. Вони здійснюють законопроектну роботу, готують і попередньо розглядають питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України [1, с. 30]. Законопроектна робота комітету полягає у вивченні, дослідженні внесеного законопроекту, підведенню підсумків та внесенню пропозицій про вдосконалення цієї законодавчої

ініціативи. Саме тому комітети Верховної Ради України можна назвати науковими лабораторіями, в яких готуються законопроекти.

У багатьох парламентах комітети виконують основну роботу з підготовки законопроектів. Проте є країни, законодавчий орган яких характеризується слабкою системою комітетів. Тут діяльність комітетів перебуває під постійним контролем уряду, і вони не мають значних повноважень у сфері законодавства.

Відрізняються комітети парламентів різних країн світу не лише своїми повноваженнями, а й чисельністю, побудовою та іншими ознаками. Так, комітети більшості парламентів створюються для виконання законопроектних робіт із попередньо визначеного кола питань (бюджетні, економічні, соціальні). Але є держави, комітети парламентів яких не мають заздалегідь визначеного предмета їх діяльності (наприклад, Великобританія).

В Україні діяльність комітетів Верховної Ради можна вважати визначеною заздалегідь. Адже комітети Верховної Ради обираються з числа народних депутатів України на першій сесії Верховної Ради нового скликання на строк її повноважень, що видно з Регламенту Верховної Ради України. Хоч потім у разі необхідності можуть бути створені нові комітети, скасовані або реорганізовані раніше створені.

Ми вважаємо, що комітети Верховної Ради України є тим єднальним ланцюжком, який знаходиться між суб'єктом права законодавчої ініціативи та пленарними засіданнями законодавчого органу. Тому питання про кількість комітетів дуже важливе, оскільки впливає на весь законодавчий процес. Парламентська практика свідчить, що часом однопредметні законопроекти конкурували між собою лише тому, що готувалися різними комітетами. До того ж вирішення різними комітетами питань, які потребують комплексності, має також негативні наслідки, передусім це низька якість багатьох законопроектів. Тому інколи й самі депутати пропонували скоротити кількість комітетів, що допомогло б оптимізувати їхню діяльність з огляду на можливість комплексного вирішення окремих питань, уникнути їх дублювань [9, с. 185].

Ми підтримуємо позицію авторів, які вважають необхідним скоротити кількість комітетів шляхом об'єднання їх за предметом відання, із подальшим виділенням підкомітетів з окремих питань. На нашу думку, законодавче закріплення оптимальної системи комітетів допомогло б якнайкраще скоординувати їхню діяльність, сприяло б підвищенню якості схвалюваних законів та активізації роботи кожного депутата.

Формування складу комітетів, таким чином, сприяє вирішенню спірних питань між фракціями на рівні комітетів, наслідком чого є ефективний розгляд законопроектів у парламенті. Та й парламентська практика свідчить, що основою призначення депутата для участі в роботі комітету часто буває наявність його спеціальної підготовки, знань, здібностей, особистих інтересів і трудового стажу [10, с. 60]. Не буде перебільшенням сказати, що правильний вибір депутатом комітету сприятиме активнішій його участі у законотворчому процесі й досягненні своїх цілей.

Світова практика свідчить, що в країнах із розвиненими традиціями парламентаризму основними обов'язками комітету є: підготовка висновків із внесених законопроектів та робота з поправками до них. В цих країнах комітети, як правило, не мають права законодавчої ініціативи, ним наділені зазвичай урядовці та парламентарі. Найчастіше право законодавчої ініціативи мають парламентські комітети в країнах, де закріплена колективна законодавча ініціатива парламентарів, кількість яких значно більша від кількості членів комітету. Таким чином, полегшується процес внесення законодавчої ініціативи парламентарями.

В нашій державі до прийняття в 1996 р. Конституції комітети визнавалися суб'єктами законодавчої ініціативи. Нині ст. 93 Основного Закону держави не надає парламентським комітетам право законодавчої ініціативи, що викликає дискусії багатьох учених-юристів. Деякі з них вважають за необхідне надати комітетам Верховної Ради України право законодавчої ініціативи [11, с. 15]. О. М. Ткаченко вважає, що на користь доцільності позитивного вирішення проблеми, яка тісно пов'язана з питанням щодо надання права законодавчої ініціативи комітетам Верховної Ради України, свідчить той факт, які саме парламентськими комітетами або за їх участю розробляється значна кількість законопроектів, що вносяться на розгляд Верховної Ради України. Для практичної реалізації цього необхідно внести зміни до ст. 93 Конституції України, котра закріплює перелік суб'єктів права законодавчої ініціативи [12, с. 11]. А. П. Заєць вважає, що із втратою комітетами права законодавчої ініціативи вони перестали вирішувати долю законопроекту, оскільки внесення чи не внесення проекту на розгляд Верховної Ради України залежить не від комітету, а від конкретного депутата чи їх групи. До того ж, позбавлення комітетів права законодавчої ініціативи, на думку А. П. Зайця, істотно знизило їхній статус та привело до певної дезорганізації роботи [9, с. 187–201].

Ми вважаємо, що надання права законодавчої ініціативи парламентським комітетам лише з тієї підстави, що вони можуть розробляти законопроекти з власної ініціативи, або за дорученням Верховної Ради не є вагомим аргументом. Адже авторами законопроектів можуть бути і громадяни, і юридичні особи, але це не дає їм права законодавчої ініціативи. Що ж до законопроекту, який розробив комітет, то його може внести кожен член комітету (оскільки всі депутати є суб'єктами права законодавчої ініціативи), і цього досить, щоб розроблений комітетом законопроект був внесений на розгляд Верховної Ради України. До того ж, як відомо, після внесення, присвоєння номера і надрукування законопроект передається до відповідного комітету, члени якого володіють спеціальними знаннями про предмет. Тобто визначається головний комітет, який буде працювати над внесеним законопроектом.

Комітети Верховної Ради України беруть досить активну участь у законодавчому процесі, інколи навіть перебільшуючи свої повноваження, через що порушуються права суб'єктів законодавчої ініціативи. Так, на практиці комітети можуть тривалий час не розглядати законопроекти, більшість із них можуть доопрацьовувати до розгляду у першому читанні, при цьому зміст законопроекту може бути істотно змінений. Тож необхідно законодавчо посилити гарантії реалізації права законодавчої ініціативи.

Звісно, іноді до комітетів потрапляють законопроекти, при внесенні яких на пленарне засідання тратиться лише дорогоцінний час парламентарів. Тому комітети й змушені здійснювати функції своєрідного фільтра, відсіваючи неактуальні, недосконалі, неякісні законопроекти.

Залучення суб'єктів законодавчої ініціативи до активної участі у законодавчому процесі можна вважати неабияким кроком вперед, оскільки це не лише підсилить гарантії реалізації права законодавчої ініціативи, а й поглибить демократичний характер законодавчого процесу в цілому.

Порядок діяльності комітетів визначається законом «Про комітети Верховної Ради України». Відповідно до нього, основною формою роботи комітетів є засідання, які проводяться відкрито й гласно, хоч іноді за рішенням комітету може бути проведене закрите засідання. Саме на засіданнях і здійснюється законопроектна робота. Комітети опрацьовують законодавчі ініціативи згідно з чинним законодавством та готують висновки щодо них. Щоб врахувати позиції народних депутатів, Кабінету Міністрів, громадськості щодо основних положень законопроекту та краще його підготувати до першого читання на сесії Верховної Ради, у комітетах проводяться слухання, метою яких є отримання всебічної інформації.

Такі слухання у законодавчому процесі відіграють неабияку роль. Парламентська практика демократичних країн світу свідчить, що слухання у комітетах є найкращим засобом розгляду законопроекту в усіх його подробицях. Так, депутат, який ініціював законопроект, може просити комітет провести слухання, яке могло б переконати членів комітету в обґрунтованості й важливості його законопроекту [10, с.56]. Проте слухання у комітетах є не лише основним засобом збору необхідної інформації при підготовці законопроектів, вони є і важливим засобом здійснення контролю за діяльністю виконавчих органів влади Верховною Радою. Так, часом посадові особи з адміністративними функціями повинні звітувати перед комітетами, наприклад, про виконання законів.

При розгляді законопроекту комітети можуть запрошувати на слухання інших народних депутатів Верховної Ради, працівників міністерств, відомств, місцевих органів влади, експертів, громадян, суб'єктів права законодавчої ініціативи, представників засобів масової інформації. Можливість брати участь цих осіб у слуханні робить законодавчий процес відкритим. Для народних депутатів слухання є нагодою відкрито обговорити проблеми, які хвилюють виборців, та отримати від компетентних осіб (експертів, спеціалістів, фахівців) поради про те, як можна поліпшити конкретний законопроект, щоб досягти бажаних результатів. Хоча слухання – надзвичайно важливий елемент при розгляді законопроектів у Верховній Раді, проте процедура їх проведення відпрацьована недостатньо, тому часом не можна отримати тих результатів, на які сподівалися.

Тож вважаємо, що необхідно доповнити слухання широкими громадськими обговореннями в межах питань, внесених до порядку денного. Необхідно постійно держати під контролем поінформування громадськості щодо питань, які будуть розглядатись у комітетах на слуханнях. Це дасть можливість представникам заінтересованих кіл брати активну участь у їх проведенні. Позитивні результати дало б підвищення відповідальності за ненадання необхідної інформації і документів посадовими особами виконавчої влади та взагалі неявки їх до комітету на слухання.

Вирішення низки організаційних питань допоможе підвищити рівень і ефективність проведення слухань у комітетах, що впливатиме на якість законопроекту. Так, належним чином опрацьований у комітеті законопроект з висновками передається на розгляд Верховної Ради

для прийняття рішення щодо включення його до порядку денного сесії. На першому читанні законопроект у Верховній Раді проводиться його обговорення депутатами. В разі ухвалення проекту він повертається до відповідного комітету на доопрацювання, тобто для роботи над поправками. На стадії доопрацювання законопроектів за результатами їх розгляду в першому читанні комітети мають завдання консультативного й підготовчого характеру. Вони повинні врахувати і підсумувати всі поправки й зауваження депутатів, та підготувати відповідно доопрацьований законопроект на друге читання. Для другого читання комітетові необхідно підготувати ще й порівняльну таблицю, на основі якої проводиться друге читання шляхом постатейного голосування. В разі неузгодження деяких статей законопроекту в ході другого читання може бути й третє читання, після якого комітет уже готує остаточну редакцію законодавчого акту.

Спостерігається підвищення ролі Погоджувальної ради депутатських фракцій (депутатських груп). Згідно із Законом України Про «Регламент Верховної Ради України», Погоджувальна рада утворюється для сприяння організації попередньої підготовки та розгляду питань, які вносяться до Верховної Ради України.

До складу ради входять: Голова Верховної Ради України, Перший заступник і заступник Голови Верховної Ради України, голови депутатських фракцій (голови депутатських груп) з правом ухвального голосу та голови комітетів з правом дорадчого голосу. У разі відсутності голови депутатської фракції (голови депутатської групи) чи голови комітету за їх дорученням у засіданні Погоджувальної ради бере участь відповідно заступник голови депутатської фракції (заступник голови депутатської групи), перший заступник (заступник) голови комітету з правом відповідно ухвального чи дорадчого голосу.

Отже, народні депутати беруть активну участь в діяльності всіх органів парламенту, попри всі негаразди, проблеми, законодавчі недоліки, чим підкреслюють свою гідність, відданість українському народові. Депутати – це представники народу, які, відповідно до закону і волі виборців, самостійно визначають проблеми, що вимагають законодавчого врегулювання, враховують пропозиції й скарги виборців, запити і пропозиції міністерств та відомств. Право законодавчої ініціативи є їх невід’ємним правом, через реалізацію якого вони здійснюють покладені на них обов’язки. Тому, враховуючи важливість та необхідність вказаного права, не завадило б перерозподілити обов’язки народних депутатів, надаючи їм більше часу для безпосередньої роботи над законопроектами як у комітетах, так і на сесіях Верховної Ради.

Список використаних джерел:

1. Конституція України – основа реформування суспільства. К. : Вид-во «Право», 2019. 96 с.
2. Стретович В.М. Депутатська несумісність в Україні: проблеми теорії і практики: Матеріали круглого столу. 21 жовт.1999. К. : Юрид. книга, 2000. С. 12–16.
3. Григорук Н.Г. Принцип несумісності представницького мандата народного депутата України. *Парламентаризм в Україні: теорія та практика* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конференції 26 червня 2001р. К., 2001. С. 399–403.
4. Шаповал В. Вищі органи сучасної держави. Порівняльний аналіз. К., 1995. 136 с.
5. Конституційне право України / за ред. В.Ф. Погорілка. К. : Наук. Думка, 1999.-735с.
6. Лисенкова О.С. Конституційне закріплення суб’єктів законодавчої ініціативи у Верховній Раді України. *Конституція України – основа подальшого розвитку законодавства*. К., 1997. С. 250–254.
7. Верховна Рада – не місце для розваг. Голос України. 1995. 28 берез. С. 4.
8. Український парламентаризм: минуле і сучасне / за ред. Ю.С. Шемшученка. К. : Парламентське вид-во, 1999. 368 с.
9. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду. К. : Парламентське вид-во, 1999. 247 с.
10. Практика парламентаризму. Програма сприяння парламентам України. К. : Заповіт, 1997. 134 с.
11. Опришко В.Ф. Конституція України – основа розвитку законодавства. *Право України*. 1997. № 8. С. 14–17.
12. Ткаченко О.М. Від системної правотворчості до систематизації національного законодавства. *Систематизація законодавства в Україні: проблеми теорії і практики* : Матеріали наук.-практ. конф. жовт. 1999 р. К., 1999. С. 3–13.

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОНЯТТЯ
ТА СКЛАДОВИХ ГУМАНІТАРНОЇ СФЕРИ ДЕРЖАВИ**

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF THE CONCEPT AND COMPONENTS
OF THE HUMANITARIAN SPHERE OF THE STATE**

Метою статті є визначення із позицій адміністративного права категорій «гуманітарна сфера держави», «гуманітарна складова державної української політики». В дослідженні йде мова про понятійно-категоріальний апарат із точки зору адміністративного права щодо гуманітарної сфери держави, визначаються складові такої сфери. Зазначається, що розглядаючи гуманітарну сферу держави як об'єкт адміністративно-правового забезпечення, не існує єдності щодо визначення терміну «гуманітарний» як в документах концептуального характеру, так і наукових працях вітчизняних та зарубіжних вчених (одні фахівці пишуть про гуманітарну співпрацю у контексті політики «м'якої сили», інші наголошують на освітніх програмах, треті пишуть про просування виключно «мовного» питання), водночас, часто вітчизняними фахівцями абсолютно не враховується історичний та культурний контекст формування тих чи інших понять. Акцентується увага, що змішування принципово різних концептів гуманітарної діяльності, гуманітарного розвитку, гуманітарної сфери, гуманітарного напрямку в першу чергу в західній науці призвело до остаточного злиття термінів «гуманітарна діяльність» та «гуманітарна допомога», і тепер у публічно-правовому полі вони є синонімами. Наводяться різні позиції дослідників щодо поняття «гуманітарна сфера». Підсумовується, що «гуманітарну сферу» слід розуміти як відносно самостійну, але щільно пов'язану з іншими сферами суспільного життя і діяльності, яка складається з сукупності взаємозалежних елементів, орієнтованих на формування свідомісної (ціннісної) і культурної (гуманітарної) підсистем суспільної стабільності. Гуманітарна сфера виступає об'єктом державного впливу (управління), але об'єктом із надзвичайно неоднорідною структурою та складовими елементами, адже охоплює таку сукупність галузей діяльності людини і громадянина, де здійснюється самореалізація кожного без здійснення виробничої діяльності. Серед складових гуманітарної сфери держави можна виділити гуманітарну безпеку, консолідацію і національну ідентичність громадян, державу і громадянське суспільство, освіту і науку, культуру, релігію, соціальний захист, охорону здоров'я, молодіжний рух, комунікацію та інформацію тощо.

Ключові слова: людський капітал, освіта, наука, культура, соціальний захист, громадянське суспільство, понятійний апарат.

The purpose of the article is to define the categories “humanitarian sphere of the state” and “humanitarian component of Ukrainian state policy” from the standpoint of administrative law. The study deals with the conceptual and categorical apparatus from the point of view of administrative law regarding the humanitarian sphere of the state, the components of this sphere are determined. It is noted that considering the humanitarian sphere of the state as an object of administrative and legal support, there is no unity regarding the definition of the term “humanitarian” both in documents of a conceptual nature and in scientific works of domestic and foreign scientists (some experts write about humanitarian cooperation in the context of the policy of “m of what strength”, others emphasize educational programs, others write about the promotion of the exclusively

“language” issue), at the same time, often domestic specialists completely do not take into account the historical and cultural context of the formation of certain concepts. It is emphasized that the mixing of fundamentally different concepts of humanitarian activity, humanitarian development, humanitarian sphere, humanitarian direction, primarily in Western science, led to the final merging of the terms “humanitarian activity” and “humanitarian aid”, and now in the public-legal field they are synonymous. Different positions of researchers regarding the concept of “humanitarian sphere” are presented. It is concluded that the “humanitarian sphere” should be understood as relatively independent, but closely connected with other spheres of social life and activity, which consists of a set of interdependent elements focused on the formation of conscious (value) and cultural (humanitarian) subsystems of social stability. The humanitarian sphere acts as an object of state influence (management), but an object with an extremely heterogeneous structure and constituent elements, because it covers such a set of fields of human and citizen activity, where self-realization of each is carried out without carrying out production activities. Among the components of the humanitarian sphere of the state, one can distinguish humanitarian security, consolidation and national identity of citizens, the state and civil society, education and science, culture, religion, social protection, health care, youth movement, communication and information, etc.

Key words: *human capital, education, science, culture, social protection, civil society, conceptual apparatus.*

Постановка проблеми. Гуманітарна сфера займає пріоритетне місце в житті будь-якого суспільства. Однак щодо таких суспільних відносин виникає чимало складнощів, оскільки їх нормативно-правове регулювання, адміністративно-правове забезпечення зіштовхується із потребою адаптації до правового поля широкого спектру різних нематеріальних проявів буття суспільства. Водночас, орієнтація в суспільному бутті на соціальну сумісність життя людей та духовно-моральні пріоритети замість вузько споживацьких і матеріально-обивательських схильностей в усі часи були головними пріоритетами розвитку людства та формування громадянського суспільства. Досягти таких омріяних цілей ані теоретично, ані практично не можливо без провідної ролі держави та активного втручання уповноваженої публічної адміністрації у процеси гуманітарного розвитку.

«Не в останню чергу, – наголошують вчені, – завдання держави і полягає саме в тому, щоб у суспільному житті створити можливість для самореалізації особистості на основах справжньої духовності, яка б визначала рівень моралі суспільства, соціального консенсусу та підвищення загального рівня професіоналізму» [1, с. 26].

Стан наукової розробки проблеми. Гуманітарна сфера країни та особливості її належного адміністративно-правового забезпечення завжди привертала увагу вітчизняних вчених-правознавців, серед яких найбільше підґрунтя для формування концептуальних засад публічно-правового забезпечення гуманітарного розвитку українського суспільства зробили Ю.В. Климчук, В.І. Дяченко, І.В. Чеховська, О.В. Захарова, Н.Б. Новицька, В.О. Морозова, В.В. Карлова, О.А. Задихайло, І.Г. Ігнатченко, Ю.В. Якимець, В.С. Шестак, Ю.Л. Юринець та інші вчені. Попри вагому теоретичну та практичну значущість наукових праць, їх фрагментарність і неповний аналіз системності й цілісності у формуванні концептуальних засад державної політики України в гуманітарній сфері унеможливили висвітлення всіх особливостей адміністративно-правового забезпечення її формування та реалізації.

Мета статті. Цими передумовами зумовлюється актуальність статті та необхідність визначення із позицій адміністративного права категорій «гуманітарна сфера держави», «гуманітарна складова державної української політики».

Виклад основного матеріалу. Попри те, що Україна за останні роки піднялася на 14 позицій в Індексі людського розвитку та посідає 74 місце [2], гуманітарна складова розвитку українського суспільства залишається політично та юридично неврегульованою, багато питань лише окреслені та ні на теоретичному, ні тим більше на практичному рівні не вирішені. В гуманітарній сфері відбувається руйнація світоглядних людських цінностей, свідоме ігнорування суб'єктами публічного адміністрування завдань гуманітарного розвитку суспільства, що не меншою мірою пов'язано із незатребуваністю українського людинотворчого потенціалу. Первинним, базовим суб'єктом гуманітарної політики будь-якої держави є людина. Реалізуючи свою життєдіяльність люди з необхідністю вступають у величезну кількість взаємозв'язків поміж собою, утворюючи

різні об'єднання, спільноти, серед яких найбільш загальною спільністю є суспільство в цілому. В системі чинників, які сприяють утвердженню людини як суб'єкта гуманітарної політики, особлива роль належить створенню умов для перетворення людини з об'єкта політики, зокрема гуманітарної, на активний, самостійний і творчий суб'єкт процесу соціального і духовного розвитку.

Розглядаючи гуманітарну сферу держави як об'єкт адміністративно-правового забезпечення, слід принагідно зауважити й те, що на сьогодні не має єдності щодо визначення терміну «гуманітарний» як в документах концептуального характеру, так і наукових працях вітчизняних та зарубіжних вчених. Зокрема, одні фахівці пишуть про гуманітарну співпрацю у контексті політики «м'якої сили», інші наголошують на освітніх програмах, треті пишуть про просування виключно «мовного» питання. Однак, часто вітчизняними фахівцями абсолютно не враховується історичний та культурний контекст формування тих чи інших понять, вони сліпо копіюють західні підходи, зовсім не враховуючи той факт, що умови виникнення цього явища були зовсім іншими, ніж у нашій країні.

Існує кардинальна різниця у розумінні терміну «гуманітарний» у західній та вітчизняній наукових школах. Якщо в українських державних документах та експертному середовищі завжди наголошується на контактах у сфері освіти, науки та просуванні української мови, то в західній науці історія терміну «гуманітарний» має зовсім іншу природу. Часом виникнення можна вважати 19 століття. Тоді поняття «гуманітарний» стає позначенням особливого розуміння людської природи, а саме рівності людей як людських створінь незалежно від расової, національної чи релігійної приналежності («гуманітарна релігія»). На цьому тлі виникає безліч організацій, які головною метою сповідують служіння людству як щось ціле, вільне від будь-яких кордонів. У цьому їхня корінна відмінність від традиційної філантропії, яка бачила своєю метою надання допомоги окремим категоріям населення.

Поняття «humanitas» зазнало тривалої семантичної еволюції. Слово «humanitas» було надзвичайно полісемантичним, оскільки на ранньому етапі розвитку людства не було поділено на такі похідні як «культура», «освіта», «наука», «мистецтво» та ін. Сам термін «гуманітарний» ототожнюється із людяністю, духовністю, дотриманням прав і свобод людини, її унікальністю та неповторністю, пріоритетністю її статусу перед державою та суспільством.

Змішування принципів різних концептів гуманітарної діяльності, гуманітарного розвитку, гуманітарної сфери, гуманітарного напрямку в першу чергу в західній науці призвело до остаточного злиття термінів «гуманітарна діяльність» та «гуманітарна допомога», і тепер у публічно-правовому полі вони є синонімами. У межах міжнародного публічного права гуманітарна допомога розуміється з позиції матеріальної або матеріально-технічної допомоги, яка надається для гуманітарних цілей, як правило, у відповідь на гуманітарні кризи, включаючи стихійні лиха та техногенні катастрофи. Гуманітарна допомога детально регулюється у межах міжнародного гуманітарного права. Саме на підставі суб'єктного складу спірним залишається питання щодо можливості визнавати гуманітарну допомогу благодійністю. Здається, що вони є поняттями, які перетинаються, однак жодне не поглинає у своєму змісті інше. Так, питання надання гуманітарної допомоги окремими державами та міжнародними неурядовими організаціями не є благодійністю у розумінні законодавця у Законі України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» [3].

В лінгвістичному розумінні термін «гуманітарна сфера» походить від латинського слова «gumanus», що означає «людський, людяний, тобто зорієнтований на людські потреби й інтереси» [4, с. 24; 5]. Тобто за основу формування уявлення про сутність гуманітарної сфери береться суспільне життя як загальноприйняте розмежування основних напрямів (сфер) та видів (галузей) суспільної діяльності, що базується на інтеграції об'єктивних групових потреб та інтересів людської спільноти [6, с. 692; 5]. Серед них (напрямів) гуманітарна сфера виділяється найбільш виразно, адже інші (виробництво, сільське господарство, природокористування, торгівля, транспорт, зв'язок, право, фінанси тощо), не применшуючи їх значення, мають вторинний (другорядний) характер, і, так би мовити, доповнюють суспільну сферу, забезпечують її розвиток. На відміну від них гуманітарна складова суспільної діяльності, за слушною думкою окремих вчених, є «відносно самостійною сферою суспільної діяльності, яка спрямована на забезпечення духовного життя людини і суспільства, складається із сукупності галузей, які орієнтовані на максимальне розкриття потенціалу кожної людини і соціуму в цілому, розвиток творчих й інтелектуальних здібностей особистості, збереження культурного різноманіття» [5].

Трансформаційні процеси, що відбуваються на сьогодні в українському суспільстві, кардинальні зміни парадигми публічного адміністрування державотворчими процесами безпосередньо позначаються на функціонуванні гуманітарної сфери. При цьому саме «гуманітарна сфера

має посісти домінуючу роль, оскільки без зміни психології громадян, без формування у них відповідних соціальних установок, ціннісних орієнтацій не варто очікувати їх активної участі у державотворчих процесах» [5, с. 4].

Будучи тісно пов'язаною із іншими суміжними сферами суспільного життя, гуманітарну сферу вчені пропонують розуміти у широкому і вузькому значенні. У першому випадку, на думку вчених, гуманітарна сфера має комплексний характер, адже в якості стратегічно важливого чинника суспільного розвитку знаходиться на перетині політичних, економічних та соціальних відносин. Гуманітарну сферу вони також розглядають в якості культурологічного індикатора за основними ознаками у сфері власне культури, освіти, науки та відповідних інновацій у кожній із зазначених сфер [7], фокусуючи увагу на процесах зростання можливостей людини, її добробуту, безпеки, здоров'я та духовності [8, с. 99; 7].

Гуманітарну сферу у довідковій літературі тлумачать як систему, що містить у собі єдність об'єктивних і суб'єктивних факторів суспільного життя, метою яких є створення умов для соціально-гуманітарного розвитку суспільства, соціальної, інтелектуально-духовної безпеки людини і суспільства, реалізацію її соціальних, духовних потреб, формування і збагачення творчого потенціалу особи, всебічну реалізацію її сутнісних сил, соціодинаміку освіти, науки, культури [9, с. 103].

Аналогічний підхід сповідує П. Рудяков, який включає до гуманітарних складових охорону здоров'я, сферу материнства і дитинства, науку, освіту, культуру, мистецтво, спорт, релігію і церкву, інформаційний простір, мовну сферу, охорону пам'ятників та ін. [10].

На «...відміну від інших, – наголошує М. Баюк, – гуманітарна сфера – це сукупність невиробничих соціально-орієнтованих галузей, що сприяють задоволенню духовного рівня особистості, суспільства, забезпеченню гарантованих державою прав і свобод людини шляхом надання освітянських послуг громадянам» [11, с. 14–15].

Слід віддати належне також і О. Дніпрову, який до названого переліку складових діяльності державних органів в гуманітарній сфері відніс і обіг лікарських засобів, і питання сім'ї, дітей та молоді, і навіть кредитування молодіжного житлового будівництва тощо [12]. Так само можна було б додати до цього переліку й релігію та сферу її реалізації, адже вона є феноменом набагато об'ємнішим, ніж інші запропоновані вченими до виокремлення підгалузі гуманітарної сфери. Водночас, розгляд гуманітарної сфери і саме релігії через призму впливу на неї інструментів державної політики унеможливило з'ясування сутності гуманітарної сфери як об'єкта передусім адміністративно-правового забезпечення, із виділенням характерних передумов активного втручання у ці процеси суб'єктів владних повноважень, адже релігійна сфера здавна будується на принципах відокремлення від держави.

Найбільш яскравим свідченням недоцільності віднесення релігійної діяльності до гуманітарної сфери та відображенням характерних напрямів її реалізації можна вважати предмети відання Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики (відповідно до постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України» [13], до яких віднесено: культурно-просвітницьку діяльність (видавнича справа, бібліотечна справа, народні художні промисли); культурно-мистецьку діяльність (професійні творчі спілки, театри, музика, школи естетичного виховання, арт-ринок, дизайн, галереї, організація виставок, концертів, фестивалів тощо); медійну індустрію (телебачення, ОТТ та IPTV, платформи з розповсюдження інформації, радіо), національна кіноіндустрія; аудіовізуальний ринок; рекламну діяльність; охорону історико-культурної спадщини (музейна справа, архівна справа, діяльність заповідників, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей); друковані, електронні засоби масової інформації, у тому числі соціальні медіа, мережа Інтернет; туризм та туристичну діяльність; курорти та рекреаційна діяльність; державну політику у сфері свободи совісті та релігійних організацій; державну політику у сфері розвитку та використання державної мови та мов національних меншин в Україні; засади благодійної діяльності, у тому числі меценатської; державну політику у сфері інформації та інформаційної безпеки (крім питань, що належать до сфери національної безпеки та оборони); висвітлення діяльності Верховної Ради України; державна політика у сфері сімейно-шлюбних відносин; державну політику сприяння становленню інституту сім'ї, забезпечення надання державної допомоги сім'ям з дітьми, захисту безпритульних дітей, оздоровлення та відпочинку дітей; демографічну політику [14].

В узагальненому виді діяльність держави в регулюванні суспільних відносин соціально-гуманітарного характеру являє собою цілеспрямований організаційний та регулюючий вплив держави на стан та її розвиток, яка спрямована на забезпечення духовного життя людини і су-

спільства, складається із сукупності галузей, що орієнтовані на максимальне розкриття потенціалу кожної людини і соціуму в цілому, розвиток творчих й інтелектуальних здібностей особистості, збереження культурного різноманіття шляхом запровадження державної гуманітарної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої, через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [15].

Висновок. Таким чином, «гуманітарну сферу» слід розуміти як відносно самостійну, але щільно пов'язану з іншими сферами суспільного життя і діяльності, яка складається з сукупності взаємозалежних елементів, орієнтованих на формування свідомісної (ціннісної) і культурної (гуманітарної) підсистем суспільної стабільності. Гуманітарна сфера виступає об'єктом державного впливу (управління), але об'єктом із надзвичайно неоднорідною структурою та складовими елементами, адже охоплює таку сукупність галузей діяльності людини і громадянина, де здійснюється самореалізація кожного без здійснення виробничої діяльності.

Відтак, аналіз наукових підходів дозволяє визначити базові складові гуманітарної сфери, на які спрямовується цілеспрямований вплив усього механізму формування та реалізації державної політики за допомогою адміністративно-правових інструментів, до яких зокрема віднесено: гуманітарну безпеку, консолідацію і національну ідентичність громадян, державу і громадянське суспільство, освіту і науку, культуру, релігію, соціальний захист, охорону здоров'я, молодіжний рух, комунікацію та інформацію тощо.

Гуманітарну складову державної української політики слід розглядати як важливу умову реалізації інтеграційного процесу європейського спрямування із визначенням детермінантів політико-правової інтеграції, а також ризиків, пов'язаних із регіональними публічно-правовими формами і механізмами реалізації гуманітарної політики української держави. Розуміння специфіки гуманітарної сфери та реалізації окремих її складових не можливе без з'ясування особливостей та міри державного втручання в правовідносини соціально-гуманітарного змісту, розглядаючи цю сферу саме через призму адміністративного права, яка, будучи самостійною галуззю права, дає відповідь на більшість запитань з приводу впливу публічної адміністрації на процеси сталого розвитку країни, формування скоординованих дій у всіх сферах суспільного життя, адекватної переорієнтації соціальних, екологічних та економічних інституцій держави, посилення державного стимулювання зацікавленості громадян, юридичних осіб і соціальних груп у вирішенні завдань всебічного гармонійного розвитку людини, обґрунтованого розмежування повноважень між центром та регіонами у складових гуманітарної сфери держави, розподілу конкретних функцій між органами управління галуззю, організації публічного контролю за дотриманням прав, свобод і законних інтересів осіб в гуманітарній сфері, формування ефективних механізмів юридичної відповідальності держави та її органів, юридичних осіб та колективних суб'єктів публічного права (національні меншини, територіальні громади тощо) за порушення прав і свобод людини і громадянина тощо.

Список використаних джерел:

1. Андрущенко В. П. Організоване суспільство. К. : Інститут вищої освіти АПН України, 2006. 540 с.
2. Україна піднялася на 14 позицій в Індексі людського розвитку. URL: <https://dzi.gov.ua/press-centre/news/ukrayina-pidnyalasya-na-14-pozytisij-v-indeksi-lyudskogo-rozvytku/>
3. Гуманітарна допомога – що це таке? Опис, значення терміна URL: https://www.bitlex.ua/uk/blog/terms/post/gumanitarna_dopomoga
4. Ясько Р. О. Механізми формування кадрового потенціалу в гуманітарній сфері: теоретико-методологічний аспект. *Актуальні проблеми державного управління* : зб. наук. пр. ОРІДУ / [Голов. ред. М.М. Іжа]. Вип. 2 (54). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. С. 22–26.
5. Степанко О. В. Сутність, мета, завдання та складові гуманітарної сфери URL: <http://repositc.nuczu.edu.ua/bitstream/123456789/9726/1/%D0%A1%D1%82%D0%B5%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D0%BA%D0%BE%20%D0%9E.%D0%92.%20%D0%A1%D1%83%D1%82%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C%2C%20%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%B0%2C%20%D0%B7%D0%B0%D0%B2%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%82%D0%B0%20%D1%81%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D1%96%20%D0%B3%D1%83%D0%BC%D0%B0%D0%BD%D1%96%D1%82%D0%B0%D1%80%D0%BD%D0%BE%D1%97%20%D1%81%D1%84%D0%B5%D1%80%D0%B8.pdf>
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : 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.

7. Ковальчук В. Г. Упровадження державної гуманітарної політики в сучасних умовах. *Теорія та практика державного управління*. 2012. Вип. 2(37). С. 186–192. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Trpu_2012_2_29
8. Дерега В. Соціальна і гуманітарна політика : навч. посіб. Миколаїв : ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. 178 с.
9. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. колегія : М. М. Їжа (співголова), В. Г. Бодров (співголова) та ін. 648 с.
10. Рудяков П. М. Гуманитарный базис украинской демократии. URL: <https://cutt.ly/VydVZOI>.
11. Баюк М. Формування та реалізація політики державної безпеки в гуманітарній сфері України : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.05 / Хмельниц. облрада, Хмельниц. ун-т упр. та права. Хмельницький : ХУУП, 2018. 24 с.
12. Дніпров О. С. Поняття та сутність державного управління в гуманітарній сфері в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2011. № 4(7). С. 185–189.
13. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: постанова Верховної Ради України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2019, № 35. Ст. 147.
14. Предмети відання Комітету Верховної Ради України з питань гуманітарної та інформаційної політики. URL: <http://kompkd.rada.gov.ua/uploads/documents/32652.pdf>
15. Стельмашук Ю. І. Державне регулювання розвитку соціально-гуманітарної сфери: термінологічний інструментарій. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 20. С. 93–97. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ipd_2016_20_22

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2021.5.2.36>

РОЇК В.А.

ФОРМИ ТА МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПАРТАМЕНТУ ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ

FORMS AND METHODS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE DEPARTMENT OF PROTECTION OF THE INTERESTS OF SOCIETY AND THE STATE OF THE NATIONAL POLICE

Перед Україною постає нагальне завдання створення, відповідно до сучасних вимог, дієвої системи функціонування правоохоронних органів. Зокрема, пріоритетним напрямком демократичної політики держави є захист конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян. Державою це завдання делеговане правоохоронним органам. Ув'язку з цим, сфера регулювання поліцейської діяльності постійно перебуває у стані динамічних змін, удосконалення і певною мірою віддзеркалює правову політику країни. Реформування системи правоохоронних органів в Україні є невід'ємною частиною демократизації суспільного життя, що передбачає насамперед удосконалення адміністративної діяльності. Вивчення нормативно-правових актів з питань управління та регулювання поліцейських підрозділів дозволяє стверджувати, що адміністративно-наглядова діяльність спрямована на забезпечення публічного порядку, протидії злочинності, дотримання режиму законності. Адміністративна діяльність органів національної полі-

© РОЇК В.А. – аспірант кафедри публічного управління та адміністрування (Національна академія внутрішніх справ)

ції слугує для контролю, зв'язку з дотримання правових норм із використанням комплексу адміністративних засобів впливу на суб'єктів адміністративно-правових відносин з метою охорони порядку, забезпечення публічної безпеки, попередження і припинення правопорушень, притягнення винних до відповідальності. Мета статті полягає в охарактеризуванні форм та методів адміністративної діяльності Департаменту захисту інтересів суспільства і держави національної поліції. Виявлено, що адміністративна діяльність органів поліції та Департаменту захисту інтересів суспільства і держави Національної Поліції України регулюється за допомогою положень багатьох нормативно-правових актів: Конституція України; Закони України; Кодекси України; Укази Президента України; Акти Кабінету міністрів України; Акти Міністерства внутрішніх справ та Національної поліції; Міжнародні нормативно-правові акти. Доведено, що під адміністративною діяльністю Департаменту захисту інтересів суспільства і держави Національної Поліції України можна вважати комплекс надання поліцейських послуг щодо охорони, захисту прав, свобод, що пов'язані з реалізацією законних інтересів суспільства і держави, забезпечення громадської безпеки і порядку, протидії злочинам та іншим правопорушенням шляхом застосування адміністративно-правових засобів. Департамент захисту інтересів суспільства і держави входить до складу системи Національної Поліції, використовує наступні адміністративні методи: нагляд, переконання, надання консультативно-правової допомоги та примус. Адміністративні форми діяльності Департаменту захисту інтересів суспільства і держави Національної Поліції є важливим елементом реалізації нею адміністративних зобов'язань стосовно захисту прав, свобод та законних інтересів громадян і держави. Можливість реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав та законних інтересів здійснюється за допомогою надання адміністративних послуг, парового захисту, охорони, притягнення до адміністративної відповідальності, встановлення і регулювання норм права.

Ключові слова: *право, Департамент захисту інтересів суспільства і держави Національної Поліції, форма, метод, адміністративна діяльність.*

Ukraine faces the urgent task of creating, in accordance with modern requirements, an effective system of law enforcement. In particular, the protection of constitutional rights, freedoms and legitimate interests of citizens is a priority of the democratic policy of the state. The state has delegated this task to law enforcement agencies. In this regard, the field of police regulation is constantly in a state of dynamic change, improvement and to some extent reflects the country's legal policy. Reforming the law enforcement system in Ukraine is an integral part of the democratization of public life, which primarily involves improving administrative performance. The study of regulations on the management and regulation of police units suggests that administrative and supervisory activities are aimed at ensuring public order, combating crime, compliance with the rule of law. The administrative activity of the national police serves to control the connection with the observance of legal norms using a set of administrative means of influencing the subjects of administrative and legal relations in order to maintain order, ensure public safety, prevent and stop offenses, bring the perpetrators to justice. The purpose of the article is to describe the forms and methods of administrative activities of the Department of Public and State Protection of the National Police. It was revealed that the administrative activity of the police bodies and the Department for the Protection of the Interests of Society and the State of the National Police of Ukraine is regulated by the provisions of many normative legal acts: the Constitution of Ukraine; Laws of Ukraine; Codes of Ukraine; Decrees of the President of Ukraine; Acts of the Cabinet of Ministers of Ukraine; Acts of the Ministry of Interior and the National Police; International regulations. It is proved that the administrative activity of the Department of Protection of Interests of Society and the State of the National Police of Ukraine can be considered a set of police services for protection, protection of rights, freedoms related to the legitimate interests of society and the state, public safety and order, crime and other offenses through the use of administrative remedies. The Department for the Protection of the Interests of Society and the State is part of the National Police system, uses the following administrative

methods: supervision, persuasion, legal advice and coercion. Administrative forms of activity of the Department of Protection of the Interests of Society and the State of the National Police are an important element of its implementation of administrative obligations to protect the rights, freedoms and legitimate interests of citizens and the state. The possibility for individuals and legal entities to exercise their rights and legitimate interests is provided through the provision of administrative services, steam protection, security, administrative prosecution, establishment and regulation of law.

Key words: law, Department of protection of interests of society and the state of the National Police, form, method, administrative activity.

Постановка проблеми. Перед Україною постає нагальне завдання створення, відповідно до сучасних вимог, дієвої системи функціонування правоохоронних органів. Зокрема, пріоритетним напрямком демократичної політики держави є захист конституційних прав, свобод та законних інтересів громадян. Державою це завдання делеговане правоохоронним органам. Ув'язку з цим, сфера регулювання поліцейської діяльності постійно перебуває у стані динамічних змін, удосконалення і певною мірою віддзеркалює правову політику країни. Реформування системи правоохоронних органів в Україні є невід'ємною частиною демократизації суспільного життя, що передбачає насамперед удосконалення адміністративної діяльності.

Вивчення нормативно-правових актів з питань управління та регулювання поліцейських підрозділів дозволяє стверджувати, що адміністративно-наглядова діяльність спрямована на забезпечення публічного порядку, протидії злочинності, дотримання режиму законності. Адміністративна діяльність органів національної поліції слугує для контролю, зв'язку з дотримання правових норм із використанням комплексу адміністративних засобів впливу на суб'єктів адміністративно-правових відносин з метою охорони порядку, забезпечення публічної безпеки, попередження і припинення правопорушень, притягнення винних до відповідальності.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Серед науковців, які розглядали форми і методи адміністративної діяльності національної поліції варто виділити: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурка, І.П. Голосніченко, В.В. Галуцько, Т.О. Коломоєць, А.Т. Комзюка, В.П. Петкова, В.К. Шкарупу та інших. Проте, у працях вчених зустрічається багато розбіжностей щодо поняття та класифікації форм та методів адміністративної діяльності правоохоронних органів. Крім того, відсутня характеристика адміністративної діяльності новоствореного департаменту захисту інтересів суспільства і держави національної поліції.

Враховуючи вищезазначене, актуальним постає розгляд адміністративної діяльності Департаменту захисту інтересів суспільства і держави національної поліції України.

Мета статті полягає в охарактеризуванні форм та методів адміністративної діяльності Департаменту захисту інтересів суспільства і держави національної поліції.

Виклад основного матеріалу дослідження. Науковці І. П. Голосніченко та Я. Ю. Кондратьєв зазначають, що адміністративна діяльність органів внутрішніх справ – це урегульована нормами адміністративного права їхня виконавчо-владна діяльність, яка спрямована на забезпечення особистої безпеки громадян, захист їхніх прав і свобод, законних інтересів, публічної безпеки та боротьбу з правопорушеннями [3, с. 7].

Адміністративною діяльністю Національної поліції України, на думку В. Пінчука, є комплекс визначених чинним законодавством прав, повноважень та обов'язків Національної поліції України щодо здійснення своїх функцій і виконання покладених Законами України завдань із забезпечення прав і свобод людини і громадянина [14, с. 192]. Проте, на нашу думку, таке визначення є досить вузьким і не характеризує повною мірою специфіку самої адміністративної діяльності Національної поліції, а дає лише загальне уявлення.

Виявлено, що адміністративна діяльність органів поліції та Департаменту захисту інтересів суспільства і держави Національної Поліції України регулюється за допомогою положень багатьох нормативно-правових актів:

1. *Конституція України.* При виконання своїх дій, завдань та обов'язків органи поліції керуються розділом II Конституції України та забезпечують захист прав, свобод і законних інтересів людини. Свої дії працівники поліції здійснюють на принципах верховенства права, демократії, поваги до честі і гідності громадян.

2. *Законои України:* «Про Національну поліцію» від 02.07.2015 р., «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р., «Про звернення громадян» від 02.10.1996 р. та інші, в положеннях яких згадується адміністративна діяльність.

3. *Кодекси України*: (Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. (із змінами та доповненнями); Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. (із змінами та доповненнями).

4. *Укази Президента України*: «Про символіку Національної поліції України» від 09.12.2015 р.; «Про перелік посад, які можуть бути заміщені поліцейськими в державних органах, установах та організаціях» від 09.12.2015 р.; «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування» від 7 лютого 2008 р.

5. *Акти Кабінету міністрів України*: Положення про Національну поліцію України від 28.10.2015 р.; Положення про грошове забезпечення поліцейських, відряджених до державних органів, установ та організацій, від 04.11.2015 р.; Положення про Міністерство внутрішніх справ України від 28.10.2015 р.; та інші.

6. *Акти Міністерства внутрішніх справ та Національної поліції*: Положення «Про Департамент захисту інтересів суспільства і держави Національної поліції»: згідно наказу Національної поліції України від 15.04.2020р. № 297 ДСК, Положення про патрульну службу МВС від 02.07.2015 р.; Положення про порядок роботи зі зверненнями громадян і організації їх особистого прийому в системі Міністерства внутрішніх справ України від 10.10.2004 р.; Інструкція з організації контролю за виконанням документів у Національній поліції України від 13.06.2016 р.; Інструкція з автоматизованого обліку адміністративних правопорушень від 04.07.2016 р.; Порядок організації взаємодії Національної гвардії України та Національної поліції України під час забезпечення (охорони) публічної (громадської) безпеки і порядку від 10.08.2016 р. та інші накази, інструкції, розпорядження, положення, що регулюють внутрішні аспекти реалізації адміністративної діяльності поліцейських в Україні. МВС та органи поліції реалізують державні програми з питань забезпечення публічної безпеки і порядку, профілактики адміністративних правопорушень та протидії злочинності, безпеки дорожнього руху, охорони державного кордону, захист важливих об'єктів і територій тощо.

7. *Міжнародні нормативно-правові акти*: Європейський Кодекс поліцейської етики від 19.09.2001 р.; Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16.12.1966р.; Декларація про права людини від 10.12.1948 р.; Декларація про ліквідацію усіх форм расової дискримінації від 20.11.1963 р.; Декларація про захист усіх осіб від катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів покарання від 09.12.1975 р.; Кодекс поведінки посадових осіб при підтриманні правопорядку від 17.12.1979 р. та інші учасником яких є Україна.

Варто підкреслити, що ключовим в нормативно-правових актах, що регулюють адміністративну діяльність Національної Поліції України, її органів, структурних підрозділів та департаментів, передбачається захист прав і свобод громадян, а й законних інтересів суспільства і держави.

Таким чином, під адміністративною діяльністю Департаменту захисту інтересів суспільства і держави Національної Поліції України можна вважати комплекс надання поліцейських послуг щодо охорони, захисту прав, свобод, що пов'язані з реалізацією законних інтересів суспільства і держави, забезпечення громадської безпеки і порядку, протидії злочинам та іншим правопорушенням шляхом застосування адміністративно-правових засобів.

Зокрема, дослідниця І. Я. Бабецька наводить класифікацію інтересів в цивільному праві, яка здійснена нею на підставі вимог системного підходу, що забезпечує вивчення всієї сукупності існуючих інтересів та зв'язків між ними:

а) за підгалуззями цивільного права: інтереси в договірному праві, речовому праві (стосовно права власності та обмежених речових прав), зобов'язальному праві, сімейному праві, спадковому праві, інтереси у сфері інтелектуальної власності, у корпоративному праві тощо.

б) залежно від форми законодавства: закріплені в Конституції, в законах, в підзаконних нормативно-правових актах, в міжнародних нормативно-правових документах, які опосередковують цивільно-правові відносини;

в) залежно від характеру блага та його змісту, на задоволення якого спрямований інтерес: майновий інтерес (у сфері договірному, зобов'язального права, делікт зобов'язаннях, корпоративних правовідносинах, речових правовідносинах, виникають із майнових прав інтелектуальної власності тощо) та немайновий інтерес (забезпечення особистих немайнових прав, у сфері інтелектуальної, творчої діяльності, сімейних правовідносинах);

г) за об'єктом: речові інтереси (об'єктом є певна річ), зобов'язальні інтереси (об'єктом є певні дії), немайнові (немайнове право), майнові (майно, майнове право) та інші інтереси [7, с. 115].

До загальних інтересів держави можна віднести: публічна безпека і порядок; розвиток національної економіки та галузей промисловості; системи охорони здоров'я, галузі освіти і науки; захист державних кордонів та територіальної цілісності країни; захист від злочинності, тероризму та дій незаконних збройних формувань.

Варто уточнити, що захист органами поліції прав, свобод, законних інтересів суспільства і держави здійснюється закріпленими в законодавстві адміністративно-правовими методами.

Власне, саме слово «метод» перекладається академічним тлумачним словником української мови як: 1) спосіб пізнання явищ природи та суспільного життя; 2) прийом або система прийомів, що застосовується в якій-небудь галузі діяльності (науці, виробництві тощо) [19, с. 692].

На переконання С. Кічмаренка, така правова категорія, як метод, у контексті адміністративного права насамперед потрібна для визначення, яким саме чином відбувається певне правове явище чи здійснюється певний процес [11]. Підтримуючи цю думку, справедливо зазначити, що методами адміністративної діяльності можна вважати цілеспрямований владний вплив суб'єкта керівництва на волю об'єкта за допомогою правових прийомів, засобів.

На переконання О. М. Бандурки, адміністративному методу притаманні певні ознаки, передусім – це централізація, єдиноначальність, субординація, ієрархічність, імперативність тощо, які за певних умов та при відповідному ступені юридичного оформлення набувають значення самостійно діючих методів адміністративної діяльності поліції [5].

І. В. Слободенюк під «методами діяльності сервісних центрів МВС України» пропонує розуміти сукупність засобів та прийомів, за допомогою яких досягається мета, завдання та функції органів системи сервісних центрів МВС України, реалізуються повноваження та компетенція. Методи діяльності сервісних центрів МВС України становлять собою систему, цілісну, внутрішньо узгоджену сукупність, а тому мають застосовуватися комплексно [18, с. 217].

Під «методом адміністративної діяльності органів внутрішніх справ» О. М. Бандурка пропонує розуміти цілеспрямований спосіб поведінки, набір дій та засобів, які повторюються і ведуть до вирішення завдань по охороні громадського порядку та громадської безпеки. Адміністративний метод переважно пов'язаний з адміністративно-правовою формою діяльності, якою є правові акти управління, організаційно-розпорядчі заходи, засоби стимулювання і правового примусу, контроль тощо. Цей метод дає однозначне вирішення відповідної управлінської ситуації, має обов'язкову силу для адресата й виключає альтернативу в обранні способів дії [5, с. 26-27].

Так як департамент захисту інтересів суспільства і держави входить до складу системи Національної Поліції, то обидві ці організації використовують однакові адміністративні методи: нагляд, переконання, надання консультативно-правової допомоги та примус. Коротко охарактеризуємо кожен метод.

– *Нагляд.* Адміністративний нагляд поліції С. А. Комісаров, розглядає як правоохоронну діяльність зі спостереження за додержанням законності організаційно не підпорядкованими об'єктами (підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами, громадянами), що здійснюється безперервно у зв'язку з виконанням ними спеціальних міжгалузевих норм, правил та вимог, із використанням комплексу адміністративних засобів впливу з метою охорони публічного порядку, забезпечення публічної безпеки, попередження і припинення правопорушень, відновлення порушених правовідносин і притягнення винних до відповідальності [13, с. 69].

Зокрема, департамент захисту інтересів суспільства і держави Національної поліції може використовувати нагляд з метою перевірки стану виконання рішень суду, проваджень, які стосуються захисту речових зобов'язальних, майнових та немайнових інтересів громадян або державних організацій.

– *Переконання.* Дослідниця А. В. Румянцева-Козовник розуміє переконання – як здійснення виховних, роз'яснювальних і заохочувальних заходів з метою формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів [16, с. 119].

О. В. Ткаля вважає, що переконання – це метод адміністративного впливу правового та неправового характеру, що передбачає добровільне, усвідомлене застосування спеціальних заходів морального, психологічного та матеріального впливу на волю, поведінку, свідомість особи з метою формування правової свідомості, звички дотримуватись законів та профілактики правопорушень [20, с. 165]. Переконання має бути своєрідним базовим методом взаємин людини і держави в Україні, як система заходів правового та неправового характеру. Воно полягає у застосуванні різноманітних виховних, роз'яснювальних і заохочувальних заходів, що мають формувати у громадян високу правосвідомість, розуміння необхідності виконання вимог закону та стимулювати бажану державі поведінку [20, с. 163].

Що ж стосується департаменту захисту інтересів суспільства і держави Національної поліції, то переконання може використовуватися як інструмент психологічного та матеріального впливу на дії, вчинки, поведінку людини з метою попередження проступків, формування звички дотримуватись законів та профілактики адміністративних правопорушень, що стосуються публічних інтересів.

– *Консультативно-правова допомога.* Переконання може здійснюватися у формі консультування. Консультація – це порада фахівця з якого-небудь питання [19]. Як правило, надається у вигляді правових послуг.

Згідно Закону України «Про безоплатну правову допомогу» від 2 червня 2011 року № 3460-VI, правові послуги – надання правової інформації, консультацій і роз'яснень з правових питань; складення заяв, скарг, процесуальних та інших документів правового характеру; здійснення представництва інтересів особи в судах, інших державних органах, органах місцевого самоврядування, перед іншими особами; забезпечення захисту особи від обвинувачення; надання особі допомоги в забезпеченні доступу особи до вторинної правової допомоги та медіації [15].

Варто зазначити, що департамент захисту інтересів суспільства і держави Національної поліції, також здійснює надання громадянам юридичних консультацій щодо роз'яснень з правових питань, складання звернень, судових позовів, заяв, скарг тощо.

– *Примус.* Дослідниця А. В. Румянцева-Козовник зазначає, що заходи адміністративного примусу поділяються на заходи адміністративного попередження; адміністративного припинення, адміністративного стягнення. Вони реалізуються в ході адміністративної діяльності органів внутрішніх справ з метою підтримання громадського порядку, забезпечення громадської безпеки, попередження адміністративних правопорушень та злочинів, припинення і розгляду справ про адміністративні правопорушення та притягнення винних до відповідальності, забезпечення порядку в умовах надзвичайних ситуацій тощо [16, с. 120].

Відомо, що заходи адміністративного примусу можуть застосовуватися правоохоронними органами у разі неієздатності інших методів адміністративно-правового впливу на порушників.

Науковець А. Т. Комзюк зазначає, що держава, уповноважені нею органи мають право застосовувати легалізовані примуси від імені всього суспільства, підкоряючи членів спільноти встановленим ним правилам, навіть якщо вони розходяться з їх переконаннями. З цією метою використовується державна влада, апарат держави. Легалізація примусу, насилля з боку держави здійснюється відповідно до правових норм, які встановлюються самою ж державою, але які, як передбачається, виражають інтереси всього суспільства і схвалені ним. Право є не тільки засобом легалізації примусової діяльності держави, але й, як правило, засобом її легітимації [12, с. 11].

Варто зазначити, що департамент захисту інтересів суспільства і держави Національної поліції може розслідувати та примусово припиняти: діяльність сумнівних релігійних організацій, які шкодять майновим та моральним інтересам громадян; діяльність незаконних збройних груп та воєнізованих формувань, які становлять загрозу державі; вчинення адміністративних правопорушень; умисне знищення чи пошкодження майна потерпілих осіб; організовані масові заворушення; перешкоджання роботі журналістів та державних діячів; вчинення терористичних актів, розбою, шантажу; перешкоджання роботі державних органів, підприємств та організацій; злочини, спрямовані на незаконне втручання в електронні бази даних правоохоронних органів та державних структур; інші правопорушення, які стосуються публічних інтересів.

Адміністративна діяльність характеризує систему управлінських, а також похідних і суміжних із ними процедур, необхідних для якісного й ефективного внутрішньо-організаційного упорядкування процесів управління персоналом, наділеного владними повноваженнями та компетенцією, спрямованих на реалізацію функцій, досягнення мети та завдань публічного адміністрування у певній сфері [9, с. 178].

Варто зазначити, що адміністративна діяльність регулюється нормами права, закріплених в чинному законодавстві України, через діяльність органів державної влади, а реалізується за допомогою різних адміністративно-правових форм із використанням адміністративних методів. Тому, наступним кроком нашого дослідження є розгляд форм адміністративної діяльності, оскільки за допомогою них практично реалізуються повноваження, завдання та функції департаментів національної поліції України.

Тлумачний словник української мови характеризує поняття «форма» – як тип, будова, спосіб організації чого-небудь; спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація та зовнішній вираз [21].

Наукову категорію «форма» великий тлумачний словник сучасної української мови визначає з різних позицій: 1) обриси, контури, зовнішні межі предмета, що визначають його зовнішній

вигляд; 2) пристрій, шаблон, за допомогою якого чому-небудь надають певних обрисів, якогось вигляду; 3) спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація й зовнішній вираз; 4) видимість, зовнішній бік чого-небудь, що не відображає суті справи [8, с. 972];

Таким чином, що під терміном «форма» можна вважати інтегруючу основа якогось явища. Проте, в адміністративному праві «форма» набуває дещо іншого об'єктивного змісту, яка характеризує конкретну цілеспрямовану діяльність.

Під формою адміністративної діяльності поліції В. А. Глуховера розуміє однорідні за своїм характером та правовою природою групи адміністративних дій, що мають зовнішній вираз, і за допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, громадська безпека, здійснюється протидія правопорушенням, надаються адміністративні послуги та забезпечується керівництво службами та підрозділами поліції [1, с. 72].

За визначенням, яке наводять О. М. Калюк, С. Ф. Константінов, В. А. Куліков: форми адміністративної діяльності поліції – це однорідні за характером і правовою природою групи адміністративних дій, в яких реалізується компетенція поліції в сфері підтримання публічної безпеки та порядку і боротьби зі злочинністю. За допомогою форм практично реалізуються функції адміністративної діяльності [2, с. 12].

На думку О. М. Бандурки, форма адміністративної діяльності поліції – це сукупність однорідних за своєю правовою природою та характером груп адміністративних дій, які провадяться з метою забезпечення публічної безпеки і порядку. Форми адміністративної діяльності органів поліції визначають як зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою юридичних дій і видання актів, за допомогою яких забезпечується виконання завдань та функцій, покладених на них [4, с.28-29].

Отже, форми адміністративної діяльності органів національної поліції призначені для забезпечення нормального та ефективного виконання поліцейськими своїх посадових функцій, повноважень та завдань, які безпосередньо спрямовані на забезпечення громадського порядку, безпеки, охорони законних прав та інтересів громадян.

На підставі проведеного дослідження, можна навести авторську дефініцію поняття, «форма адміністративної діяльності Департаменту захисту інтересів суспільства і держави Національної Поліції» під якою слід розуміти – сукупність цілеспрямованих адміністративних дій та правових заходів поліцейських, які провадяться з метою забезпечення публічної безпеки і порядку, а також захисту законних інтересів суспільства і держави.

Складним питанням є класифікація форм адміністративної діяльності, оскільки вони гуртуються на владних повноваженнях і специфіці управління органами національної поліції.

До правових форм адміністративної діяльності поліції відносяться дії, що породжують правові наслідки:

– видання актів управління;

– укладення угод;

– здійснення інших юридично значущих адміністративних дій (наприклад, складання протоколів про адміністративне правопорушення, застосування табельної зброї, спеціальних засобів) [4, с. 29].

Дослідниця Л. Ю. Іванова під «формою адміністративної діяльності» розуміє а) адміністративно-наглядову, б) юрисдикційну, в) профілактичну діяльність і в зв'язку із цим г) прийняття індивідуальних актів, а також здійснення інших юридично значущих дій із метою забезпечення охорони громадського порядку, безпеки та здійснення боротьби зі злочинами й іншими правопорушеннями [10, с. 58].

В. А. Глуховера поділяє форми адміністративної діяльності на правові та неправові [1]. Розглянемо їх особливості.

Правові форми адміністративної діяльності поліції – це здійснювані на підставі і з метою виконання закону виконавчо-розпорядчі дії. Вони створюють нові правові норми, змінюють, припиняють правові відносини або є необхідними умовами для настання зазначених правових наслідків. До правових форм діяльності органів внутрішніх справ належать: видання актів управління (нормативних та індивідуальних); укладення адміністративних договорів; здійснення юридично значущих дій, що включають в себе регулятивну, контрольну, правоохоронну, реєстраційну діяльність [1, с. 73].

Не правові форми – це повсякденні і різноманітні її прояви, які позбавлені юридичної оболонки і наслідків. Вони не пов'язані з реалізацією розпорядчих повноважень органів внутрішніх справ і не призводять до встановлення правових норм, виникнення, зміни і припинення пра-

вовідносин. За формою видання правові форми бувають: письмові (постанова про накладення стягнення); усні (накази, вказівки, розпорядження, команди й ін.); конклюдентні (регулюючі жести працівника поліції у визначених випадках, сигнали-свистки, застосування зброї для подання сигналу тривоги або виклику допомоги і т. ін.) [с. 74].

Професор О. М. Бандурка поділяє форми адміністративної діяльності на: а) безпосередньо організаційні, тобто ті, що не спричиняють правових наслідків, б) суто правові, які спричиняють юридичні наслідки [4, с. 28].

Вибір форми адміністративної діяльності органів національної поліції має бути науково-обґрунтованим, спрямованим на досягнення правоохоронних цілей з найменшими витратами зусиль, засобів і часу.

Зокрема, у результаті поведеного дослідження, автором було виділено наступні форми адміністративної діяльності Департаменту захисту інтересів суспільства і держави Національної Поліції:

Правові – такі, які пов'язані з реалізацією розпорядчих повноважень працівників поліції, передбачають утворення і застосуванням норм адміністративного права: а) видання актів Національної поліції України; б) укладення адміністративних договорів про співпрацю.

Неправові, які не пов'язані з реалізацією розпорядчих повноважень працівників поліції і не призводять до припинення або змін правовідносин: а) матеріально-технічні адміністративні заходи; б) організаційні адміністративні заходи.

Охарактеризуємо коротко кожен форму адміністративної діяльності Департаменту захисту інтересів суспільства і держави Національної Поліції.

Видання актів Національної поліції України – адміністративні акти видаються в кожному конкретному випадку скоєного адміністративного правопорушення, передбачають застосування до правопорушників передбачених чинним законодавством адміністративних стягнень (попередження, профілактична бесіда, штраф, залучення до громадських робіт, вилучення предмета (речі), що слугував об'єктом правопорушення тощо).

Правові акти публічного адміністрування – це владні, втілені у встановлену форму волевиявлення суб'єктів публічної адміністрації, що безпосередньо впливають на правові норми і відносини з метою їх удосконалення відповідно до публічних інтересів [6].

О. Ю. Салмановою визначено систему вимог, які ставляться до правових актів Національної поліції України, що є основою забезпечення їх ефективності: 1) вимога своєчасності та оперативності видання поліцією правового акта; 2) вимога обґрунтованості правового акта; 3) вимоги організаційно-технічного характеру [17, с. 16].

Договірна форма – передбачає реалізацію юридично-значущих дій, спрямованих на захист та урегулювання інтересів між громадськими організаціями і органами поліції. Специфікою юридичних властивостей договірної форми є те, що на відміну від нормативних та індивідуальних актів, адміністративний договір узаконює добровільний порядок регулювання правовідносин, що виникають за взаємною згодою двох сторін, шляхом спільним погодження усіх положень договору між департаментом національної поліції з громадськими організаціями чи особами.

Наприклад, відповідно до Положення «Про Державну службу охорони» її підрозділи укладають договори з юридичними та фізичними особами на охорону об'єктів та квартир громадян. Такий договір поєднує в собі ознаки цивільних та адміністративних угод. На відміну від нормативних та індивідуальних адміністративних актів адміністративний договір вступає в силу за взаємним погодженням сторін [2, с. 13].

Сутність матеріально-технічних заходів полягає у створенні нормальних умов для роботи органів поліції. Ці дії є передумовою прийняття того чи іншого управлінського рішення при здійсненні правозастосовної чи нормотворчої діяльності (збір та обробка інформації, статистична звітність, діловодство) [2, с. 14].

У юридичній літературі залежно від призначення та засобів виконання виділяються такі матеріально-технічні операції: а) діловодства (всі операції, які пов'язані з виготовленням документів органами управління і яким притаманні технічний характер листування, друк і т. д.); б) безпосереднє виконання приписів правових актів, якщо воно має матеріальний (технічний) характер (операції про передачу засобів або майна, видачу виконавчих документів, проведення конфіскації і т. д.); в) реєстраційні, що мають самостійне значення (реєстрація фактів та подій у сфері управління); г) статистичні (збирання та оброблення статистичної інформації); д) інформаційно-довідкові (складання та опрацювання доповідних записок, довідок за результатами перевірок, підготовка довідок про роботу органів управління, дача відповідних роз'яснень і кон-

сультацій); е) по систематизації матеріалів, у тому числі правових актів (створення комплексних інформаційно-аналітичних систем для державних потреб); є) інформаційно-технологічні (впровадження інформаційних технологій в різних ланках державного управління) [6].

Організаційні адміністративні заходи є необхідними елементами управлінської діяльності в сфері правоохоронної діяльності. Наприклад, проведення службових нарад, інструктажів, організація взаємодії між підрозділами та співробітниками, розповсюдження передового досвіду [2, с. 14].

Ці заходи здійснюються систематично, постійно і спрямовані на забезпечення чіткої та ефективної роботи публічної адміністрації. Вони не пов'язані з виданням правових актів та здійсненням юридично значущих дій. За змістом організаційні форми мають внутрішньо-управлінське, внутрішньо-апаратне значення, проте в кінцевому рахунку вони спрямовані на задоволення публічного інтересу. Прикладами таких дій можуть бути: а) роз'яснення змісту і мети законодавчих та інших правових актів або тих чи інших заходів; б) інспектування роботи та інструктування нижчих органів (посадових осіб); в) розроблення програм, підготовка та проведення нарад, конференцій, робочі зустрічі, наради, семінари, конференції, круглі столи, інтерв'ю, прями телефонні зв'язки з населенням посадових осіб публічної адміністрації, прийом громадян, візити делегацій тощо [6].

Висновки та перспективи подальших досліджень. Виявлено, що адміністративна діяльність органів поліції та Департаменту захисту інтересів суспільства і держави Національної Поліції України регулюється за допомогою положень багатьох нормативно-правових актів: Конституція України; Закони України; Кодекси України; Укази Президента України; Акти Кабінету міністрів України; Акти Міністерства внутрішніх справ та Національної поліції; Міжнародні нормативно-правові акти.

Доведено, що під адміністративною діяльністю Департаменту захисту інтересів суспільства і держави Національної Поліції України можна вважати комплекс надання поліцейських послуг щодо охорони, захисту прав, свобод, що пов'язані з реалізацією законних інтересів суспільства і держави, забезпечення громадської безпеки і порядку, протидії злочинам та іншим правопорушенням шляхом застосування адміністративно-правових засобів.

Департамент захисту інтересів суспільства і держави входить до складу системи Національної Поліції, використовує наступні адміністративні методи: нагляд, переконання, надання консультативно-правової допомоги та примус.

Адміністративні форми діяльності Департаменту захисту інтересів суспільства і держави Національної Поліції є важливим елементом реалізації нею адміністративних зобов'язань стосовно захисту прав, свобод та законних інтересів громадян і держави. Можливість реалізації фізичними та юридичними особами своїх прав та законних інтересів здійснюється за допомогою надання адміністративних послуг, парового захисту, охорони, притягнення до адміністративної відповідальності, встановлення і регулювання норм права.

Список використаних джерел:

1. Адміністративна діяльність Національної поліції: Навч. посібник / Кол. авт. ; кер. авт. кол. к.ю.н., засл. юрист України В.А. Глуховець. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 248 с.
2. Адміністративна діяльність Національної поліції: навчальний посібник для підготовки до іспиту / Калюк О.М., Константінов С.Ф., Куліков В.А. та ін. / за ред. Кулікова В.А. Київ : «Освіта України», 2016. 230 с.
3. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ. Загальна частина : підручник / [за заг. ред. І. П. Голосніченка, Я. Ю. Кондратьєва]. Київ : Укр. Акад. внутр. справ, 1995. 177 с.
4. 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.
5. Адміністративна діяльність. Частина особлива : Підручник / За заг. ред. проф. О.М. Бандурки. Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, «Еспада», 2000. 368 с.
6. Адміністративне право. Форми публічного адміністрування. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/adm_pravo_zch/nm/lec7.html
7. Бабєцька І. Я. Класифікація інтересу як цивільно-правової категорії. *Науково-інформаційний вісник Івано-Франківського університету права імені Короля Данила Галицького* : журнал. *Серія Право*. 2018. № 5 (17). С. 112–116.

8. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад, і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ, Ірпінь: Перун, 2005. 1728 с.
9. Гречанюк Р. В. Адміністративна діяльність: загальноконцептуальні аспекти розуміння. *Право і суспільство*. 2019. №4. С. 173–179.
10. Іванова Л. Ю. Класифікація форм адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ. *Право і безпека*. 2012. № 4 (46). С. 57–61.
11. Кічмаренко С. Адміністративно-правове забезпечення незалежності судової влади в Україні. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидат юридичних наук. Київ : Науково-дослідний інститут публічного права. 2017. 238 с.
12. Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07; Харків : Нац. ун-т внутр. справ. 2002. 38 с.
13. Комісаров С. А. Адміністративна діяльність національної поліції України щодо запобігання проступкам у сфері публічного порядку в умовах АТО. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2 (63). С. 66–71.
14. Пінчук В. Поняття, ознаки та основні форми адміністративно-юрисдикційної діяльності. *Підприємництво, господарство і право*. 2021. № 3. С. 191–19.
15. Про безоплатну правову допомогу : Закон України від 2 червня 2011 року № 3460-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3460-17#Text>
16. Румянцева-Козовник А. В. Форми та методи адміністративної діяльності ОВС з охорони прав дитини. *Європейські перспективи*. 2014. № 3. С. 116–122.
17. Салманова О. Ю. Правові акти в управлінській діяльності Національної поліції України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07; Харків : МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. 2016. 40 с.
18. Слободенюк І. В. Методи діяльності сервісних центрів МВС України: сутність, поняття та види. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С. 215–218. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2020/53.pdf.
19. Словник української мови: в 11 тт. / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. Київ : Наукова думка, 1970–1980. 789 с.
20. Ткаля О. В. Переконавання як сучасний метод адміністративно-правового впливу. *Право і суспільство*. 2018. № 2. С. 162–167.
21. Яременко В., Сліпушко О. Новий словник української мови в 3-х т. Київ : Аконт. 2008. 928 с.

ЗМІСТ

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

КРИХОВЕЦЬКИЙ І.З. ПАРЛАМЕНТАРИЗМ ЯК НАСЛІДОК
АВСТРИЙСЬКОЇ ІНКОРПОРАЦІЇ ЗАХІДНОУКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЕЛЬ..... 3

ЯРА О.С. НОРМАТИВНО-ПРАВОВА ОСНОВА ДІЯЛЬНОСТІ
ВИЩИХ ЮРИДИЧНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ..... 9

**ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО І ЦИВІЛЬНИЙ ПРОЦЕС; СІМЕЙНЕ ПРАВО;
МІЖНАРОДНЕ ПРИВАТНЕ ПРАВО**

БАБ'ЮК П.М. ЗДІЙСНЕННЯ СУБ'ЄКТИВНИХ ПРАВ У СПАДКОВІЙ СФЕРІ:
СУТНІСТЬ ТА МЕЖІ.....17

**ТРУДОВЕ ПРАВО;
ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

ВАРЕНИК О.С. ТЕНДЕНЦІЇ ПОДАЛЬШОГО РОЗВИТКУ
ЛОКАЛЬНОГО ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ОХОРОНИ ПРАЦІ..... 25

ДЕНЕГА О.П. СПОСОБИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВИ
ЯК СУБ'ЄКТА ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ.....30

ЗАЙЦЕВА Ю.Л. ДО ПРОБЛЕМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА
ЯКЕ ВИЗНАЧАЄ ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПРОВЕДЕННЯ СЛУЖБОВИХ РОЗСЛІДУВАНЬ
У ТРУДОВОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ.....35

КАЙЛО І.Ю. НЕДОЛКИ ТА ПРОГАЛИНИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ НАГЛЯДУ
І КОНТРОЛЮ ЗА ДОТРИМАННЯМ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ.....40

КОНДРАТЬЄВА І.І. ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЖИТЛОМ ЯК ВАЖЛИВА СОЦІАЛЬНА
ГАРАНТІЯ ОСІБ РЯДОВОГО ТА НАЧАЛЬНИЦЬКОГО СКЛАДУ
СЛУЖБИ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ.....46

ПОДОРОЖНІЙ Є.Ю. СУТНІСТЬ ТА ЗМІСТ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ
ПРОФЕСІЇ ПРАЦІВНИКА НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ..... 53

ШАПОВАЛОВА К.Г. ФУНКЦІЇ СОЦІАЛЬНОГО ЗАХИСТУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ... 58

**ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО;
ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО**

ІГНАТЧЕНКО Н.В. СПОСІБ ВЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ
У СФЕРІ ЗЕМЕЛЬНИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ..... 64

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

БАРЧУК В.О. ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ КАТЕГОРІЇ
«АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА ОХОРОНА ЛІСОВОГО ФОНДУ УКРАЇНИ».....70

БАСАЙ В.О. ВЗАЄМОДІЯ ПРАВООХОРОННИХ ТА КОНТРОЛЮЮЧИХ ОРГАНІВ
ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ПОРУШЕННЯМ ПОРЯДКУ НАДАННЯ
ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ КРЕДИТНИМИ СПІЛКАМИ В УКРАЇНІ.....74

ГРЕСЬКО О.Р. ФОРМИ ТА СПОСОБИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ
АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ З ОРГАНАМИ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ
І ГРОМАДСЬКІСТЮ: ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....80

ЖУК Т.І. ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ КОНТРОЗВІДУВАЛЬНИХ ОРГАНІВ З ІНШИМИ СУБ'ЕКТАМИ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ З МЕТОЮ ОХОРОНИ НАЦІОНАЛЬНИХ ІНТЕРЕСІВ.....	86
ВОЛИНЕЦЬ Р.М. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЗАСТОСУВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ПРИМУСУ ПОЛІЦІЄЮ ТА МОЖЛИВОСТІ ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ	91
МИКОЛАСЬЦЬ Д.А. ВИДИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН У СФЕРІ ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ. 96	
НАЙДЬОН Є.М., САНДУЛ В.А. ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ.....	105
ПАРАМАНОВ Д.Ю. СИСТЕМА СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ.....	111
РЕЗНІЧЕНКО В.О. ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ІНСТРУМЕНТІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ.....	115
СЕМЕНОВ Є.О. РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД У ПРОЄКТІ ЗАКОНУ ПРО АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНИЙ УСТРІЙ УКРАЇНИ.....	121
<i>КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО</i>	
АКІФЗАДЕ С.М. КРИМІНАЛІСТИЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ОСІБ ТА ЗЛОЧИННИХ УГРУПУВАНЬ, ЯКІ ВЧИНЯЮТЬ НЕЗАКОННУ ПОРУБКУ АБО ПЕРЕВЕЗЕННЯ, ЗБЕРІГАННЯ, ЗБУТ ЛІСУ.....	128
СТРЕЛЮК Я.В. ПРИЧИНИ ТА УМОВИ ВЧИНЕННЯ КРИМІНАЛЬНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ У КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧИХ УСТАНОВАХ ЗАКРИТОГО ТИПУ.....	134
<i>КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ</i>	
БОГАТИКОВ О.В. ОБСТАВИНИ, ЩО ПІДЛЯГАЮТЬ ВСТАНОВЛЕННЮ НА ПОЧАТКОВОМУ ЕТАПІ РОЗСЛІДУВАННЯ НЕЗАКОННИХ ЗАВОЛОДІНЬ ТРАНСПОРТНИМИ ЗАСОБАМИ, ВЧИНЕНИХ ОРГАНІЗОВАНИМИ ГРУПАМИ.....	141
ВАЦЮК В.О. ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ОГЛЯДУ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ ЩОДО НЕЗАКОННОГО ОБІГУ ОТРУЙНИХ ЧИ СИЛЬНОДІЮЧИХ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ.....	147
ТАРАСЕНКО О.С. ОСОБЛИВОСТІ ПРОВЕДЕННЯ ОБШУКУ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ПРОТИПРАВНИМ КОНТЕНТОМ У МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ, З ОЗНАКАМИ ОРГАНІЗОВАНОЇ ЗЛОЧИННОСТІ.....	154
<i>СУДОУСТРІЙ; ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА</i>	
БАЄВА О.І. НАПРЯМИ, ПРИНЦИПИ ТА ЗАВДАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ОСНОВ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ СУДОЧИНСТВА.....	158
НИКИТЮК Я.І. ВИЩИЙ АНТИКОРУПЦІЙНИЙ СУД: ОСОБЛИВИЙ, НАДЗВИЧАЙНИЙ ЧИ СПЕЦІАЛІЗОВАНИЙ СУД?.....	165

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЮРИДИЧНОЇ НАУК

БАЛАГУРА Р.В. ЮРИСДИКЦІЯ ТРУДОВИХ СПОРІВ: ОКРЕМІ АСПЕКТИ РОЗМЕЖУВАННЯ.....	172
ВІТРУК В.О. РЕТРОСПЕКТИВА ПРОФЕСІЙНОГО РОЗВИТКУ ПРАЦІВНИКІВ СУДОВИХ ОРГАНІВ ЗА XIV – ПОЧАТОК ХХ СТОЛІТТЯ.....	177
ДЗЮБА І.В. ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВИЗНАЧЕННЯ ПРИНЦИПІВ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД В УКРАЇНІ	185
ЗУБРИЦЬКА М.В. ЗАВДАННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ РОБОТОДАВЦЯ ЗА ПОРУШЕННЯ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	191
КУЦОВОЛ К.В. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВА ХАРАКТЕРИСТИКА СУТНОСТІ ОЦІНОЧНИХ ПОНЯТЬ ПРАВА СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УКРАЇНИ.....	196
МУДРА О.М. ОСОБЛИВОСТІ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ УКРАЇНИ.....	204
СИДОРОВА Е.О. АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПОНЯТТЯ ТА СКЛАДОВИХ ГУМАНІТАРНОЇ СФЕРИ ДЕРЖАВИ.....	211
РОЇК В.А. ФОРМИ ТА МЕТОДИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕПАРТАМЕНТУ ЗАХИСТУ ІНТЕРЕСІВ СУСПІЛЬСТВА І ДЕРЖАВИ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ.....	216

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW;

HISTORY OF POLITICAL AND LEGAL SCHOLARS

KRYKHOVETSKYI I.Z. PARLIAMENTARISM AS A CONSEQUENCE OF THE AUSTRIAN INCORPORATION OF WESTERN UKRAINIAN LANDS.....3

YARA O.S. REGULATORY AND LEGAL BASIS OF ACTIVITY OF HIGHER LEGAL INSTITUTIONS OF UKRAINE..... 9

CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE; FAMILY LAW;

INTERNATIONAL PRIVATE LAW

BABIUK P.M. EXERCISING OF SUBJECTIVE RIGHTS IN THE SUCCESSION FIELD: ESSENCE AND LIMITS.....17

LABOR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

VARENYK O.S. TRENDS OF FURTHER DEVELOPMENT OF LOCAL LEGAL REGULATION OF OCCUPATIONAL HEALTH AND SAFETY.....25

DENEHA O.P. METHODS OF LEGAL REGULATION OF STATE ACTIVITY AS A SUBJECT OF SOCIAL SECURITY LAW..... 30

ZAITSEVA Yu.L. TO THE PROBLEM OF IMPROVING THE LEGISLATION THAT DETERMINES THE LEGAL BASIS FOR OFFICIAL INVESTIGATIONS IN LABOR LAW OF UKRAINE..... 35

KAILO I.Yu. WEAKNESSES AND GAPS IN THE LEGAL REGULATION OF SUPERVISION AND CONTROL OF COMPLIANCE WITH THE LABOR LAW OF UKRAINE.....40

KONDRATIEVA I.I. PROVISION OF HOUSING AS AN IMPORTANT SOCIAL GUARANTEE OF PERSONS OF THE ORDINARY AND CHIEF STAFF OF THE CIVIL PROTECTION SERVICE.....46

PODOROZHNIY Ye.Yu. THE ESSENCE AND CONTENT OF THE COMPETITIVENESS OF THE PROFESSION OF AN EMPLOYEE OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE....53

SHAPOVALOVA K.H. FUNCTIONS OF SOCIAL PROTECTION OF CIVIL SERVANTS,58

LAND LAW; AGRARIAN LAW; ENVIRONMENTAL LAW;

NATURAL RESOURCE LAW

IHNATCHENKO N.V. METHOD OF COMMITTING CRIMINAL OFFENSES IN THE FIELD OF LAND RELATIONS IN UKRAINE..... 64

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCE LAW;

INFORMATION LAW

BARCHUK V.O. ON THE QUESTION OF DEFINITION OF THE CONCEPT OF THE CATEGORY “ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROTECTION OF THE FOREST FUND OF UKRAINE”.....70

BASAI V.O. INTERACTION OF LAW ENFORCEMENT AND CONTROL BODIES ON PREVENTION OF VIOLATIONS OF VIOLATIONS OF THE PROCEDURE FOR PROVISION OF FINANCIAL SERVICES BY CREDIT UNIONS IN UKRAINE.....74

HRESKO O.R. FORMS AND METHODS OF IMPLEMENTATION OF INTERACTION OF ADMINISTRATIVE COURTS WITH PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES AND PUBLIC: THEORETICAL AND LEGAL ASPECT.....	80
ZHUK T.I. ON THE QUESTION OF DEFINING THE CONCEPT OF ENSURING THE INTERACTION OF COUNTERINTELLIGENCE BODIES WITH OTHER ACTORS IN THE SECURITY SECTOR IN ORDER TO PROTECT NATIONAL INTERESTS.....	86
VOLYNETS R.M. FOREIGN EXPERIENCE IN THE USE OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL COERCION BY THE POLICE AND THE POSSIBILITY OF ITS USE IN UKRAINE.....	91
MYKOLAIETS D.A. TYPES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF RELATIONS IN THE FIELD OF ELECTRICITY IN THE CONTEXT OF UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION.....	96
NAIDON YE.M., SANDUL V.A. FEATURES OF FINANCIAL SUPPORT OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE.....	105
PARAMANOV D.Yu. SYSTEM OF ENTITIES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL ENVIRONMENT OF PROTECTION OF THE RIGHTS OF ENTREPRENEURIAL ACTIVITIES IN UKRAINE.....	111
REZNICHENKO V.O. THE CONCEPT AND CLASSIFICATION OF TOOLS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF HIGHER EDUCATION IN UKRAINE.....	115
SEMENOV Ye.O. REGULATION OF THE ACTIVITY OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN THE DRAFT LAW ON THE ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL STRUCTURE OF UKRAINE.....	121
CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL ENFORCEMENT LAW	
AKIFZADE S.M. FORENSIC CHARACTERISTICS OF PERSONS AND CRIMINAL GROUPS THAT COMMIT ILLEGAL LOGGING OR TRANSPORTATION, STORAGE, SALE OF FOREST.....	128
STRELIUK Ya.V. THE REASONS AND CONDITIONS FOR THE COMMISSION OF CRIMINAL OFFENCES IN CLOSED-TYPE PENAL INSTITUTIONS.....	134
CRIMINAL PROCEEDINGS AND FORENSICS; FORENSIC EXAMINATION; OPERATIVE-SEARCH ACTIVITY	
BOHATYKOV O.V. CIRCUMSTANCES TO BE ESTABLISHED AT THE INITIAL STAGE OF THE INVESTIGATION OF ILLEGAL SEIZURE OF VEHICLES BY CRIMINAL ORGANIZATIONS.....	141
VATSIUK V.O. PECULIARITIES OF CONDUCTING AN INSPECTION OF CRIMINAL CASES OF ILLEGAL ABUSE OF HIGHLY TOXIC DRUGS.....	147
TARASENKO O.S. FEATURES OF CONDUCTING A SEARCH DURING THE INVESTIGATION OF CRIMES RELATED TO ILLEGAL CONTENT ON THE INTERNET, WITH SIGNS OF ORGANIZED CRIME.....	154
JUDICIARY; PROSECUTION AND ADVOCACY	
BAIEVA O.I. DIRECTIONS, PRINCIPLES AND TASKS OF THE ORGANIZATIONAL BASIS OF ENSURING THE FUNCTIONING OF JUDICIARY.....	158
NYKYTIUK Ya.I. HIGHER ANTI-CORRUPTION COURT: SPECIAL, EXTRAORDINARY OR SPECIALIZED COURT?.....	165

CURRENT ISSUES OF LEGAL SCIENCES

BALAHURA R.V. JURISDICTION OF LABOR DISPUTES: CERTAIN ASPECTS OF DISTINGUISHMENT.....	172
VITRUK V.O. RETROSPECTIVE OF THE PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF EMPLOYEES OF JUDICIAL BODIES IN THE 14TH – BEGINNING OF THE 20TH CENTURY.....	177
DZIUBA I.V. CERTAIN ASPECTS OF DETERMINING THE PRINCIPLES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE ACTIVITIES OF TERRITORIAL COMMUNITIES IN UKRAINE.....	185
ZUBRYTSKA M.V. THE OBJECTIVE OF CRIMINAL LIABILITY OF THE EMPLOYER FOR VIOLATIONS OF LABOR LAW.....	191
KUTSOVOL K.V. THEORETICAL AND LEGAL CHARACTERISTICS OF THE ESSENCE OF EVALUATION CONCEPTS OF SOCIAL SECURITY RIGHTS OF UKRAINE.....	196
MUDRA O.M. FEATURES OF THE PEOPLE’S LEGISLATIVE INITIATIVE DEPUTIES OF UKRAINE.....	204
SYDOROVA E.O. ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECTS OF THE CONCEPT AND COMPONENTS OF THE HUMANITARIAN SPHERE OF THE STATE.....	211
ROIK V.A. FORMS AND METHODS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF THE DEPARTMENT OF PROTECTION OF THE INTERESTS OF SOCIETY AND THE STATE OF THE NATIONAL POLICE.....	216

НАУКОВИЙ ВІСНИК ПУБЛІЧНОГО ТА ПРИВАТНОГО ПРАВА

Випуск 5, 2021

Том 2

Відповідальний за випуск – В.В. Галуцько

Науковий редактор – О.Ю. Дрозд

Коректори: Я.І. Вишнякова, Н.В. Пірог

Комп'ютерне верстання – Н.С. Кузнецова

Підписано до друку 09.06.2021. Формат 70x100/16.

Обл.-вид. арк. 24,98. Ум. друк. арк. 18,85.

Наклад 300 прим. Зам. № 0222/069.

Надруковано: ТОВ «Видавничий дім «Гельветика»

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018

Україна, 65101, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1

Тел. +38 (048) 709 38 69,

+38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: mailbox@helvetica.ua