

Національний університет
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

збірник наукових праць

науково-практичне юридичне видання

Випуск 6(35)



Видавничий дім
«Гельветика»
2020

У збірнику висвітлюються результати наукових досліджень проблем сучасної правової науки, зокрема актуальних питань теорії держави і права, конституційного, адміністративного, цивільного, кримінального права, процесуальних та комплексних галузей права, правозастосовної практики, правової освіти, а також інші аспекти правової політики держави.

Для наукових та науково-педагогічних працівників, докторантів, аспірантів, здобувачів, практичних працівників, студентів, курсантів та всіх зацікавлених осіб.

Головний редактор:

Цуркан-Сайфуліна Юлія Василівна – д-р юрид. наук, професор

Заступник головного редактора:

Сафончик Оксана Іванівна – д-р юрид. наук, доцент

Відповідальний секретар:

Ковальчук Сергій Олександрович – д-р юрид. наук, доцент

Редакційна колегія:

Некіт Катерина Георгіївна – канд. юрид. наук, доцент

Давидова Ірина Віталіївна – д-р юрид. наук, професор

Латковський Павло Павлович – канд. юрид. наук, доцент

Глиняна Катерина Михайлівна – канд. юрид. наук, доцент

Мазуренко Світлана Вікторівна – канд. юрид. наук

Dr. Michael Geistlinger – професор (Австрія)

Bernd Wieser – д-р юрид. наук, професор (Австрія)

Emre Sencer – д-р, професор (США)

Відповідальний за випуск:

О.П. Головка

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

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet вченою радою Національного університету «Одеська юридична академія» 02.12.2020 р. (протокол № 3)

Журнал включено до міжнародної наукометричної бази Index Copernicus International (Республіка Польща)
Офіційний сайт видання: www.pjv.nuoua.od.ua

Науково-практичний журнал «Прикарпатський юридичний вісник» зареєстровано Державною реєстраційною службою України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ № 18118-6918Р від 16.08.2011 р.), внесено до переліку наукових фахових видань України з юридичних наук відповідно до Наказу МОН України від 17.03.2020 р. № 409

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 349.2

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).675](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).675)*Д. В. Малетов**orcid.org/0000-0002-1241-1005**аспірант, фахівець кафедри адміністративного,
господарського права та фінансово-економічної безпеки
Навчально-наукового інституту права
Сумського державного університету*

ЩОДО ПОНЯТТЯ «КОМПЕТЕНТНІСТЬ» СУДДІ ВИЩОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО СУДУ

Вступ. Однією з найважливіших основ ефективної діяльності судової системи України є забезпечення її професійним і компетентним кадровим складником. Для відбору відповідних якісних суддів законодавець включив поняття «компетентність» як критерій для кваліфікаційного оцінювання суддів. Однак питання визначення компетентності спеціалізованих суддів України потребує подальших досліджень в розрізі удосконалення теоретичної бази та її нормативного закріплення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання поняття «компетентність судді» прямо чи опосередковано досліджували вітчизняні науковці В. Мартинюк, В.С. Єгорова, А.В. Семенова, Л.Є. Зуєва, М.М. Кухта.

Метою статті є дослідження особливостей поняття «компетентність» в аспекті його стосунку до статусу судді Вищого антикорупційного суду України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 83 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» Вища кваліфікаційна комісія суддів України проводить кваліфікаційне оцінювання суддів або кандидатів на таку посаду. Головною метою цього процесу є оцінювання здатності особи здійснювати правосуддя згідно з вимогами, встановленими законом. Процес кваліфікаційного оцінювання суддів, як і будь-який інший процес оцінювання, повинен містити певні критерії відповідності. Згідно з чинним законом, одним із трьох таких критеріїв є визначення рівня компетентності особи, яка є претендентом на посаду судді [1]. Однак конкретної дефініції слова «компетентність» у зазначеному законі немає. Аналізуючи існуючу законодавчу базу України щодо поняття «компетентність», у загальному розумінні знаходимо його у 9 нормативно-правових актах (табл. 1).

Звичайно, що зазначені поняття повинні тлумачитися в рамках нормативно-правових актів, в яких вони існують. Їх не можна однобоко перенести на коло суспільних відносин, пов'язаних

з оцінюванням суддів щодо можливості здійснення правосуддя. Але наведені дефініції дають змогу сформулювати у читача загальне уявлення про відповідне поняття.

Закон України «Про судоустрій і статус суддів» містить тільки згадку про компетентність як критерій кваліфікаційного оцінювання суддів і його можливий поділ на соціальну, професійну та особисту. Більш деталізовано критерій компетентності щодо особи, яка бажає займати посаду судді, описано в «Положенні про порядок і методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення», затвердженому рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 03.11.2016 № 143/зп-16 (у редакції рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 13.02.2018 № 20/зп-18) [2]. Положення містить методичну інформацію щодо показників визначення компетентності судді та способу їх оцінки. Однак визначення «компетентності» в зазначеному документі не надано.

Потрібно зазначити, що проблематику поняття «компетентності судді», його термінологічного визначення та практичного застосування в оцінці суддів було добре проаналізовано вітчизняними вченими. Так, В. Мартинюк, провівши дослідження теоретичних засад визначення змісту поняття «компетентність судді», зробив характеристику ключових положень цього поняття:

– компетентність судді є важливим елементом правового статусу судді. Її наявність і мінімальні вимоги щодо неї закріплені в Конституції України. Максимально-детальні вимоги щодо компетентності та її складників встановлюються на рівні нормативних документів, на основі яких здійснюється відбір суддів;

– компетентність судді – це комплекс особистих характеристик, який надбав суддя під впливом власних свідомих зусиль. Вона виявляється не лише в професійній діяльності, а й у соціальних взаємовідносинах і особистому житті;

– компетентність судді насамперед має розглядатися з точки зору функціонального підходу. Вона складається лише з тих характеристик, які виявляються або потенційно можуть виявитися у професійній діяльності, соціальному й особистому житті;

– компетентність судді формується, оцінюється та розвивається відповідно до етапів, прямо чи опосередковано передбачених у нормативно-правових актах [3].

В. Сгорова визначає компетентність як наявність конкретних, необхідних для успішного здійснення певної професійної діяльності навичок, вмінь і знань [4]. Аналізуючи дослідження А.В. Семенової та Л.Є. Зуєвої, можна визначити, що компетентність – це ознака наявності необхідного для успішної професійної діяльності комплексу цінностей, ставлень, вмінь і знань, які виявляються у спроможності сприймати індивідуальні, професійні та соціальні потреби та самореалізовуватися у зазначених сферах протягом життя [5].

Ми вважаємо за потрібне закріпити в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» узагальнене поняття «компетентність судді» і доцільним те, що в законі закріплені лише загальні та ключові риси цього поняття. Оскільки для більш детального тлумачення й існують відповідні підзаконні нормативно-правові акти, які уточнюють і розкривають поняття щодо компетентності. Методологія оцінювання й визначення критеріїв може змінюватися за потребою часу, й затверджувати такі зміни повинен відповідний орган суддівського врядування. Це допоможе зберегти пристосованість до динамічно-змінних вимог часу щодо способів та умов визначення компетентності. Тим паче, що методологія і порядок визначення компетенції оприлюднюються. З дня опублікування вони доступні громадському та науковому колам для обговорення та пропозицій. На нашу думку, публічність, яка може спричинити експертні обговорення та окреслення потенційно слабких сторін, допоможуть знайти баланс для визначення відпо-

Таблиця 1

Визначення поняття «компетентність» у нормативно-правовій базі України

Дефініція	Нормативно-правовий акт
Компетентність – необхідні обсяг, рівень знань і досвіду у певному виді діяльності	Про затвердження складників галузевих стандартів вищої освіти з напрямку 0504 «Туризм» МОН України; Наказ, Стандарт від 14.06.2004 № 476
Компетентність – набута у процесі навчання інтегрована здатність особистості, яка складається зі знань, досвіду, цінностей і ставлення, що можуть цілісно реалізуватися на практиці	«Про затвердження Державного стандарту початкової загальної освіти»: Постанова Кабінету Міністрів України; Стандарт, План, Вимоги від 20.04.2011 № 462
Компетентність – динамічна комбінація знань, вмінь, навичок, способів мислення, поглядів, цінностей, інших особистих якостей, які визначає здатність особи успішно соціалізуватися, провадити професійну та/або подальшу навчальну діяльність	«Про затвердження Національної рамки кваліфікацій»: Постанова Кабінету Міністрів України; Опис від 23.11.2011 № 1341 Про затвердження Методики розроблення професійних стандартів Мінсоцполітики України; Наказ, Методика, Перелік, Форма типового документа, Зразок, Стандарт від 22.01.2018 № 74 «Про освіту»: Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII
Компетентність – здатність особи успішно соціалізуватися, навчатися, провадити професійну діяльність, яка виникає на основі динамічної комбінації знань, вмінь, навичок, способів мислення, поглядів, цінностей, інших особистих якостей	«Про вищу освіту»: Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII
Компетентність (competency) – характеристика ефективності дій людини, яка використовується для достовірного прогнозування успішності дій при виконанні службових обов'язків. Кожна компетентність виявляється та спостерігається під час ситуацій, які вимагають певних знань, навичок і ставлень під час виробничої діяльності або при виконанні завдань у відповідних умовах	Про затвердження Авіаційних правил України «Технічні вимоги та адміністративні процедури щодо видачі свідоцтв і сертифікатів диспетчерів управління повітряним рухом». Державіаслужба України; Наказ, Правила, Вимоги від 31.05.2018 № 485
Компетентність – володіння знаннями, вміннями і навичками в певній області, необхідними для виконання певних функцій	Модельний освітній кодекс для держав-учасниць Співдружності Незалежних Держав (загальна частина) СНД; Модель, Кодекс, Міжнародний документ від 16.11.2006
Компетентність/компетентності – здатність особи до виконання певного виду діяльності, що виражається через знання, розуміння, вміння, цінності, інші особисті якості	«Про затвердження Національної рамки кваліфікацій»: Постанова Кабінету Міністрів України; Опис від 23.11.2011 № 1341

Джерело: створено автором на основі аналізу нормативно-правових актів

відних норм, які б сприяли дійсному набору професійних суддів і в той же час не були занадто завищені або такими, що дискредитують певних осіб.

Рівень професійної компетентності суддів підлягає встановленню під час здійснення добору кандидатів на суддівські посади. М.М. Кухта, досліджуючи конституційно-правові засади формування корпусу професійних суддів, наголошує на тому, що окремі якості кандидата на посаду судді або ж двічі оцінюються, що є недоцільним, або ж фактично дублюються у різних розділах Положення. Тому він пропонує зміни до «Положення про порядок і методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення» доповнити розділом, який буде визначати конкретну методологію кваліфікаційного оцінювання [6].

Зовнішньою формою виявлення «компетентності судді» є проведення кваліфікованого оцінювання. Група іноземних дослідників, оцінюючи відбір суддів в Україні, у своєму звіті зауважили, що підходи до оцінювання рівня кваліфікації є унікальними за своїм обсягом і ступенем, мають такі дуже важливі специфічні особливості:

- складність і комплексність методик і процедур процесу оцінювання;
- участь громадянського суспільства в оцінюванні кандидатів;
- досить високий рівень технократичності процесу оцінювання кандидатів (на основі встановлених критеріїв і процедур дається оцінка як юридичним знанням кандидатів, так і соціальної компетентності, їхнім психологічним здібностям) [7].

Частина 3 ст. 83 ЗУ «Про судоустрій і статус суддів» визначає, що «кваліфікаційне оцінювання за критерієм професійної компетентності проводиться з урахуванням принципів інстанційності та спеціалізації» [1]. Деталізація поняття «компетентності судді» здійснюється через його ключові компоненти та особливі властивості, які розкривають його зміст і дають змогу обґрунтувати майбутні зміни в системі відбору та підготовки суддів [3]. На нашу думку, такими особливими компонентами є врахування принципів спеціалізації та інстанційності. Саме принцип спеціалізації є вирішальним для визначення професійної компетентності суддів, які працюють у спеціалізованих судах, таких як Вищий антикорупційний суд України (далі – ВАКС).

Здебільшого кримінальні справи про корупцію включають в себе складні, ретельно-організовані схеми, які можуть містити безліч фінансових операцій. Тому цілком логічно, що кваліфікаційне вирішення зазначених справ потребує наявності спеціалізованої професійної компетентності у відповідній сфері. Зазначені ас-

пекти впливу спеціалізації суду на формування професійної компетентності є вагомим фактором. Така думка підтверджується та узгоджуються з існуючою європейською практикою щодо організації процесу проведення кваліфікаційного відбору суддів спеціалізованих судів. Так, у Висновку № 15 (2012) Консультативної ради європейських суддів до уваги Комітету Міністрів Ради Європи про спеціалізацію суддів стверджується, що «спеціалізовані судді можуть бути більш компетентними у відповідних окремих галузях, що може підвищити авторитет судів, а спеціалізація за рахунок більшої компетентності в певній сфері права може сприяти покращенню ефективності та оперативності розгляду справ у суді» [8].

Особливостями визначення та критеріїв «компетентності судді» Вищого антикорупційного суду є залучення до процесу оцінювання кандидатів Громадської ради міжнародних експертів (далі – ГРМЕ). Так, відповідно до ч. 4 ст. 8 ЗУ «Про Вищий антикорупційний суд» для цілей кваліфікаційного оцінювання відповідності кандидатів на посади суддів з метою сприяння Вищій кваліфікаційній комісії суддів України утворюється Громадська рада міжнародних експертів. До компетенції ГРМЕ входить винесення рішень щодо відповідності будь-якого кандидата на посаду судді Вищого антикорупційного суду зазначеним критеріям. До визначених законом критеріїв також належить оцінка «наявності знань і практичних навичок для розгляду справ, віднесених до підсудності Вищого антикорупційного суду» [9], що є оцінкою професійної компетентності судді. Отже, Громадська рада міжнародних експертів є допоміжним суб'єктом оцінки компетентності судді Вищого антикорупційного суду.

Варто зазначити, що відповідність критерію професійної компетентності кандидата на посаду судді Вищого антикорупційного суду – це здатність здійснювати правосуддя в антикорупційному суді з відповідною спеціалізацією у кримінальних корупційних правопорушеннях і правопорушеннях, пов'язаних із корупцією.

Висновки. Отже, можна дійти висновку, що компетентністю у загальному значенні є сукупність навичок і знань, які роблять особу спроможною до професійного виконання специфічних фахових завдань, що можуть виникнути під час роботи на певній посаді. Поняття «компетентність» як категорія оцінювання судді повинно зосереджуватися і бути спрямованим на сферу суспільних відносин, в якій здійснює правосуддя конкретний суддя. Тому ключовим критерієм визначення оцінки наявності відповідної компетенції судді Вищого антикорупційного суду України є дотримання принципу спеціалізації у сфері суспільних правовідносин, пов'язаних зі здійсненням антикорупційного правосуддя.

Громадська рада міжнародних експертів є допоміжним суб'єктом оцінки компетентності судді Вищого антикорупційного суду, що є додатковою унікальною гарантією забезпечення якісної процедури оцінки компетентності судді Вищого антикорупційного суду. Відповідність критерію професійної компетентності кандидата на посаду судді ВАКС – це здатність здійснювати правосуддя в антикорупційному суді з відповідною спеціалізацією у кримінальних корупційних правопорушеннях і правопорушеннях, пов'язаних із корупцією.

Література

1. Про судоустрій і статус суддів : Документ № 1402-VIII, чинний, поточна редакція. Редакція від 10.12.2020, підстава – 950-IX. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
2. «Положення про порядок і методологію кваліфікаційного оцінювання, показники відповідності критеріям кваліфікаційного оцінювання та засоби їх встановлення», затверджене рішенням Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 03.11.2016 № 143/зп-16 (у редакції рішення Вищої кваліфікаційної комісії суддів України від 13.02.2018 № 20/зп-18). URL: <https://vkksu.gov.ua/userfiles/doc/polozhennia.pdf>.
3. Мартинюк Віталій. «Теоретичні засади визначення змісту поняття «компетентність судді». *Scientific Notes of Lviv University of Business and Law* 24 (2020). С. 150–156.
4. Єгорова В.С. Деякі питання правосуб'єктності суддів загальної юрисдикції. ВІСНИК НТУУ «КПІ». *Політологія. Соціологія. Право*. Випуск 3/4 (23/24). 2014. С. 181–184. URL: http://ela.kpi.ua:8080/bitstream/123456789/17152/1/27_Iegorova.pdf.
5. Семенова А.В., Зуєва Л.Є. Соціальний контекст психолого-педагогічної підготовки професійних суддів у системі суддівської освіти України і Канади в аспекті інтегральної теорії лідерства. *Лідер. Еліта. Суспільство. Leader. Elite. Society*. 2017. № 1. С. 109–123. URL: <http://repository.kpi.kharkov.ua/handle/KhPI-Press/36652>.
6. Кухта Михайло Михайлович. Дисертація «Конституційно-правові засади формування корпусу професійних суддів: порівняльно-правове дослідження». Ужгород, 2019. URL: <https://www.uzhnu.edu.ua/en/infocentre/get/22750>.
7. Відбір та оцінювання суддів в Україні. Звіт групи експертів. Георг Става (Австрія), Вілма Ван Бенгтем (Нідерланди), Реда Молієне (Литва). Листопад 2018 року. URL: https://www.vkksu.gov.ua/userfiles/Selection_and_Evaluation_of_Judges_UA.pdf.
8. Спільний висновок Amicus Curiae, 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. 1 жовтня 2020 року. URL: https://rpr.org.ua/wp-content/uploads/2020/10/AmicusCuriae-VAKS-final-style_01_102.pdf.
9. Закон України «Про Вищий антикорупційний суд». *Офіційний веб-сайт Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2447-19>.

Анотація

Малетов Д. В. Щодо поняття «компетентність» судді Вищого антикорупційного суду. – Стаття.

У статті розглянуто зміст поняття «компетентність» в розрізі правової науки та теорії держави і права. Проаналізовано законодавство на наявність термінологічного визначення поняття «компетентність». Сформовано загальне уявлення щодо змісту поняття. При цьому наголошено, що поняття «компетентність» не може односторонньо застосовуватися в різних сферах суспільних правовідносин. Зазначено, що відповідно до чинного законодавства закріпленій поділ «компетентності судді» на три складники: професійна, соціальна та особиста компетентності.

Досліджено наукові праці щодо поняття «компетентність судді», визначення його змісту та основних його складників. Наведено пропозиції щодо вдосконалення поняття та його нормативного закріплення. Автором зосереджено увагу на тому, що для формування критеріїв оцінки кваліфікаційного іспиту для визначення компетентності судді Вищого антикорупційного суду ключовим є дотримання принципу спеціалізації. Досліджено аспекти оцінки компетентності суддів спеціалізованого антикорупційного суду. Відповідно до викладеного матеріалу особливість вимог до компетентності антикорупційного судді пов'язана з його спеціалізацією на здебільшого складних справах щодо розгляду кримінальних корупційних правопорушень і межуючих із ними злочинах.

Однією з особливостей оцінювання компетентності кандидата на посаду судді до Вищого антикорупційного суду України є те, що у процесі добору суддів бере участь Громадська рада міжнародних експертів. Зроблено висновок, що Громадська рада міжнародних експертів є допоміжним суб'єктом оцінки компетентності судді Вищого антикорупційного суду, яка є додатковою унікальною гарантією забезпечення якісної процедури оцінки критерію «компетентності» судді Вищого антикорупційного суду України. У статті автором сформульовано поняття «відповідності критерію професійної компетентності судді Вищого антикорупційного суду». Наголошено, що це здатність здійснювати правосуддя в антикорупційному суді з відповідною спеціалізацією на кримінальних корупційних правопорушеннях і правопорушеннях, пов'язаних із корупцією.

Ключові слова: компетентність, компетентність судді, антикорупційний суд, спеціалізовані суди, Вищий антикорупційний суд України.

Summary

Maletov D. V. On the concept of competence of a judge of the Supreme Anti-Corruption Court. – Article.

The article considers the meaning of the concept of “competence” in the context of legal science and the theory of state and law. The legislation for the presence of a terminological definition of the concept of “competence” is analyzed. The general idea concerning the maintenance of concept is formed. It is emphasized that the concept of “competence” cannot be equally unilaterally applied in different areas of public relations. It is noted that in accordance with current legislation, the division of “court competence” into three components, such as: professional, social and personal competence. Scientific works on the concept of “judge’s competence”, definition of its content and its main components are studied.

Proposals for improving the concept and its normative consolidation are noted. The author focuses on the fact that in order to form the criteria for assessing the qualifying examination to determine the competence of a judge of the High Anti-Corruption Court, it is crucial to adhere to the principle of specialization. Aspects of assessing the competence of judges of a specialized anti-corruption

court have been studied. According to the above material, the peculiarity of the requirements for the competence of an anti-corruption judge is related to his specialization in usually complex cases concerning the consideration of criminal corruption offenses and related crimes.

One of the peculiarities of assessing the competence of a candidate for the position of a judge of the High Anti-Corruption Court of Ukraine is that the Public Council of International Experts participates in the selection process. It is concluded that the Public Council of International Experts is an auxiliary subject for assessing the competence of a judge of the High Anti-Corruption Court, which is an additional unique guarantee of a quality procedure for assessing the criterion of “competence” of a judge of the High Anti-Corruption Court of Ukraine. In the article the author formulates the concept of “compliance with the criterion of professional competence of a judge of the High Anti-Corruption Court”. It is the ability to administer justice in an anti-corruption court with a specialization in criminal corruption and corruption-related offenses.

Key words: competence, the competence of a judge, anti-corruption court, specialized courts, High Anti-Corruption Court of Ukraine.

УДК 34

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).676](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).676)*Л. Д. Романадзе**orcid.org/0000-0003-0638-9056**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри господарського права та процесу**Національного університету «Одеська юридична академія»*

КРИТЕРІЇ МЕДІАБЕЛЬНОСТІ В КОНТЕКСТІ СИСТЕМИ ВИРІШЕННЯ СПОРІВ

Постановка проблеми. Досягнення мирного співіснування індивідів у суспільстві не можливе без формування відповідної правової культури, створення ефективної, багатогранної та комплексної системи вирішення спорів, підсилення ідеалів примирення у світосприйнятті суспільства та підвищення цінності збереження дружніх відносин. За умов, коли судова система сприймається і по суті є основним методом вирішення правових спорів, суспільство починає втрачати наведені цінності, не тільки перевантажуючи судову систему, але й починає страждати від підвищення рівня конфліктогенності, адже вирішення правових спорів у судовому порядку забирає багато часових і фінансових ресурсів.

Суспільство виробило значний спектр методів вирішення спорів від переговорів, де роль сторін у вирішенні спору є визначальною та відсутні процедурні формальності, до судового розгляду із визначальною роллю суду та процесуальних вимог. При цьому між цими двома прямо протилежними за своїм характером методами є сукупність інших (посередництво, медіація, третейський суд, експертна оцінка, приватний суддя, комісії із розгляду спорів, арбітраж), де роль сторін поступово зменшується на користь третьої особи, а таке широке різноманіття зумовлюється різними потребами сторін спору та унікальністю кожного окремого спору.

Саме мирні процедури вирішення спорів мають бути первинними при виборі варіантів порядку вирішення спорів, починаючи від переговорів, потім із залученням посередника і тільки у випадку неспроможності сторін досягти згоди – залучати арбітра чи суддю. При цьому повинні існувати обґрунтовані та прозорі критерії, зрозумілі для сторін спору, щоб вони змогли зробити правильний вибір щодо того чи іншого методу вирішення спорів для уникнення марнування часу та поглиблення спору через звернення до неефективної процедури. Вагомим може стати посилення ролі суду у сприянні сторонам спору щодо його вирішення в рамках примирних процедур, при цьому судді також мають усвідомлювати й керуватися чіткими орієнтирами у визначенні придатності спорів до вирішення у порядку медіації чи інших видів альтернативного вирішення спорів.

В Україні протягом останніх років триває поступове набуття популярності альтернативними методами вирішення спорів, зокрема, медіацією, продовжується законопроектна робота з інституалізації медіації, яка серед іншого полягає у визначенні сфери застосування медіації. Сфера застосування медіації тим не менш не може бути всеохоплюючою з огляду на суть спору, наявність чи відсутність у спорі інтересів третіх осіб, дієздатність сторін спору та їх суб'єктивне ставлення до вирішення спору у певний спосіб, інші чинники. Вибір сторонами спору порядку його вирішення повинен бути забезпечений не лише інституційно, а й інформаційно. Також має бути забезпечена доступна та обґрунтована інформація щодо критеріїв вибору певних процедур вирішення спорів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Серед вітчизняних авторів проблематика медіабельності детально вивчалася А. Бортніковою [3] та Н. Мазаракі [4], які зробили свій внесок у юридичну науку, виробивши досить обґрунтовані та чіткі критерії медіабельності спорів, тим не менш приділивши не досить уваги суб'єктивним критеріям. Зарубіжні дослідники, зокрема Г. Кардуччі [8], досліджували критерії медіабельності, базуючись на суттєвому обсязі прикладних досліджень, що дає змогу оцінити підходи до оцінки медіабельності з огляду на розвинуту практику медіації. Однак у науці досі залишається простір до подальших досліджень із вказаної проблематики та розроблення критеріїв медіабельності для їх практичного застосування.

Мета статті – розробити та обґрунтувати класифікацію критеріїв медіабельності спорів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Критерії медіабельності спорів, які є предметом нашого дослідження, не можливо розглядати окремо від критеріїв переговорності та арбітрабельності, адже ми вважаємо, що система вирішення спорів у державі повинна бути комплексною та забезпечувати можливість доступу до різних процедур вирішення спорів, а також прийняття сторонами обґрунтованого рішення щодо звернення до тієї чи іншої процедури вирішення спору.

Критерії переговорності були докладно узагальнені Б. Хасаном та Ю. Полещуком, тому ми наводимо результати їх дослідження для форму-

вання розуміння відмінності критеріїв переговорності від критеріїв медіабельності, яким і приділено основну увагу в нашому дослідженні:

– сторони повинні мати добру волю до досягнення угоди; якщо хоча б одна зі сторін не розуміє, навіщо їй потрібні переговори, або не хоче їх вести, це означає, що спроби організувати переговорний процес приречені на провал; в особливому випадку потрібно розглядати ситуацію примусу до переговорів, у якій завжди має бути місце перевазі обома сторонами (хоча б тимчасово) переговорного процесу силовому вирішенню конфлікту;

– кожна зі сторін повинна мати власний інтерес у переговорах; саме інтерес (точніше, його задоволеність) є мірою ефективності переговорів; інтереси сторін можуть бути зосереджені як на самому переговорному процесі, так і на тій угоді, якої сторони сподіваються досягти в результаті переговорів; важливо, щоб інтереси сторін не були антагоністичними;

– сторони повинні мати ресурс для виконання домовленостей; якщо переговори закінчуються угодою, а досягнуті угоди не виконуються з посиленням на відсутність ресурсів, то вести мову про власне переговорність безглуздо; саме ресурси визначають серйозність намірів сторін;

– наявна позиційна варіабельність спору в рамках інтересів сторін [1].

Наявність критеріїв переговорності є складником медіабельності, адже за неможливості дійти згоди самостійно, через дію різних чинників сторони звертаються до третьої особи – посередника, медіатора, арбітра. Якщо «не взаємодіяти не можливо, але і взаємодіяти – також, потрібен хтось посередині, той, за допомогою кого вирішується ця тупикова ситуація» [1].

Аналіз праць іноземних та вітчизняних дослідників щодо придатності тих чи інших конфліктів і спорів до вирішення в порядку медіації свідчить про те, що усталеність у суспільстві медіації спонукає дослідників звертати увагу на психологічні особливості сторін спору, характер розвитку певного конфлікту, при цьому дослідники із держав, де медіація перебуває на етапі становлення, шукають визначення критеріїв медіабельності за аналогією з іншими методами вирішення спорів (через категорії арбітрабельності, підвідомчості тощо).

Одне з перших вітчизняних визначень критеріїв медіабельності було подано у Проекті примірного положення про Шкільну службу порозуміння (далі – Проект), розробленого групою авторів у 2009 році [2, с. 83]. Так, під критеріями медіабельності було запропоновано розуміти ознаки конфліктної ситуації, які вказують на можливість проведення медіації (наявність принаймні двох осіб, які беруть участь у конфліктній ситуації, ви-

знання учасниками ситуації факту конфлікту; наявність фізичної особи, якій було завдано шкоду; наявність контактів сторін).

Також у згаданому Проекті було визначено і функціональне призначення критеріїв медіабельності як передумов до направлення справ і конфліктних ситуацій до медіатора (згідно п. 13 Проекту «Адміністрація закладу освіти, в якому створено Шкільну службу порозуміння, має право направляти справи, які відповідають критеріям медіабельності, до Шкільної служби порозуміння; Адміністрація закладу освіти, в якому створено Шкільну службу порозуміння, зобов'язана сприяти залученню медіаторів служби до розгляду конфліктних ситуацій, які відповідають критеріям медіабельності»).

Досить ґрунтовне дослідження медіабельності публічно-правових спорів 2017 року провела А. Бортнікова, яка визначила такі критерії: 1) легітимність; 2) законність; 3) спеціальна правосуб'єктність; 4) наявність дискреційних повноважень (адміністративного розсуду) у суб'єкта владних повноважень; 5) компетенційні межі (рамки); 6) спір не зачіпає інтересів осіб, які не беруть участі в медіації; 7) перспектива оформлення результатів медіації згідно з нормами матеріального та процесуального права (так званий критерій дієвості (виконуваності) медіаційної угоди); 8) добровільність [3].

Загалом погоджуючись із запропонованим підходом, ми хотіли б зауважити на доцільності більш чіткого визначення змісту критерію добровільності медіації, адже слід розрізняти реалізацію принципу добровільності при укладенні угоди за результатами медіації та при зверненні сторін спору до медіації. Також критерій дієвості угоди за результатами медіації не є абсолютним, адже медіація як примирна процедура не завжди може завершитися таким позитивним ефектом як досягнення фінальних домовленостей та укладення угоди за результатами медіації. Медіація може забезпечити зниження рівня конфліктності між сторонами, налагодження комунікації, прояснення позицій та інтересів сторін, що навіть за умови подальшого судового розгляду може сприяти його більш швидкому завершенню.

Н. Мазаракі розглядала критерії медіабельності правових спорів у їх взаємозв'язку та певній послідовності, виходячи з умов написання свого дослідження про становлення медіації як правового інституту. Ця авторка запропонувала такі групи критеріїв медіабельності правового спору: 1) які походять із категорії правового спору, правовідносин, з яких виник спір; 2) які залежать від суб'єктного складу сторін спору, а саме дієздатності сторін, наявності відповідних повноважень у представників сторін, можливості участі в медіа-

ції третіх осіб, права та інтереси яких стосуються суті спору; 3) які визначаються волею сторін і їхнім бажанням вирішити спір у позасудовому порядку.

Ми підтримуємо підхід Н. Мазаракі щодо формулювання таких абсолютних критеріїв неmediaбельності спору: 1) наявність прямої законодавчої заборони на вирішення певного виду правового спору в порядку mediaції (приклади аналізувалися вище); 2) суперечність предмету й змісту спору моралі та публічному порядку; 3) наявність у спорі інтересів третіх осіб, які не беруть участі в mediaції; 4) неможливість укладення мирової угоди згідно із законодавством; 5) недієздатність сторін mediaції чи відсутність повноважень їхніх представників на укладання mediaційної угоди [4].

Таке теоретико-правове обґрунтування щодо виключення певних видів спорів зі сфери застосування mediaції є необхідним для правильного розуміння меж сфери застосування mediaції. Однак вона не надає комплексного та ґрунтового розуміння цієї сфери, що вимагає подальших досліджень. Також критерії неmediaбельності спорів, розроблені Н. Мазаракі, не враховують того, що не лише факт недієздатності сторін спору має враховуватися, а й наявність істотного дисбалансу сил сторін спору (насамперед, у сімейних спорах), неможливість залучення до mediaційної процедури третіх осіб, які, не будучи безпосередньою стороною спору, мають істотний вплив на волевиявлення сторони mediaції та дотримання досягнутих домовленостей.

Зміст і сутність категорії неmediaбельності були досить ґрунтовно розтлумачені в англійській судовій практиці. Зокрема, при обґрунтуванні підстав відмови у зверненні до процедури mediaції у справі *Halsey v Milton Keynes General NHS Trust* суд вказав на такі аспекти: суть спору (зокрема, суд вказав, що «за своєї суттю більшість спорів не є непридатними для mediaції»); позиції сторони у спорі, зокрема, сторона спору, яка вважає, що має сильні позиції й обґрунтовано може бажати саме судового розгляду; попередні спроби вирішити спір у мирний спосіб; непропорційно високі витрати на mediaцію; застосування mediaції призведе до затримки судового розгляду; відсутність чітких підстав сподіватися на успіх mediaції [5].

Автори підручника «Mediaція» підкреслюють, що mediaбельність має два показники: 1) властивість конфлікту, яка визначає можливість роботи з ним за допомогою mediaції; 2) критерій ефективності результату mediaції, який визначає відсутність постконфлікту та можливість виконати досягнуті домовленості [8]. Врахування другого показника свідчить про те, що критерії mediaбельності не можливо розглядати виключно в юридичній площині, необхідно враховувати суб'єктивні чинники та ставлення сторін до перспектив участі у mediaції та її результативного завершення.

Так, Х. Бесемер [7] стверджує, що mediaція не замінює інших форм вирішення конфлікту й доцільна в обмеженій кількості випадків: незадовільні спроби безпосередніх переговорів; зацікавленість у перспективі відносин; прагнення всіх учасників конфлікту до угоди; ситуація, коли представлені в конфлікті інтереси не стосуються принципів цінностей; відносна рівність сторін у питаннях влади; достатній ресурс часу для вироблення угоди; відсутність яскраво виражених перешкод психологічного або правового характеру.

Комплексним та унікальним видається дослідження Г. Кардуччі [8] щодо важливості юридичного контексту та інших чинників при оцінці придатності переговорів, mediaції, арбітражу та судочинства для ефективного вирішення внутрішніх і міжнародних спорів. Під «контекстом» вказаний автор пропонує розуміти факти та правові норми, які визначають безпосередньо спір і процедурні правила mediaції, арбітражу, судочинства. З огляду на різноманіття правових спорів щодо їх предмету, складності, характеру (внутрішньодержавний чи міжнародний, правовий статус і кількість сторін спору) та ціни, Г. Кардуччі спробував у формулюванні критеріїв mediaбельності зважати на такі особливості спорів і сторін спору:

1) *необхідність знання вузькоспеціалізованих правових норм при вирішенні правового спору*. Г. Кардуччі підкреслює, що цей критерій не є абсолютним і нестача вузькоспеціалізованих знань може бути компенсована залученням експерта. Основною ж метою діяльності mediaтора є сприяння проведенню переговорів між сторонами, а не визначення порядку застосування правових норм;

2) *застосовне право чи інші міркування*. Г. Кардуччі пропонує враховувати важливість для сторін чиннику збереження відносин чи отримання компенсації, захисту прав в рамках застосування норм права. У цьому ж контексті автор розмірковує, що позиції сторони у спорі можуть бути «слабкими» з точки зору застосовного права, водночас суть спору може включати й інші елементи, які сприятимуть більш вигідному результату вирішення спору у порядку mediaції, а не судочинства;

3) *національні та міжнародні спори*. Г. Кардуччі обґрунтовує, що національний спір (спір за відсутності іноземного елемента) є більш прогнозованим і легким для вирішення, на відміну від міжнародних спорів (з іноземним елементом), тому цей аспект суті спору має бути детально врахованим сторонами спору при прийнятті рішення про спосіб його вирішення;

4) *суть спору, юридичний контекст та їх відношення до визначення відповідного механізму вирішення спорів*. Аналізуючи такий критерій, Г. Кардуччі наводить приклад із трудовими спорами, доходячи висновку, що у разі, якщо національне законодавство робить працівника

«сильною стороною спору», то за його бажання максимально захистити свої права йому необхідно звертатися до суду, тому що медіація та арбітраж, пропонуючи менш конфронтаційний і більш дружній механізм спору, можуть все ж таки не забезпечити максимального результату. Також до юридичного контексту як критерію обрання того чи іншого механізму вирішення спорів Г. Кардуччі відносить правовий статус угоди за результатами вирішення спорів, адже остання є «фінальною» у вирішенні спорів лише за умови наявності в національному законодавстві порядку приведення до виконання угод за результатами вирішення спорів;

5) *сторонам спору необхідне вирішення спору, компенсація чи судове рішення, яке можна привести у виконання в іншій державі.* На час підготовки дослідження Г. Кардуччі у 2012 році ще не було навіть розпочато роботи над Конвенцією ООН про міжнародні угоди про врегулювання спорів за результатами медіації, тому ми можемо припустити, що висновки автора не є актуальними нині. Тим не менш вони підкреслюють доцільність підписання вказаної Конвенції як запоруки подальшого розвитку міжнародної комерційної медіації. З огляду на обмежену сферу застосування конвенції, висновки Г. Кардуччі щодо переваг арбітражу та судочинства у певних спорах, в яких сторонам необхідне саме судове чи арбітражне рішення, є слушними;

6) час, фінансові витрати, конфіденційність.

Проаналізувавши підхід італійського дослідника до визначення критеріїв медіабельності спору в розрізі визначення аспектів, якими мають керуватися сторони спору при обранні того чи іншого механізму вирішення спорів, ми погоджуємося, що критерії мають братися до уваги у взаємозв'язку з урахуванням дійсних потреб сторін спору та їхніх очікувань від порядку та результату його вирішення. Адже суто теоретичне порівняння характеристик механізмів вирішення спорів має лише пізнавальну та дослідницьку функції, водночас кожен окремий спір є унікальним, а сторони спору, їхні представники, медіатор мають зробити власне обґрунтоване рішення щодо медіабельності чи немедіабельності з метою якнайкращого захисту прав та інтересів фізичних та юридичних осіб.

На основі проведеного аналізу наукових джерел, методичних матеріалів міжнародних організацій, зарубіжної судової практики, а також чинного законодавства України ми виробили власне бачення критеріїв медіабельності спорів і для їх цілісного сприйняття об'єднали у певні групи: *сталі критерії, вплив яких виключає можливість проведення медіації; змінні критерії, межі впливу яких на медіабельність спору можуть варіюватися в результаті роботи медіатора,*

представників сторін спору та корегування зовнішніх обставин тощо. Для кращого розуміння сутності як медіаційної процедури, так і категорії медіабельності спору ми пропонуємо виділяти:

1) змінні критерії, які підвищують вірогідність початку медіаційної процедури та її результативного завершення;

2) змінні критерії, які знижують вірогідність початку медіаційної процедури та її результативного завершення;

3) змінні критерії, пов'язані із суб'єктивним ставленням певного медіатора до оцінки медіабельності певного спору.

До групи сталих критеріїв медіабельності правових спорів пропонуємо відносити:

– неможливість проведення процедури медіації певного виду правового спору згідно національного законодавства, що може полягати у виключенні певних видів спорів зі сфери застосування медіації, неможливості укладення мирової угоди в певних категоріях спорів, у випадках насильства в сім'ї, торгівлі людьми, жорстокого поводження з дітьми;

– наявність у спорі прав та законних інтересів третіх осіб, які не беруть участі в медіації;

– неможливість дотримання принципу самовизначення сторін спору, наприклад, через повну чи часткову недієздатність сторони спору, значний дисбаланс сил, який не можливо компенсувати під час процедури медіації;

– недоговороспроможність сторін як характерна риса хоча б однієї зі сторін конфлікту.

Змінні критерії, які підвищують вірогідність початку медіаційної процедури та її результативного завершення: сторони спору схильні до вирішення спору у позасудовий спосіб чи мають досвід участі в медіації; сторони спору мають негативний досвід вирішення спорів у судовому порядку чи мають досвід неможливості виконання судового рішення; передбачувані високі витрати на судовий розгляд, залучення адвокатів, експертів; передбачуваний тривалий судовий розгляд спору; позитивне ставлення адвокатів сторін до медіації; бажання сторін забезпечити конфіденційність самого факту спору, його суті, пов'язані з цим репутаційні ризики; сторонам необхідний результат, який не може забезпечити судове рішення; сторони перебувають у тривалих відносинах і бажають їх зберегти; суть спору виходить за межі правового спору; неоднозначність правової позиції сторони; сторонам важливо дійти тривалого, сталого рішення; у сторін є різне тлумачення та розуміння юридичних фактів, бачення обставин справи; сторонам спору необхідно виявити накопичені емоції; сторони спору необхідно бути почутою іншою стороною; сторони та їхні адвокати вже не можуть ефективно комунікувати між собою без допомоги посеред-

ника; готовність брати на себе відповідальність за вирішення спору; бажання з'ясувати причини виникнення спору (непорозуміння); бажання попередити виникнення конфлікту чи його ескалації.

Змінні критерії, які знижують вірогідність початку медіаційної процедури та її результативного завершення: сторони не схильні до співробітництва та розуміння одна одної; сторони перебувають у тривалому конфлікті, що досягнув такої стадії ескалації, яка унеможлиблює медіацію; спір є багатоаспектним, і сторони ще не досягли взаємовигідного рішення за жодним аспектом; високий рівень ворожості між сторонами спору; відсутність довіри між сторонами спору; сторони спору схильні та мають досвід вирішення спорів і конфліктів силою; значний дисбаланс сил; загроза фізичному чи психологічному здоров'ю однієї сторони спору з боку іншої сторони; до конфлікту (спору) залучені інші особи, окрім позивача та відповідача; сторонам спору необхідно вжити заходів забезпечення позову (ми відносимо цей аспект до групи змінних, адже після вжиття судом заходів забезпечення позову сторони спору можуть розпочати медіацію); у сторони / сторін спору є попередній негативний досвід участі в медіації; сторона спору будує свою репутацію як таку, яка завжди принципово відстоює свою позицію в судових процесах; сторонам спору необхідне вирішення спору, компенсація чи судове рішення, яке можливо привести у виконання в іншій державі, наприклад, у порядку, передбаченому Конвенцією ООН про міжнародні угоди про врегулювання спору за результатами медіації; право, яке регулює спірні правовідносини, може забезпечити кращі умови вирішення спору для однієї зі сторін; відсутність довіри сторін внаслідок недотримання попередніх домовленостей, досягнутих за результатами прямих переговорів; потреба в публічності, гласності вирішення спору.

Висновки. Під медіабельністю спору слід розуміти сукупність ознак конкретного спору, дієздатності та суб'єктивного ставлення сторін спору, можливості дотримання принципів медіації у певній медіаційній процедурі, які визначають об'єктивну та суб'єктивну можливість проведення медіаційної процедури та впливають на вірогідність її результативності. Розробка чітких та обґрунтованих критеріїв медіабельності спору є запорукою ефективного становлення медіації як альтернативного методу вирішення спорів, формування довіри суспільства до медіації через розуміння її сутності та природи.

Література

1. Хасан Б., Полещук Ю. Критерии медиабельности конфликтов в юридической практике. *Вестник СПбГУ. Серия 14. Право.* 2020. № 1. С. 207–222.
2. Головатий В., Горова А., Коваль Р., Синюшко М., Семчишин О., Шидловська Л. Стратегії забезпечення

життєздатності відновних практик: механізм співпраці правової системи та громади заради суспільної безпеки: посібник. Київ, 2009. 224 с.

3. Борнікова А. Критерії медіабельності публічно-правового спору. *Visegrad journal on human rights.* 2017. № 6. URL: http://vjhr.sk/archive/2017_6/5.pdf (дата звернення: 30.01.2021).

4. Мазаракі Н. Щодо поняття медіабельності спору. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. № 12. С. 258–262.

5. Halsey v Milton Keynes General NHS Trust [2004] EWCA Civ 576. URL: <http://www.bailii.org/ew/cases/EWCA/Civ/2004/576.html> (дата звернення: 30.01.2021).

6. Медиация: учебник / Под ред. А. Карпенко, А. Осинского. Москва, 2016. 470 с.

7. Бесемер Х. Медиация. Посредничество в конфликтах. Калуга, 2005. 176 с.

8. Carducci G. The importance of legal context and other considerations in assessing the suitability of negotiation, mediation, arbitration and litigation in resolving effectively domestic and international disputes (employment disputes and beyond). *St. John's Law Review.* 2012. № 86(2). С. 511–541.

9. Державний стандарт соціальної послуги посередництва (медіації): наказ Міністерства соціальної політики від 17.08.2016 № 892. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1243-16#Text> (дата звернення: 30.01.2021).

Анотація

Романадзе Л. Д. Критерії медіабельності в контексті системи вирішення спорів. – Стаття.

В Україні останніми роками триває поступове набуття популярності альтернативними методами вирішення спорів, зокрема, медіацією, продовжується законопроектна робота з інституалізації медіації, яка серед іншого полягає у визначенні сфери застосування медіації. Сфера застосування медіації тим не менш не може бути всеохоплюючою з огляду на суть спору, наявність чи відсутність у спорі інтересів третіх осіб, дієздатність сторін спору та їх суб'єктивного ставлення до вирішення спору у певний спосіб, інші чинники.

Вибір сторонами спору порядку його вирішення повинен бути забезпечений не тільки інституційно, також має бути забезпечена доступна та обґрунтована інформація щодо критеріїв вибору певних процедур вирішення спорів. Розробка чітких та обґрунтованих критеріїв медіабельності спору є запорукою ефективного становлення медіації як альтернативного методу вирішення спорів, формування довіри суспільства до медіації через розуміння її сутності та природи. Під медіабельністю спору слід розуміти сукупність ознак конкретного спору, дієздатності та суб'єктивного ставлення сторін спору, можливість дотримання принципів медіації у певній медіаційній процедурі, які визначають об'єктивну та суб'єктивну можливість проведення медіаційної процедури та впливають на вірогідність її результативності.

На основі проведеного аналізу сформульовано критерії медіабельності спорів: сталі критерії, вплив яких виключає можливість проведення медіації; змінні критерії, межі впливу яких на медіабельність спору можуть варіюватися в результаті роботи медіатора, представників сторін спору та корегування зовнішніх обставин. Для кращого розуміння сутності як медіаційної процедури, так і категорії медіабельності спору пропонується виділяти змінні критерії, які підвищують вірогідність початку медіаційної процедури та її результативного завершення; змінні критерії, які зни-

жують вірогідність початку медіаційної процедури та її результативного завершення; змінні критерії, пов'язані із суб'єктивним ставленням певного медіатора до оцінки медіабельності певного спору.

Ключові слова: медіація, медіабельність, медіатор, критерії медіабельності, альтернативні методи вирішення спорів.

Summary

Romanadze L. D. Criteria of mediability in the context of the dispute resolution system. – Article.

In recent years, alternative methods of dispute resolution are gradually gaining popularity in Ukraine, in particular, mediation and bill work on the institutionalization of mediation, which, among other things, is to determine the scope of mediation. However, the scope of mediation cannot be comprehensive given the nature of the dispute, the presence or absence of third party interests, the capacity of the parties to the dispute and their subjective attitude to resolving the dispute in a certain way and other factors. The choice of the parties to the dispute should be ensured not only institutionally, but also should be provided with accessible and reasonable information on the criteria for selecting certain dispute resolution procedures.

The development of clear and sound criteria for the mediability of the dispute is the key to the effective devel-

opment of mediation as an alternative method of dispute resolution, the formation of public confidence in mediation through an understanding of its essence and nature. The mediability of the dispute should be understood as a set of features of a particular dispute, capacity and subjective attitude of the parties to the dispute, the possibility of compliance with the principles of mediation in a particular mediation procedure, which together determine the objective and subjective possibility of mediation.

On the basis of the conducted analysis the criteria of mediability of disputes are formulated: constant criteria, the influence of which excludes the possibility of mediation; variable criteria, the limits of which on the mediability of the dispute may vary as a result of the work of the mediator, representatives of the parties to the dispute and the adjustment of external circumstances, etc. In turn, to better understand the essence of both the mediation procedure and the category of mediability of the dispute, it is proposed to identify: variable criteria that increase the probability of the beginning of the mediation procedure and its effective completion; variable criteria that reduce the probability of initiating a mediation procedure and its successful completion variable criteria related to the subjective attitude of a particular mediator to the assessment of the mediability of a particular dispute.

Key words: mediation, mediability, mediator, mediability criteria, alternative methods of dispute resolution.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.724

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).677](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).677)*О. М. Кудрявцева**orcid.org/0000-0002-5875-9146**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри конституційного права**Інституту права**Київського національного університету імені Тараса Шевченка*ПРИНЦИП ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ В РІШЕННЯХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ
З ПРАВ ЛЮДИНИ

Постановка проблеми. Зараз в Україні триває конституційна реформа. Значну увагу під час її проведення приділяють тому, щоб вона відбувалася у векторі європейської інтеграції, прагнення до якої наша країна засвідчує переконливо і систематично. Це потребує постійного оновлення законодавства у відповідності до сучасних європейських тенденцій, втілення у правозастосовну практику всіх стандартів конституційно-правового характеру. У зв'язку з цим привертають увагу рішення Європейського суду з прав людини, адже доволі часто виникають ситуації, коли після вичерпання всіх засобів національного захисту та після отримання рішення Суду ЄС (так званого Люксембурзького Суду) фізичні особи звертаються до Європейського Суду з прав людини (справа Стек та інші проти Сполученого Королівства, наприклад). А тому постійно актуальним є звернення до питань, пов'язаних з аналізом цих рішень. Насамперед доцільно виокремлювати з їхніх текстів ті положення, які мають універсальний характер, наприклад, стосуються принципів, закріплених у Конституції України 1996 року.

Аналіз останніх досліджень. Принцип правової визначеності досліджували багато вчених, у статті застосовано праці переважно фахівців з конституційного права та теорії держави і права, таких як Н.В. Мішина, В.О. Панкратова, С.П. Погребняк, А.Й. Приймак, С.В. Шевчук та інші.

Метою статті є аналіз сучасних справ Європейського суду з прав людини, під час винесення рішень за якими судді спиралися на принцип правової визначеності.

Основний текст. Частина перша статті 8 Конституції України проголошує, що «в Україні визнається і діє принцип верховенства права» [1]. Цей принцип є основоположним для країн, які прагнуть побудови правової держави (дивись статтю 1 Основного Закону України 1996 року), та включає низку складників. Одним із таких складників є принцип правової визначеності.

Те, що принцип правової визначеності є складником принципу верховенства права, не викликає заперечень на сучасному етапі розвитку української юридичної науки і практики. Це неодноразово підтверджувалося Конституційним Судом України. Таким чином, принцип правової визначеності займає чільне місце в системі складників принципу верховенства права.

Характеризуючи принцип правової визначеності, українські дослідники наголошують на різних аспектах його сутності.

А.Й. Приймак сформулював, що «здебільшого принцип правової визначеності розуміють у дещо звуженому значенні: зазначають про вимоги чіткості, зрозумілості та однозначності правової норми, які за своєю суттю є вимогами до її формулювання, тобто стосуються лише процесу правотворчості, а реалізація їх у переважній більшості залежить від рівня володіння нормотворцем юридичною технікою. Натомість пропонуємо розглядати принцип правової визначеності в ширшому розумінні – як сукупність вимог до процесів правотворчості та правозастосування, покликаних забезпечити захист індивіда від можливих проявів державного свавілля» [2]. Варто зауважити, що авторська пропозиція є надзвичайно широкою та розпливчастою.

Так, С.В. Шевчук у контексті дослідження принципу правової визначеності підкреслює важливість «стабільності правових норм, яку слід розуміти як відсутність частого внесення змін у нормативно-правові акти, оскільки інакше суспільні відносини не встигатимуть адаптуватися до нових нормативних умов» [3, с. 322–323]. С.П. Погребняк додає, що «норми права мають бути зрозумілими (доступними); норми мають бути несуперечливими; норми повинні пропонувати повне врегулювання суспільних відносин, не допускаючи існування прогалів; норми, які визначають компетенцію державних органів, не повинні наділяти їх широкими дискреційни-

ми повноваженнями» [4, с. 25–26]. Н.В. Мішина підкреслює важливість застосування принципу правової визначеності для ефективного захисту прав і свобод людини і громадянина та наголошує на необхідності єдності судової практики (дивись [5, с. 23; 6, с. 320]).

Слід погодитись з усіма наведеними міркуваннями. Але найбільш повно сутність та зміст принципу правової визначеності розкривається в рішеннях Європейського суду з прав людини. Із цим погоджується і В.О. Панкратова, яка у 2015 році торкалася цього питання у своїй статті про сутність принципу правової визначеності [7]. Однак вона присвятила цьому питанню лише кілька сторінок, а тому воно потребує подальшого дослідження.

Слід почати з того, що Європейський суд з прав людини також стоїть на позиції, відповідно до якої принцип верховенства права має одним зі своїх аспектів принцип правової визначеності. Однією зі справ, у рішенні по якій це було констатовано, є справа «Брумареску проти Румунії». 28 жовтня 1999 року Суд прийняв остаточне рішення в цій справі та зазначив, що «одним з основних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності» [8] (параграф 61). Посилання на справу «Брумареску проти Румунії» наявне майже в кожному з рішень Європейського суду з прав людини, під час вирішення яких застосовувався принцип правової визначеності. Така ситуація обґрунтовується тим, що текст Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод не містить прямої згадки про цей важливий принцип (тобто словосполучення «правова визначеність», «принцип правової визначеності» в цьому документі відсутні).

Як зазначили В.І. Анішина і Т.М. Назаренко, «цей принцип фіксується в цілому ряді положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод: у вимогах наявності правових підстав для будь-яких допустимих обмежень (втручань у здійснення) гарантованих нею прав (ст. ст. 2, 5, 8–12 Конвенції, ст. 1 Протоколу № 1 до Конвенції та ін.); створення судів на підставі закону (п. 1 ст. 6 Конвенції); правової регламентації процедури встановлення винуватості обвинуваченого (п. 2 ст. 6 Конвенції); правової визначеності злочину і покарання, що накладається за нього (ст. 7 Конвенції); правовому регулюванні процедури оскарження вироків у кримінальних справах (ст. 2 Протоколу № 7 до Конвенції) та виплати компенсації в разі незаконного засудження (ст. 3 Протоколу № 7 до Конвенції); неприпустимість повторного засудження або покарання в кримінальному порядку (ст. 4 Протоколу № 7 до Конвенції)» [9]. З огляду на це під час застосування принципу правової визначеності Європейський суд з прав людини завжди посилається на зазначене вище рішення. Однак і до 1999 року (до прийняття остаточного рішення

у справі «Брумареску проти Румунії») Європейський суд з прав людини застосовував принцип правової визначеності.

Ще одною важливою справою, під час вирішення якої Європейський суд з прав людини послався на цей принцип, є справа «Крюслен проти Франції», остаточне рішення за якою було прийнято у 1990 році. Заявник у справі – пан Жан Крюслен – скаржився до Європейського суду з прав людини на допущені по відношенню до нього порушення статті 8 Конвенції 1950 року. Фабула справи полягає в такому. Пан Крюслен обвинувачувався у скоєнні злочину, і як один із найвагоміших доказів його причетності до цього злочину та для кваліфікації його співучасті у протиправному діянні до національного суду було подано запис одної з телефонних розмов. Стаття 8 Конвенції 1950 року якраз і передбачає право на повагу до приватного і сімейного життя¹ [10]. Стаття 8 містить також і певні виключення з гарантованого права, і пан Крюслен наполягав на тому, що ці виключення не мають відношення до його справи, а держава-відповідач переконувала Суд у тому, що якраз ця справа підпадає під вказані виключення.

З точки зору принципу правової визначеності важливими є здебільшого положення Рішення, розміщені в секції А «Передбачено законом» блоку «Питання права».

У цілому Суд зазначив, що «формула «передбачено законом» у сенсі статті 8 п. 2 вимагає, по-перше, щоб дії влади, які розглядаються, мали підстави у внутрішньому законодавстві. Одночасно це положення має означати і якість конкретного закону» [11].

Аналізуючи філологічне та юридичне змістове навантаження фрази «передбачено законом», Суд, зокрема:

- сформулював, що слід розуміти під поняттям «закон»;
- визначив, що означає «якість закону».

Обидва питання вирішено в тексті Рішення за справою, та обидва питання мають безпосереднє відношення до усвідомлення змісту поняття «принцип правової визначеності».

Так само важливим для розуміння того, наскільки широко Європейський Суд з прав людини розуміє принцип правової визначеності, є те, що цей принцип часто застосовується для захисту

¹ Стаття 8 «Право на повагу до приватного і сімейного життя»

1. Кожен має право на повагу до свого приватного і сімейного життя, до свого житла і кореспонденції.

2. Органи державної влади не можуть втручатися у здійснення цього права, за винятком випадків, коли втручання здійснюється згідно із законом і є необхідним у демократичному суспільстві в інтересах національної та громадської безпеки чи економічного добробуту країни, для запобігання заворушенням чи злочинам, для захисту здоров'я чи моралі або для захисту прав і свобод інших осіб.

права на справедливий суд у контексті тривалості судового розгляду справ на національному рівні. Для ілюстрації тісного зв'язку між цими принципами слід навести кілька прикладів. Так у 2003–2005 рр. Судом було розглянуто низку скарг проти Російської Федерації, в постановках за якими держава-відповідач була визнана винною в порушенні права на справедливий суд, а порушення аргументувалося в тому числі недотриманням принципу правової визначеності.

Хронологічно першою є справа «Рябих проти Російської Федерації», постанова за якою була винесена 24 липня 2003 року. Європейський суд з прав людини став на позицію Заявника – пані Ганни Рябих – лише частково. За сутністю майнової частини її скарги аргументи держави-відповідача були визнані більш переконливими (відповідно, порушень статті 1 Протоколу 1 Суд не констатував). Але в частині немайнових вимог Суд став на позицію Заявника. У Постанові зазначено, що «Суд натомість стурбований впливом процедури нагляду-перегляду на права заявника за Конвенцією» [12].

Слід звернути увагу також і на Постанову в справі «Волкова проти Російської Федерації» від 5 квітня 2005 року. Суд обґрунтував своє рішення в цій справі переважно аналізованим принципом (тобто принципом правової визначеності) та в резолютивній частині Постанови зазначив, що «немає необхідності розглядати окремо доводи заявника про процесуальну несправедливість процедури розгляду справи в порядку нагляду». Водночас питанням правової визначеності в контексті перегляду судових рішень за процедурою нагляду присвячено окрему частину Постанови – секцію А «Перегляд судових рішень у порядку нагляду: правова визначеність» (параграфи 30–37 Постанови).

Зокрема, в цій частині Суд узагальнив, що:

– Заявниця справедливо стверджувала: «скасування Судового рішення, винесеного на її користь, через рік після його вступу в силу порушила принцип правової визначеності та позбавила її права на доступ до правосуддя»;

– Заявниця справедливо посилалася на справу «Рябих проти Російської Федерації» як на випадок, подібний до оскаржуваного нею випадку;

– «Європейський суд нагадав, що право на судовий розгляд, гарантоване пунктом 1 статті 6 Конвенції, має тлумачитися у світлі преамбули до Конвенції, в якій, у відповідній її частині, верховенство права визнається частиною спільної спадщини Договірних держав. Одним з основоположних аспектів верховенства права є принцип правової визначеності, який вимагає, щоб прийняте судами остаточне рішення не могло би бути оскаржене» (параграф 51);

– «Суд зазначив, що перегляд судової постанови <...> в порядку нагляду був ініційований головою обласного суду, який не був стороною в судовому розгляді <...> Як у ситуації, пов'язаній із правом Румунії в справі «Брумареску проти Румунії», здійснення головою обласного суду цього повноваження не було обмежено в часі, так що судові постанови могли бути оскаржені протягом невизначеного терміну» (параграф 54) [13].

Нарешті, варто звернути увагу також і на Постанову Європейського суду з прав людини у справі «Кутепов та Анікеєнко проти Російської Федерації». У Постанові за цією справою від 25 жовтня 2005 року Суд знов повернувся до того, що перегляд справ у порядку нагляду не узгоджується з принципом правової визначеності.

Європейський суд з прав людини визнав не досить переконливими більшість аргументів, наведених заявниками. Але в частині перегляду рішення національного суду повністю погодився з другим заявником. Зокрема, в Постанові за цією справою зауважено, що:

– щодо другого заявника рішення національного судового органу «було скасовано президією обласного суду з метою виправлення судової помилки. Влада Російської Федерації посилалася на те, що спір у справі другого заявника був частиною комплексної проблеми невизначеності положень Закону про пенсії. Його неясність була усунена Роз'ясненням, прийнятим Міністерством праці Російської Федерації 29 грудня 1999 р., в якому вказувалося, яким чином цей закон повинен тлумачитися і застосовуватися. Після цього всі суперечки у справах, схожих зі справою заявника, були дозволені відповідно до Роз'яснення. Більш того, законність Роз'яснення була згодом підтверджена Верховним Судом Російської Федерації в його Рішеннях від 24 квітня, 25 травня і 3 серпня 2000 р.»;

– «у цій справі питання полягає в тому, чи може процедура перегляду судових рішень у порядку нагляду, що допускає скасування, вступити в законну силу судових рішень, розглядатися як відповідна пункту 1 статті 6 Конвенції, і, зокрема, не був чи порушений при цьому принцип правової визначеності» [14].

Висновки. Резюмуючи, варто зауважити, що Європейський суд з прав людини застосовує поняття «законодавство» в найширшому його значенні. Такий підхід сприяє тому, щоб нівелювати різницю між державами-членами Ради Європи, що належать до англо-американської правової родини, та до континентальної (європейської) правової родини. У контексті дослідження сутності принципу правової визначеності це означає, що цей принцип охоплює як нормативно-правові акти, так і судові рішення.

Література

1. Конституція України 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Приймак А.М. Принцип правової визначеності: поняття та окремі аспекти. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/bitstream/handle/123456789/3845/Pryimak_Pryntsyp_pravovoi.pdf (дата звернення: 01.09.2020).
3. Шевчук С.В. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. Київ : Реферат, 2007. 640 с.
4. Погребняк С.П. Основоволожні принципи права : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2009. 41 с.
5. Мішина Н.В. Принципи українського конституціоналізму (на матеріалах конституційного реформування місцевого самоврядування). *Юридична Україна*. 2009. № 3. С. 21–25.
6. Мішина Н.В. Формування моральних традицій сучасного українського конституціоналізму. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. 2010. С. 318–324.
7. Панкратова В.О. Сутність принципу правової визначеності. *Право і суспільство*. 2015. № 5. С. 23–28.
8. Шевчук С.В. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні. Київ : Реферат, 2007. 640 с.
9. Постановление Большой Палаты Европейского суда по правам человека от 28 октября 1999 г. «Дело Brumarescu v. Romania» (жалоба № 28342/95). URL: <http://europeancourt.ru/resheniya-evropejskogo-suda-na-russkom-yazyke/brumaresku-protiv-rumynii-postanovlenie-bolshoj-palaty-evropejskogo-suda> (дата звернення: 01.09.2020).
10. Анишина В.И., Назаренко Т.Н. Реализация принципа правовой определенности в российской судебной системе. *Наука и образование; хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление*. 2013. № 2. С. 43–44.
11. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004 (дата звернення: 01.09.2020).
12. Case of Kruslin v. France. European Court of Human Rights. URL: <http://hudoc.echr.coe.int> (дата звернення: 01.09.2020).
13. Case of Ryabykh v. Russia. European Court of Human Rights. URL: <http://hudoc.echr.coe.int> (дата звернення: 01.09.2020).
14. Case of Volkova v. Russia. European Court of Human Rights. URL: <http://hudoc.echr.coe.int> (дата звернення: 01.09.2020).
15. Kutepov and Anikeyenko v Russia. European Court of Human Rights. URL: <http://hudoc.echr.coe.int> (дата звернення: 01.09.2020).

Анотація

Кудрявцева О. М. Принцип правової визначеності в рішеннях Європейського суду з прав людини. – Стаття. Зараз в Україні триває конституційна реформа. Значну увагу під час її проведення приділяють тому, щоб вона відбувалася у векторі європейської інтеграції, прагнення до якої наша країна засвідчує переконливо та систематично. Це потребує постійного оновлення законодавства у відповідності до сучасних європейських тенденцій, втілення у правозастосовну практику всіх стандартів конституційно-правового характеру. Метою статті є аналіз сучасних справ Європейського суду з прав людини, під час винесення рішень за якими судді спиралися на принцип правової визначеності.

Посилання на справу «Брумареску проти Румунії» наявне майже в кожному з рішень Європейського суду з прав людини, під час вирішення яких застосовувався принцип правової визначеності. Така ситуація обґрунтовується тим, що текст Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод не містить прямої згадки про цей важливий принцип (тобто словосполучення «правова визначеність», «принцип правової визначеності» в цьому документі відсутні). Однак і до 1999 року (до прийняття остаточного рішення у справі «Брумареску проти Румунії») Європейський суд з прав людини застосовував принцип правової визначеності. Ще одною важливою справою, у вирішенні якої Європейський суд з прав людини послався на цей принцип, є справа «Крюслен проти Франції», остаточне рішення за якою було прийнято у 1990 році.

Так само важливим для розуміння того, наскільки широко Європейський Суд з прав людини розуміє принцип правової визначеності, є те, що цей принцип часто застосовується для захисту права на справедливий суд у контексті тривалості судового розгляду справ на національному рівні. Для ілюстрації тісного зв'язку між цими принципами слід навести кілька прикладів. Так у 2003–2005 рр. Судом було розглянуто низку скарг проти Російської Федерації, в постановках за якими держава-відповідач була визнана винною в порушенні права на справедливий суд, а порушення аргументувалося в тому числі недотриманням принципу правової визначеності: справа «Рябих проти Російської Федерації» 2003 року; справа «Волкова проти Російської Федерації» 2005 року; справа «Кутепов та Анікеєнко проти Російської Федерації» 2005 року.

Ключові слова: принцип правової визначеності, правова визначеність, принципи сучасного українського конституціоналізму, принципи права, практика Європейського суду з прав людини.

Summary

Kudriavtseva O. M. The principle of legal certainty in the decisions of the European Court of Human Rights. – Article.

Ukraine is currently undergoing constitutional reform. Considerable attention is paid to its implementation in the vector of European integration, the desire for which our country demonstrates convincingly and systematically. This requires constant updating of legislation in accordance with modern European trends, the implementation in law enforcement the practice of all standards of constitutional and legal nature. The purpose of the article is to analyze the current cases of the European Court of Human Rights, in making decisions on which judges relied on the principle of legal certainty.

Reference is made to *Brumarescu v. Romania* in almost every judgment of the European Court of Human Rights which has applied the principle of legal certainty. This situation is justified by the fact that the text of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms does not contain a direct mention of this important principle (for example, the phrases “legal certainty”, “principle of legal certainty” are absent in this document). However, until 1999 (until the final decision in *Brumarescu v. Romania*), the European Court of Human Rights applied the principle of legal certainty. Another important case, in which the European Court of Human Rights has referred to this principle, is the case of *Kruslin v. France*, the final decision of which was taken in 1990.

Equally important for understanding how broadly the European Court of Human Rights understands the prin-

ciple of legal certainty is that this principle is often used to protect the right to a fair trial in the context of the length of national proceedings. Here are some examples to illustrate the close connection between these principles. Thus, in 2003–2005 the Court considered a number of complaints against the Russian Federation, in which the respondent State was found guilty of violating the right to a fair trial, and the violation was based, inter alia, on

non-compliance with the principle of legal certainty: the case of Ryabykh v. the Russian Federation, 2003; the case of Volkova v. the Russian Federation, 2005; the case of Kutepov and Anikeyenko v. the Russian Federation in 2005.

Key words: principle of legal certainty, legal certainty, principles of modern Ukrainian constitutionalism, principles of law, practice of the European Court of Human Rights.

УДК 342.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).678](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).678)

Ю. М. Ольшевська
orcid.org/0000-0001-9642-9255
студентка Інституту права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

А. І. Берlach
orcid.org/0000-0003-0986-4764
доктор юридичних наук, професор, заслужений юрист України,
завідувач кафедри службового та медичного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЗА ЧИННИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ

Масштабне реформування публічного управління держави протягом останніх років включає в себе й внесення змін до правового регулювання матеріальної відповідальності державних службовців. Це питання є актуальним, оскільки відповідальність службовців за вчинені ними діяння, які завдали шкоду, є механізмом забезпечення дотримання прав особами, уповноваженими виконувати функції держави, а також сприяє формуванню високого рівня при розробці та впровадженні управлінських рішень органами публічної влади та їхніми посадовими і службовими особами.

Українське суспільство перебуває на стадії обговорення та прийняття нового Трудового кодексу, що має врегулювати велику кількість питань, на які не поширюються норми діючого трудового законодавства, в тому числі це стосується й інституту відповідальності службових і посадових осіб державних і муніципальних органів влади. Саме встановлення ефективного правового механізму відповідальності державних службовців є додатковою запорукою недопущення в їхній діяльності порушення прав і законних інтересів як держави, так і окремих громадян.

Метою роботи є аналіз правових норм, які регулюють матеріальну відповідальність у чинному законодавстві України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Обраною проблематикою серед вітчизняних правознавців займалися І.А. Кліпацька, А.Ю. Коротких, В.Л. Костюк, М.М. Левенець, які розглянули окремі аспекти питання матеріальної відповідальності державних службовців у нашій державі.

Виклад основного матеріалу. Нині наша держава знаходиться в умовах економічної кризи та розгортання антикорупційної реформи, що потребує не лише превенції порушень на державній службі, але й оперативного реагування на порушення чинного законодавства державними службовцями, вимагає оптимальних дій щодо ефективного й оперативного покриття шкоди, яка була завдана державі такими порушеннями

законодавства. У зв'язку з цим виникає потреба в переосмисленні матеріальної відповідальності державних службовців відповідно до вимог часу [7, с. 16–17]. Здійснення в Україні інституційної реформи державної служби, якісне та системне переосмислення її мети, завдань і повноважень в умовах громадянського суспільства тісно пов'язане із системним реформуванням правового становища державних службовців [9, с. 44].

Загалом матеріальна відповідальність є складником правового механізму забезпечення дотримання суб'єктами, які є учасниками правовідносин, визначеної чи допустимої правовими нормами поведінки. Матеріальна відповідальність як один із видів юридичної відповідальності в широкому сенсі становить собою обов'язок однієї зі сторін відшкодувати відповідно до законодавства майнову шкоду, заподіяну іншій стороні трудового договору внаслідок порушення обов'язків у трудових правовідносинах і виникає лише в результаті винуватого порушення своїх обов'язків суб'єктами трудових правовідносин, тобто внаслідок вчинення ними трудового правопорушення [7, с. 17].

В.Л. Костюк зазначає, що матеріальна відповідальність є превентивно-попереджувальним фактором належного виконання державними службовцями своїх обов'язків. Насамперед вона передбачає понесення державним службовцем негативних наслідків майнового характеру. При цьому дослідник зауважує, що є певні суперечності щодо законодавчої допустимості застосування принципів цивільно-правової відповідальності до матеріальної відповідальності посадових осіб, у тому числі державних службовців.

Специфічним для матеріальної відповідальності державних службовців як суб'єктів службового права є те, що такі суб'єкти можуть бути притягнутими до матеріальної відповідальності в результаті вчинення ними службового проступку, яким було завдано державі матеріальної шкоди [6, с. 45]. А.Ю. Коротких наголошує, що головною особливістю змісту матеріальної від-

повідальності державних службовців є специфіка правового статусу державних службовців як суб'єктів трудового права в Україні, що виражається в особливостях трудових правовідносин, які виникають між державним службовцем-працівником і наймачем (державою в особі наймача, органу), з урахуванням ч. 2 ст. 3 Закону України «Про державну службу» [7, с. 17].

Таким чином, правовою основою матеріальної відповідальності державних службовців є норми ст. 56 Конституції України, які закріплюють за кожним право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень [4].

Матеріальна відповідальність є різновидом цивільно-правової відповідальності. До матеріальної відповідальності можуть бути притягнуті фізичні особи, тобто посадові чи службові особи державного чи муніципального органу, в порядку, визначеному законодавством. Так, у рішенні Печерського районного суду м. Києва від 24.09.2020 по справі № 757/66154/19-ц зазначено, що підставою для цивільно-правової відповідальності (матеріальної відповідальності держави в особі державного виконавця) за завдання шкоди у такому випадку є правопорушення, яке включає як складники шкоди, протиправне діяння особи, яка її завдала, причинний зв'язок між ними, а шкода відшкодовується незалежно від вини [11].

Матеріальна відповідальність державного службовця закріплена у ч. 1 ст. 81 Закону України «Про державну службу». Так, службовець зобов'язаний відшкодувати державі шкоду, заподіяну внаслідок неналежного виконання ним посадових обов'язків. А.Ю. Коротких зазначає, що матеріальна відповідальність за вчинені діяння настає незалежно від притягнення працівника до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності [5, с. 23].

Так, у рішенні Одеського окружного адміністративного суду від 16.11.2020 по справі № 420/5531/20 вказано, що через неналежне виконання посадових обов'язків працівником Державної служби з лікарських засобів та контролю за наркотиками в Одеській області було завдано матеріальну шкоду (нарахування неналежних надбавок працівникам державного органу за інтенсивність праці), що було виявлено під час перевірки фінансової звітності й відкрито дисциплінарне провадження. Державний орган звернувся до суду з позовом про відшкодування шкоди в порядку регресу, який було задоволено відповідно до положень ст. 80 Закону України «Про державну службу» та ст. 1191 Цивільного кодексу України [11].

Доцільно погодитися і з твердженням М.М. Левенець, яка наголошує, що оскільки матеріальна шкода заподіюється державним службовцем особисто (порушення своїх посадових обов'язків), держава наділяється правом зворотної вимоги до цієї посадової особи за відшкодовану нею шкоду [9, с. 142]. Ця норма ч. 2 ст. 80 Закону України «Про державну службу» цілком відповідає змісту норми ч. 4 ст. 1191 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України). Матеріальна відповідальність працівника, в тому числі й державного службовця, настає лише за пряму дійсну шкоду в межах і порядку, визначеному чинним законодавством відповідно до ч. 1 ст. 130 Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП України) [3]. І.А. Кліпацька наголошує, що підставою притягнення до матеріальної відповідальності є заподіяння певного матеріального збитку [2, с. 149]. Також необхідно враховувати, що матеріальна шкода відшкодовується приватним особам державою за рішенням суду [2, с. 149].

У цьому випадку в держави виникає право вимагати у винної особи – працівника відшкодування витрат, пов'язаних із компенсацією шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю службовими чи посадовими особами при виконанні обов'язків, покладених на них, що закріплено в ч. 2 ст. 81 Закону України «Про державну службу». Варто зауважити, що державний службовець у випадку завдання шкоди відшкодовує тільки застосування зворотної вимоги (регресу). Державний службовець несе матеріальну відповідальність лише за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю [1].

Так, у рішенні Черкаського окружного адміністративного від 22.07.2019 по справі № 580/1444/19 зазначено, що відповідно до положень ст. 80 Закону України «Про державну службу» в разі застосування зворотної вимоги (регресу) державою державний службовець несе матеріальну відповідальність тільки за шкоду, умисно заподіяну його протиправними діями або бездіяльністю, і не несе відповідальності за протиправні дії інших службовців чи керівника органу. Тобто лише за власні діяння особа притягається до матеріальної відповідальності. Якщо ж особі було завдано матеріальної шкоди протиправним рішенням (дисциплінарним стягненням, наприклад, позбавлення премії і надбавок до заробітної плати), то в особи виникає право звернутися до суду на підставі ст. 56 Конституції України.

Зауважимо, що за загальним правилом, яке закріплено в ч. 4 ст. 1191 ЦК України, шкода, завдана працівником третім особам (особам, з якими працівник не перебуває в трудових відносинах), неналежним виконанням своїх трудових обов'язків покривається державою в особі суб'єкта призначення [13]. При цьому після по-

криття матеріальної шкоди третій особі (зокрема, відшкодування шкоди їх майну, здоров'ю, виплаченої пенсії, допомоги по соціальному страхуванню) підприємство, установа чи організація, перед якою винний працівник несе матеріальну відповідальність, може притягнути його до такої відповідальності у порядку регресу за нормами трудового законодавства [13].

Аналогічні норми закріплені в ст. 80 Закону України «Про державну службу». Так, матеріальна та моральна шкода, заподіяна фізичним і юридичним особам незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю державних службовців під час здійснення ними своїх повноважень, відшкодується за рахунок держави [1]. Така ж норма про матеріальну відповідальність працівника за заподіяну матеріальну шкоду закріплена у ст. 130 КЗпП України. Зокрема, у статті зазначено, що працівники несуть матеріальну відповідальність за шкоду, заподіяну підприємству, установі, організації внаслідок порушення покладених на них трудових обов'язків [3].

Доцільно зауважити, що згідно з ч. 2 ст. 80 Закону України «Про державну службу» право до винної службової чи посадової особи вимагати зворотного відшкодування витрат держави (регрес), її органу виникає в суб'єкта призначення до винної особи, яка заподіяла шкоду, або посадової особи (осіб), винної (винних) у незаконному звільненні, відстороненні або переведенні державного службовця чи іншого працівника на іншу посаду, щодо відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної державному органу у зв'язку з оплатою часу вимушеного прогулу або часу виконання нижче оплачуваної роботи [1].

У рішенні Окружного адміністративного суду м. Києва від 27.05.2020 по справі № 640/8119/19 зазначено, що відшкодування шкоди може вимагати лише особа, якій її було завдано, тобто вона є суб'єктом (носієм) порушених прав, свобод чи інтересів. Тому для того, щоб особі було надано судовий захист, суд встановлює, чи дійсно щодо особи має місце факт порушення права, свободи чи інтересу, чиє це право, свобода або інтерес порушеними [14]. Фактично лише держава або її уповноважений орган має право звернутися до суду з позовом про відшкодування шкоди в порядку регресу. Таким чином, загальний порядок процедури покриття шкоди, заподіяної працівником, визначено в ст. 136 КЗпП України, але процедура притягнення до матеріальної відповідальності державного службовця має свої особливості, закріплені у законодавстві.

Так, згідно положень ст. 82 Закону України «Про державну службу» для відшкодування шкоди керівник органу державної служби вносить державному службовцю письмову пропозицію, в якій зазначаються розмір, порядок і строки від-

шкодування шкоди, а також обставини, що стали підставою для відшкодування. Державний службовець повинен дати відповідь на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди у письмовій формі. У разі ненадання державним службовцем відповіді на пропозицію про добровільне відшкодування шкоди, відмови від відшкодування шкоди чи невідшкодування шкоди до зазначеного у пропозиції строку керівник державної служби може звернутися з позовом про таке відшкодування до суду. М.М. Левенець зазначає, що такий механізм дозволяє оперативнo та добровільно на досудовій стадії вирішити проблему відшкодування [8, с. 142]. Тим більше, що ця норма закону цілком відповідає приписам ч. 3 ст. 124 Конституції України, де вказано, що законом може бути визначений обов'язковий досудовий порядок врегулювання спору [4].

Згідно з ч. 4 ст. 81 Закону України «Про державну службу» під час визначення розміру відшкодування шкоди враховується майнове становище державного службовця, стаж його роботи, розпорядження та накази, отримані державним службовцем, співвідношення розміру заподіяної шкоди до його заробітної плати, ризик виникнення шкоди [1]. Тільки за таких умов розмір шкоди та її відшкодування можуть бути обґрунтованими.

Відповідно до приписів ч. 3 ст. 81 Закону України «Про державну службу», якщо шкода заподіяна кількома державними службовцями, то відповідальність пропорційна ступеню вини кожного з них [1]. Матеріальна відповідальність здебільшого повинна обмежуватися певною частиною заробітку державного службовця у розмірі прямої дійсної шкоди, завданої діяннями винної особи, і не може перевищувати середнього місячного заробітку, крім випадків, передбачених законодавством [7, с. 19].

Необхідно зазначити, що законодавство не містить роз'яснення цього терміну, однак воно отримало своє визначення в судовій практиці. Так, згідно Постанови Пленуму Верховного Суду № 14 «Про судову практику у справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їхніми працівниками» від 29 грудня 1992 року під поняттям «прямої дійсної шкоди» слід розуміти втрату, погіршення або зниження цінності майна, необхідність для державного підприємства, установи, організації провести затрати на відновлення, придбання майна чи інших цінностей або провести зайві, тобто викликані внаслідок порушення працівником трудових обов'язків, грошові виплати [10].

Так, відповідно до норм ст. 1192 ЦК суд може зобов'язати особу, яка завдала шкоди майну, відшкодувати її в натурі (передати річ того ж роду і такої ж якості, полагодити пошкоджену річ тощо) або відшкодувати завдані збитки у повному обсязі [13].

Згідно ст. 1191 ЦК розмір збитків, що підлягають відшкодуванню потерпілому, визначається відповідно до реальної вартості втраченого майна на момент розгляду справи або виконання робіт, необхідних для відновлення пошкодженої речі [13]. Держава може в порядку зворотної вимоги до винного державного службовця вимагати на підставі рішення суду відшкодувати вартість пошкодженого чи втраченого майна або робіт для його відновлення, тобто своїх витрат по відшкодуванню перед третьою особою, якій було реально завдано шкоди.

При цьому є кілька не врегульованих і суперечливих аспектів інституту матеріальної відповідальності державних службовців у вітчизняному законодавстві. І.А. Кліпацька зауважує, що здається недоцільним віднесення відшкодування моральної шкоди в межах матеріальної відповідальності, оскільки остання головною своєю підставою передбачає заподіяння певного матеріального збитку [2, с. 149]. Це зауваження є слушним, оскільки моральна шкода насамперед полягає у фізичному болю та душевних стражданнях. Однак дослідниця зазначає, що все-таки необхідно враховувати, що як матеріальна шкода, так і моральна шкода відшкодовуються приватним особам державою за рішенням суду [2, с. 149].

В.Л. Костюк зазначає, що немає чіткого визначення співвідношення норм Закону України «Про державну службу» та норм трудового законодавства щодо питання притягнення до матеріальної відповідальності [8, с. 47]. Також варто зазначити, що законодавець чітко не вирішив питання щодо обсягу можливих відшкодувань державними службовцями, а саме чи включається пряма дійсна шкода, чи підлягають відшкодуванню, в тому числі, недержані прибутки. До того ж у вітчизняному законодавстві відсутні норми, які регулюють процедуру оскарження рішень про притягнення державних службовців до матеріальної відповідальності.

Висновки. Матеріальна відповідальність державних службовців є специфічними видом юридичної відповідальності, яка настає незалежно від притягнення державного службовця до кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності. Насамперед матеріальна відповідальність відрізняється від усіх інших видів відповідальності своїм не каральним, а саме правовідновлювальним характером, тому вона може накладатися тоді, коли є реальна, передбачена законодавством потреба в матеріальній компенсації, відшкодуванні нанесеної шкоди. Державні службовці у випадках, визначених законодавством, можуть відшкодувати як шкоду, нанесену державі своїми діями чи бездіяльністю, так і в порядку зворотної вимоги (регресу) шкоду, яку держава компенсувала третім особам, яким було нанесено збиток діями чи бездіяльністю державними службовцями.

Література

1. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text> (дата звернення: 01.03.2021).
2. Кліпацька І.А. Матеріальна відповідальність державних службовців: процедурний і процесуальний аспекти. *Верховенство права очима правників-початківців* : матер. Всеукр. наук. конфер. студентів та аспірантів (м. Одеса, 18 листопада 2017 року). Одеса. 2017. С. 148–151.
3. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 01.03.2021).
4. Конституція України від 28.06.1996. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 01.03.2021).
5. Коротких А.Ю. Юридична відповідальність державних службовців за трудовим законодавством України: теорія, практика, проблеми. Харків : Константа, 2019. 420 с.
6. Коротких А.Ю. Види матеріальної відповідальності державних службовців за шкоду, заподіяну державі. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика)*. 2015. № 2. С. 45–50.
7. Коротких А.Ю. Особливості змісту матеріальної відповідальності державних службовців. *Соціальне право*. 2019. № 1. С. 66–73.
8. Костюк В.Л. Матеріальна відповідальність державних службовців за новітнім законодавством: проблеми та перспективи. *Дні науки Національного університету «Києво-Могилянська академія» на факультеті правничих наук, 2016* : тези наукових доповідей і повідомлень, 3 лютого 2016 року. Київ, 2016. С. 44–48.
9. Левенець М.М. Матеріально-правова відповідальність державних службовців: національний і зарубіжний досвід. *Соціально-гуманітарний вісник*. 2018. Вип. 24. С. 141–143. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/sochumj_2018_24_93 (дата звернення: 01.03.2021).
10. Про судову практику в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їхніми працівниками. Постанова Пленуму Верховного Суду № 14 від 29 грудня 1992 року. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-92#Text> (дата звернення: 01.03.2021).
11. Рішення Печерського районного суду м. Києва від 24.09.2020 по справі № 757/66154/19-ц. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92178904> (дата звернення: 14.03.2021).
12. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 16.11.2020 по справі № 420/5531/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/92889605> (дата звернення: 14.03.2021).
13. Рішення Черкаського окружного адміністративного від 22.07.2019 по справі № 580/1444/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/83266138> (дата звернення: 14.03.2021).
14. Рішення Окружного адміністративного суду м. Києва від 27.05.2020 по справі № 640/8119/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/90298004> (дата звернення: 14.03.2021).
15. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#Text> (дата звернення: 01.03.2021).

Анотація

Ольшевська Ю. М., Берlach А. І. Матеріальна відповідальність державних службовців за чинним законодавством України. – Стаття.

У статті розглянуто особливості інституту матеріальної відповідальності державних службовців за нормами чинного законодавства. Автором проаналізовано особливості процедури, підстави та порядок притягнення до матеріальної відповідальності державних службовців, висвітлено співвідношення норм Закону України «Про державну службу» та актів трудового законодавства. Розглянуто підходи вітчизняних науковців до розуміння правової природи інституту матеріальної відповідальності державних службовців, а також значення положень Постанови Пленуму Верховного Суду № 14 «Про судову практику в справах про відшкодування шкоди, заподіяної підприємствам, установам, організаціям їхніми працівниками» від 29 грудня 1992 року при застосуванні до притягнення до матеріальної відповідальності державних службовців як суб'єктів трудового права.

Автор доходить висновку, що матеріальна відповідальність є засобом забезпечення дотримання посадовими та службовими особами вимог законодавства та правил внутрішнього розпорядку, посадових інструкцій. Також вона дозволяє компенсувати шкоду, понесену публічним органом або державою у зв'язку з вчиненням службового проступку її посадовою службовою особою. Характерною особливістю інституту матеріальної відповідальності державних службовців є особливості правового статусу державних службовців як суб'єктів службового права. Насамперед вона полягає у тому, що відповідно до норм Конституції шкода, завдана рішеннями чи діяльністю державного органу, його посадових чи службових осіб, компенсується державою за рішенням суду, а держава має право в порядку регресу вимагати відшкодування своїх збитків у державного службовця. При цьому в Законі України «Про державну службу» закріплено порядок процедури притягнення до відповідальності державних службовців, яка відрізняється від процедури, закріпленої для інших категорій працівників в актах трудового законодавства.

Зазначено про прогалини у вітчизняному законодавстві в цій сфері, зокрема про відсутність регулювання процедури оскарження рішення про притягнення до матеріальної відповідальності державного службовця, визначення віднесення моральної шкоди до збитків в рамках інституту матеріальної відповідальності.

Ключові слова: матеріальна відповідальність, матеріальна шкода, державний службовець, посадова особа, службова особа.

Summary

Olshevska Yu. M., Berlach A. I. Liability of civil servants under current legislation in Ukraine. – Article.

It is considered the peculiarities of the institution of material responsibility of civil servants for the provisions of the current legislation in the article. The author analysed the features of the procedure, grounds and procedure for imposing liability on civil servants, and described the relationship between the norms of the Law of Ukraine "On Public Service" and the acts of labour law. Consideration was given to the approaches of national scholars to understanding the legal nature of the institution of liability of civil servants, as well as to the significance of the provisions of the Decision of the Plenum of the Supreme Court 14 "On judicial practice in cases of compensation for damage caused to enterprises, institutions and organizations by their employees" dated 29 December 1992 in the application before liability of state employees as subjects of labour law.

The author concludes that liability is a means of ensuring that the officers and officials comply with the requirements of the law and the internal regulations, official instructions and compensation, committed by a public authority or the state in connection with an official misconduct. A characteristic feature of the institution of material responsibility of civil servants is the legal status of civil servants of subjects of law. First of all, according to the constitution, harm is caused by the decisions or activities of a state body, its officials or employees are compensated by the state by a court decision and the state in turn, is entitled, by way of recourse, to claim damages from a civil servant.

At the same time, the Law of Ukraine "On Public Service" lays down the procedure for the prosecution of civil servants, which differs from the procedure laid down for other categories of employees in the acts of labour law. There are gaps in domestic legislation in this area, in particular the lack of regulation of the procedure for appealing against a decision to impose liability on a public servant, determination of the attribution of moral injury to damages within the institution of liability.

Key words: liability, material damage, civil servant, officer, official.

УДК 342

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).679](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).679)**Айхан Ханкиши оглы Рустамзаде***orcid.org/0000-0001-5211-8359*

доктор юридических наук,

заведующий кафедрой правоведения

Национальной академии авиации Азербайджана

Эльшад Эльдар оглы Гасанов*orcid.org/0000-0001-5211-8359*

кандидат юридических наук,

докторант на соискание ученой степени доктора наук

Института права и прав человека

Национальной академии наук Азербайджана

ИСТОРИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ПАРЛАМЕНТАРИЗМА

Введение. Из истории и теории государства и права известно, что в целом каждый конкретный правовой институт имеет определенную историю становления и развития. Это можно отнести к институту парламента, который является одним из важнейших институтов права и прошел уникальный путь исторического развития. При исследовании Милли Меджлиса Азербайджанской Республики как законодательного института важно использовать метод исторического подхода.

Основная цель исследования заключается в изучении истории становления и развития парламентаризма в Азербайджане.

Методы. При написании исследования использовались системный анализ, исторический подход к обобщению нормативных научно-практических материалов и другие методы. С помощью общенаучных и частнонаучных методов авторы последовательно проанализировали данные.

Обзор последних публикаций. Рассматривая работы, проведенные рядом исследователей по этой теме, можно обратить внимание на следующее. С.А. Мирзаев отмечает, что, хотя деятельность парламента в государственном устройстве Азербайджана оценивается с разных исторических, правовых и политических аспектов, в целом ему отводится особая роль в процессе государственного строительства. Чтобы полностью понять место парламента Азербайджана в обществе и его роль в государственном управлении, необходимо рассмотреть вопрос о развитии парламентаризма в стране.

По мнению Т. Исламова, традиции парламентаризма в Азербайджане уходят корнями в развитие этого института в России, соответствуют исторической хронике, когда создавался первый парламента в царской России – Государственная Дума. Несмотря на то, что история парламентаризма в Азербайджане не такая многовековая, как в ряде европейских стран, в течение этого столетия она обогатилась своими национальными особенностями и политическим разнообразием.

Представление основного материала. Несмотря на то, что написано достаточное количество научных работ, касающихся истории государств, созданных и действующих на территории Азербайджана, все еще существует необходимость в фундаментальном исследовании его традиций, государственности древнего и раннесредневекового периодов, проблем управления обществом и государством, законотворчества и вопросов законодательства, а также истории политических и правовых учений [16, с. 3].

В начале I тысячелетия до н.э. в бассейне озера Урмия возникло государство Манна с более совершенным государственным устройством и органами управления. В отличие от классических рабовладельческих государств, власть главы государства в Манна ограничивалась советом старейшин, который являлся остатком племенной структуры [14, с. 11–20]. Правители Манна управляли страной с советом и помощью Совета старейшин. Правитель консультировался с Советом старейшин, прежде чем принять решение по какому-либо важному делу. Этот факт свидетельствует о том, что в азербайджанской государственности издревле существовала культура консультирования [9, с. 22]. И.М. Дьяконов [15, с. 82] сравнивает Совет старейшин штата Манна с «Советом Буле» в древних Афинах и «Сенатом» в Древнем Риме и характеризует эти органы как по существу близкие, похожие организации. Как видно, исторические корни становления парламента и традиции народного представительства в Азербайджане уходят вглубь веков.

Как известно из истории, государство Манна вошло в состав государства Мидии, затем стало частью государства Ахеменидов. Позже территория исторического Азербайджана вошла в империю Александра Македонского. Однако после его смерти в 323 году до н.э. империя распалась, в результате чего на юге Азербайджана образовалось государство Атропатена и Албания на севере.

Несмотря на то, что власть правителя Атропатены была неограниченной, при правителе существовал Консультативный совет, состоящий из дворян и священников, с которым правитель консультировался при принятии решений. Такой совет существовал и в государстве Албания.

Во времена Хулагуидов и Джелаиридов верховным органом власти являлся гурултай (съезд), участие в котором было обязательным. Обсуждаемые вопросы решались участием большинства представителей и их голосов. На съездах оценивалась годовая деятельность государства. Количество участников съезда варьировалось в зависимости от обсуждаемых вопросов [13, с. 311–313].

В отличие от некоторых европейских стран, в средние века в Азербайджане не было отдельной законодательной власти. Указы, занимавшие особое место среди источников права Азербайджана, были принимаемые в те времена как многочисленные нормативные акты. При принятии указов шаха по его же приказу созывалось собрание для обсуждения проекта документа. На собрание приглашались высокопоставленные религиозные деятели, влиятельные ветераны и члены Верховного Дивана.

После широкого обсуждения проекта указа он записывался лицом, уполномоченным шахом. Затем мастером-каллиграфом создавалась копия этого документа и представлялась шаху для подтверждения им печатью. Подтвержденный печатью шаха документ пересылался улему для ознакомления. В знак согласия он ставил свою печать под печатью шаха. На последней странице указа обязательно должно было быть имя издавшего его правителя. После утверждения указов шахом и духовенством, регистрации в канцелярии и диване их отправляли на места для исполнения [6, с. 74–84]. Несмотря на то, что указы были выражением воли шаха, они не являлись актами, принятыми им на авторитарной основе. То есть при принятии этих указов использовались консультативные процедуры, характерные для принятия современных законов.

В период правления Сефевидов консультативным органом центрального правительства был Верховный меджлис («Меджлиси-Ала»). Особые вопросы, представляющие государственную значимость, обсуждались в Мажлиси-Ала, состоящем из 12 членов. Однако последнее слово было за шахом, решения принимались на его основе. У шаха была неограниченная власть объявлять войну, заключать мир, подписывать договоры и изменять законы страны. В этих вопросах перед ним не было никаких препятствий [5, с. 49].

Деятельность Государственного совета, учрежденного Надир-шахом для управления государственными делами и принятия решений, носила формальный характер. В период ханства власть

была основана на монархии. Во главе ханства стоял хан с неограниченной законодательной, исполнительной и судебной властью. В таких ханствах, как Шекинское, Ширванское, Карабахское и Губинское при хане действовал Диван или Ханский Совет, которые состояли из важных правительственных чиновников и играли консультативную роль. Тем не менее, позиция Дивана или Совета ханов могла влиять на принятие решения [1, с. 17–18]. В некоторых ханствах были особые составители законов. К примеру, во время правления Мухаммед-Хасан хана в Шекинском ханстве был составлен сборник законов под названием «Дастур аль-амаль» [9, с. 34]. Однако этот редкий документ не сохранился до наших дней.

Как справедливо отмечает С.А. Мирзаев, хотя деятельность парламента в государственном устройстве Азербайджана оценивается с разных исторических, правовых и политических аспектов, в целом ему отводится особая роль в процессе государственного строительства. Чтобы полностью понять место парламента Азербайджана в обществе и его роль в государственном управлении, необходимо рассмотреть вопрос о развитии парламентаризма в стране.

Парламентаризм Азербайджана не ограничивается одной конституционной нормой. История реального парламентаризма в Азербайджане шире, чем парламентаризм, определяемый конституционными нормами [11, с. 40]. Как отмечает Т. Исламов, традиции парламентаризма в Азербайджане уходят корнями в развитие этого института в России, соответствуют той же исторической хронике, когда создавался первый парламент в царской России – Государственная Дума. Несмотря на то, что история парламентаризма в Азербайджане не такая многовековая, как в ряде европейских стран, в течение этого столетия она обогатилась своими национальными особенностями и политическим разнообразием. Зарождение традиции национального парламентаризма, ее всестороннее формирование в духе государственности и патриотизма относится главным образом к началу XX века. Парламенты, избранные и созданные в Азербайджане, прошедшие несколько иной по сравнению с другими странами путь становления, смогли занять особое место среди мусульманских стран. Сформировавшись и воспользовавшись своим историческим опытом, парламент Азербайджана смог усилить свое влияние в вопросах интеграции с парламентами других стран [7, с. 42].

Несмотря на то, что азербайджанский парламентаризм молод, было бы неправильно думать, что он создавался на пустом месте. Безусловно, не стоит говорить о реальной независимости законодательного и представительного органа, существовавшего в советский период, когда все важ-

ные вопросы решались партийно-государственной элитой страны, отвергался «буржуазный парламентаризм», а также отрицались такие ценности, как западная демократия, теория распределения правительства. Наряду с этим принципы современного государства и права, прежде всего, принцип историчности, направляют на изучение любой проблемы в период ее развития.

Краткая история важнейшего значения парламента в системе государственных органов показывает, что Азербайджан имеет определенный опыт в изучении основных принципов парламентаризма и ряда специальных вопросов. Так, в советский период в Азербайджане и других союзных республиках частично учитывались особенности современного парламентаризма, стабилизировались традиции, связанные с такими вопросами, как функционирование коллегиальных законодательных органов, организация их работы, законодательный процесс и другие [10, с. 92–97]. Несмотря на то, что классовый подход к политическим и правовым вопросам является обязательным, нельзя отказаться от всех исследований конституционного устройства и права того периода, руководствуясь только идеологическими соображениями.

На протяжении столетия нашему народу довелось жить в соответствии с законами, принятыми парламентами, действующими под разными названиями. По времени и политическому характеру нынешнего века парламент Азербайджана можно разделить на три группы: парламента, образованные во времена Первой Российской империи (Дума); парламента, созданные в советское время, и парламента периода независимости [12]. Однако подобное разделение неполное, потому что парламент Азербайджанской Демократической Республики не нашел здесь своего отражения, несмотря на то, что в тот период XX века он функционировал, хоть и непродолжительное время.

Как известно из истории, 6 августа 1905 года Дума была учреждена как представительный орган на основании манифеста, подписанного российским царем Николаем II. Через несколько месяцев ей был дан статус законодательного органа. Дума была избрана сроком на 5 лет. Согласно закону о выборах, только 25 миллионов человек в Российской Империи с населением более 116 миллионов имели право голоса, которое в основном было предоставлено социально высшим слоям населения. Женщины, вместе с рабочим классом, этого права были лишены.

Чтобы избежать глубокого военно-политического и экономического кризиса в начале XX века Российская империя вступила в период реформ. Азербайджанская интеллигенция при поддержке великого филантропа Х.З. Тагиева с 1905 года представляла турецко-мусульманское население в центральных органах власти империи, которое

боролось за устранение дискриминации и ограничений в этой сфере. В результате напряженной и активной деятельности в 1906 году в новый парламент России – Первую Государственную Думу – были избраны известные азербайджанские депутаты, которые, выступая с трибуны Госдумы, открыто критиковали политику геноцида Российской империи на Южном Кавказе, дискриминацию нашего народа, политику переселения, беззаконие целого народа, порабощение, защищали интересы не только азербайджанцев, но и всех российских мусульман. Несмотря на существующие ограничения в участии в Думе, необходимо отметить, что подавляющее большинство представленных в Думе азербайджанских интеллектуалов были юристами, обладающими достаточным опытом в области законодательства, а также функций представительных органов, что внесло большой вклад в эффективность работы парламента, созданного во времена Народного фронта.

В 1918-1920 годах в Азербайджане начинается история парламентаризма в современном понимании, которая связана с образованием и деятельностью Азербайджанской Демократической Республики. 20 ноября 1918 года Национальный совет принял Закон «О Парламенте Азербайджанской Республики», согласно которому представители политических партий и всех проживающих в Азербайджане национальных меньшинств должны были быть представлены в однопалатном парламенте из 120 депутатов.

Обращаясь же к современному периоду, можно отметить, что Конституционным актом о независимости от 18 октября 1991 года Парламент Азербайджанской Республики был определен как независимая ветвь власти. В то время Верховный Совет Азербайджана делегировал многие из своих полномочий Национальному совету из 50 членов, который он избрал из числа своих представителей. Таким образом, была создана первоначальная база для формирования нынешнего Милли Меджлиса.

Согласно конституционному закону о Национальном совете от 30 октября 1991 года этот орган должен был состоять из 72 членов. 26 ноября Верховный Совет республики, пересмотрев указанный Конституционный закон, внес поправки в статьи предыдущей редакции, ограничивающие полномочия Совета. Национальный совет был переименован в Национальное собрание. Новый состав Милли Меджлиса был сформирован на паритетных началах. В него вошли 25 представителей демократов и 25 других депутатов.

Члены Милли Меджлиса вели постоянную деятельность и имели право на восстановление в должности. В переходный период полномочия Верховного Совета Азербайджанской Республики были переданы Милли Меджлису республики. В целях обеспечения деятельности Милли Медж-

лиса был создан Секретариат Верховного Совета республики. До утверждения Положения Милли Меджлиса Республики его деятельность регулировалась временным постановлением Верховного Совета. Таким образом, путем установления в стране общественно-политической стабильности восстановились законность и правовые правила, что привело к созданию необходимых общественно-политических условий для принятия первой в истории азербайджанского народа и государства национальной Конституции.

Так, 12 августа 1995 года был принят Закон «О выборах в Милли Меджлис Азербайджанской Республики». Состав Милли Меджлиса – высшего законодательного органа республики – определяли 125 человек. Выборы в Милли Меджлис сроком на 5 лет проводились по мажоритарной и пропорциональной избирательным системам. Выборы в Милли Меджлис состоялись 12 ноября. Окружные избирательные комиссии были созданы в 99 из 100 одномандатных округов страны. Окружная избирательная комиссия для проведения выборов в Ханкенди-Ходжавенд-Ходжалинском избирательном округе № 42 по понятным причинам не была создана. На основе пропорциональной избирательной системы был создан единый республиканский многомандатный округ для подготовки и проведения выборов.

В среднем 4 кандидата боролись за одно место в парламенте при мажоритарной избирательной системе. В Милли Меджлис Азербайджанской Республики первого созыва были избраны 124 депутата, 99 из которых были избраны по одномандатным округам, 25 – по многомандатным. 69 депутатов принадлежали к политическим партиям, 53 из которых представляли партию «Ени Азербайджан», четверо членов представляли партии «Национальной независимости Азербайджана» и «Народного фронта Азербайджана», по двое – «Демократическую партию Азербайджана» и «Демократическую партию предпринимателей Азербайджана», по одному – партии «Демократического просвещения Азербайджана», «Родину-мать», «Партию солидарности» и «Мусават». Количество нейтральных депутатов парламента составило 55 человек. 15 избранных депутатов – женщины [8, с. 446–447; 4, с. 229–231]. Таким образом, в результате выборов в Милли Меджлис Азербайджанской Республики первого созыва был сформирован многопартийный парламент.

В Конституции 1995 года осуществление законодательной власти в соответствии с принципом разделения властей определено как прерогатива Милли Меджлиса Азербайджанской Республики. Никакой орган или лицо, кроме Милли Меджлиса, не имеет полномочий принимать законы. Несмотря на то, что законотворчество определе-

но как основная функция Милли Меджлиса, он также обладает функцией контроля и другими. В соответствии с внесенными поправками в Конституцию посредством референдума, состоявшегося 24 августа 2002 года, было отменено совместное применение мажоритарной и пропорциональной избирательных систем и установлено общую мажоритарную избирательную систему.

Выводы. Таким образом, обобщение всех идей, изложенных в этой статье, позволяет сделать определенные выводы:

1. При исследовании института национального парламента необходимо использовать метод исторического подхода, поскольку исследование истории развития Милли Меджлиса:

1) обеспечивает эффективное использование исторического подхода в исследованиях этого института;

2) позволяет национальному парламенту учесть историческую необходимость, оправдывающую возникновение и появление наших традиций;

3) приводит к формированию четкого представления о последующей истории развития национального парламента;

4) создает теоретическую основу для четкого понимания места и роли этого парламентского института в современном обществе и для выдвижения научных представлений о перспективах его дальнейшего развития.

2. После восстановления государственной независимости наш народ столкнулся с рядом важных судьбоносных проблем. Несомненно, центральное место здесь занимала задача построения демократического правового государства. Милли Меджлис, законодательный орган нашего независимого государства, сыграл исключительную роль в успешном решении этой задачи. Таким образом, формирование законодательной базы государственного строительства во всех сферах страны, реформы, проводимые в этом направлении, были связаны с эффективным функционированием указанного выше института.

Без учета исторического развития очень сложно улучшить деятельность Милли Меджлиса и законодательство, регулирующее эту деятельность, в соответствии с требованиями, целями и задачами демократического государства с верховенством закона. Невозможно создать современный институт парламентаризма и определить его дальнейшее развитие без анализа деятельности представительных, совещательных и законодательных органов, ранее действовавших на территории Азербайджана, и норм, регулирующих эту деятельность.

3. Анализ и обобщение истории становления законодательной власти в Азербайджане дает основание сделать вывод, что представительные нормотворческие и законодательные институ-

ты в Азербайджане прошли в своем развитии такие этапы:

1. Античный и средневековый период – Консультативные советы.
2. Период ханства – Диванные советы.
3. Царский период – Дума.
4. Период АХС – первый демократический парламент.
5. Первый советский период (1921-1937 гг.) – Советы рабочих и крестьянских депутатов.
6. Советский период после принятия Конституции 1937 года (1937-1991 гг.) – Верховный Совет;
7. Период независимости (после 1991 г.) – Милли Меджлис.

Литература

1. Агамалы Ф.Р. Социально-экономические отношения в ханствах Северного Азербайджана во второй половине 18 – в начале 19 века. *Баку : Издательство «Бакинский университет», 2007, 280 с.*
2. Агамалиев Н.О. О деятельности Демократического парламента Азербайджана // *Азербайджанская Демократическая Республика. Баку, 1992, 123 с.*
3. Азербайджанская Демократическая Республика (1918-1920 гг.). <https://a-r.az/en/page/44> (дата обращения: 22.01.2021.)
4. История азербайджанского парламентаризма. *Во 2-м томе. Том II. Баку : Переводчик, 2018. 680 с.*
5. Байрамлы З.Х. Структура и система управления Сефевидского государства Азербайджана. *Баку : АДПУ, 2006, 258 с.*
6. Джаббаров З.З. О правовой природе указов в Азербайджане в XV – XVIII веках. *Новости Бакинского Университета. Серия социально-политических наук. Баку, 2005, № 4. С. 74–84.*
7. Исламов Т. Из истории парламентаризма Азербайджана. *История и ее проблемы. Баку, 2009, № 4. С. 42–48.*
8. Исмаилов Х.С. Юридическая история Азербайджана. *Баку : Наука и образование, 2015, 572 с.*
9. Гасымлы М., Мурадова Б., Гафаров В. История азербайджанского парламентаризма. *В 2-х томах. Я сидел. Баку : Переводчик, 2018, 688 с.*
10. Гадималиев А.Р. Парламентаризм как конституционно-правовой институт. *Актуальные проблемы государственного и правового строительства в Азербайджанской Республике. Сборник научных статей. 18-е издание. Баку : Адиллоглу, 2007. С. 92–97.*
11. Мирзаев С.А. Развитие и современные функции парламента Азербайджана. *Новости Бакинского Университета. Серия социально-политических наук. Баку, 2009, № 3. С. 40–49.*
12. Мусаев М. Парламент и крестьяне через 100 лет (1905-2005 гг.). *Баку : Нурлар, 2008. 272 с.*
13. Пириев В.З. Азербайджан в XIII – XIV вв. *Баку : Нурлан, 2003. 458 с.*
14. Сеидов М.Н. Становление органов государственного управления в Древнем Азербайджане / *Актуальные проблемы государственного и правового строи-*

тельства в Азербайджанской Республике. Сборник научных статей. 17-е издание. Баку : Адиллоглу, 2007. С. 11–20.

15. Дьяконов И.М. История мидян. *МЛ : Изд-во АН СССР, 1956, 486 с.*

16. Рзаев А.К. Этюды из истории политико-правовых учений. *Баку : Азернешр, 1986, 176 с.*

17. Сеидзаде Д.Б. Азербайджанские депутаты в Государственной Думе России. *Баку : Азернешр, 1991, 139 с.*

Аннотация

Рустамзаде А. Х., Гасанов Э. Э. Исторические аспекты становления и развития парламентаризма. – Статья.

Основная цель исследования состоит в анализе исторических этапов становления законодательной власти в Азербайджане. Авторы обосновывают необходимость использования исторического подхода при исследовании института национального парламента, подчеркивают исключительную роль Милли Меджлиса – законодательного органа нашего независимого государства в успешном решении задачи построения в Азербайджане демократического государства, основанного на верховенстве закона. Они различают этапы развития представительского законодательства, законодательных институтов.

Методы. При написании исследования использовались системный анализ, исторический подход к обобщению нормативных научно-практических материалов и другие методы. С помощью общенаучных и частнонаучных методов авторы последовательно проанализировали данные.

Научная новизна статьи. Парламентаризм Азербайджана не ограничивается одной конституционной нормой. История парламентаризма в Азербайджане шире, чем парламентаризм, который определяет конституционные нормы. В 1918-1920 годах в Азербайджане началась история парламентаризма в современном понимании, связанная с образованием и деятельностью Азербайджанской Демократической Республики. 20 ноября 1918 года Национальный совет принял Закон «О Парламенте Азербайджанской Республики», согласно которому представители политических партий и всех проживающих в Азербайджане национальных меньшинств должны были быть представлены в однопалатном парламенте из 120 депутатов.

В заключении исследователи определили, что изучение истории развития Милли Меджлиса обеспечивает эффективное использование исторического подхода в исследовании этого учреждения; позволяет национальному парламенту изучить историческую необходимость, оправдывает появление наших традиций; приводит к формированию четкого представления о дальнейшей истории развития национального парламента; создает теоретическую основу для четкого понимания места и роли этого парламентского института в современном обществе и для продвижения научных представлений о перспективах его дальнейшего развития.

Ключевые слова: законодательная власть, история развития, исторический подход, Совет старейшин, Консультативный совет, Верховная Рада, Национальный совет, Милли Меджлис.

Анотація

Rustamzade A. X., Gasanov E. E. Історичні аспекти становлення й розвитку парламентаризму. – Стаття.

Основна мета дослідження полягає в аналізі історичних етапів становлення законодавчої влади в Азербайджані. Автори обґрунтовують необхідність використання історичного підходу при дослідженні інституту національного парламенту, підкреслюють виняткову роль Міллі Меджлісу – законодавчого органу нашої незалежної держави в успішному вирішенні завдання побудови в Азербайджані демократичної держави, заснованої на верховенстві закону. Розрізняють етапи розвитку представницького законодавства, законодавчих інститутів.

Методи. При написанні дослідження використовувалися системний аналіз, історичний підхід до узагальнення нормативних науково-практичних матеріалів та інші методи. За допомогою загальнонаукових і частково-наукових методів автори послідовно проаналізували дані.

Наукова новизна статті. Парламентаризм Азербайджану не обмежується однією конституційною нормою. Історія парламентаризму в Азербайджані ширша, ніж парламентаризм, який визначає конституційні норми. У 1918-1920 роках в Азербайджані почалася історія парламентаризму в сучасному розумінні, пов'язана з утворенням і діяльністю Азербайджанської Демократичної Республіки. 20 листопада 1918 року Національна рада ухвалила Закон «Про Парламент Азербайджанської Республіки», згідно з яким представники політичних партій і всіх проживаючі в Азербайджані національні меншини повинні були бути представлені в однопалатному парламенті зі 120 депутатів.

У висновку дослідники зазначають, що вивчення історії розвитку Міллі Меджлісу забезпечує ефективне використання історичного підходу в дослідженні цієї установи; дозволяє національному парламенту вивчити історичну необхідність, що пояснює виникнення наших традицій; призводить до формування чіткого уявлення про подальшу історію розвитку національного парламенту; створює теоретичну основу для чіткого розуміння місця і ролі цього парламентського інституту в сучасному суспільстві і для просування наукових уявлень про перспективи його подальшого розвитку.

Ключові слова: законодавча влада, історія розвитку, історичний підхід, Рада старійшин, Консультативна рада, Верховна Рада, Національна рада, Міллі Меджліс.

Summary

Rustamzade A. H., Hasanov E. E. Historical aspects of the formation and development of parliamentarism. – Article.

The main purpose of the research study is to analyze the historical stages of the formation of the legislative branch in Azerbaijan. The author substantiates the need to use the historical approach in the study of the national parliamentary institution, emphasizes the exceptional role of the Milli Majlis, the legislative body of our independent state in the successful solution of the task of building a democratic state governed by the rule of law in Azerbaijan. Representative norm-setting distinguishes the stages of development of legislative institutions.

Methods. The systematic analysis, historical approach to the generalization of normative scientific and practical materials and other methods has been used while writing the research. With the help of general and specific scientific methods the author coherently analyzed the data.

Scientific novelty of the article. Parliamentarism of Azerbaijan is not limited to one constitutional norm. The history of parliamentarism in Azerbaijan is broader than parliamentarism, which determines constitutional norms. In 1918-1920, the history of parliamentarism in the modern sense begins in Azerbaijan, which is associated with the formation and activities of the Azerbaijan Democratic Republic. On November 20, 1918, the National Council adopted the Law "On the Parliament of the Republic of Azerbaijan", according to which representatives of political parties and all national minorities living in Azerbaijan were to be represented in a unicameral parliament of 120 deputies.

The researcher defines in the **conclusions** that study of the history of the development of the Milli Mejlis ensures the effective use of the historical approach in the research of this institution; allows the national parliament to examine the historical necessity that justifies the emergence and emergence of our traditions; leads to the formation of a clear understanding of the subsequent history of the development of the national parliament; creates a theoretical basis for a clear understanding of the place and role of this parliamentary institution in modern society and for the advancement of scientific ideas about the prospects for its further development.

Key words: Legislative power, history of development, historical approach, Council of Elders, Advisory Council, Supreme Soviet, National Council, Milli Majlis.

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 347.152

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).680](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).680)**В. В. Васильєв***orcid.org/0000-0002-8648-6210*

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри цивільно-правових дисциплін

Волинського національного університету імені Лесі Українки,

докторант кафедри цивільного права № 2

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

ПРОБЛЕМА ОДНОСТОРОННОСТІ ТА ДВОСТОРОННОСТІ САМОРЕГУЛЮВАННЯ
МАЙНОВИХ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

Постановка проблеми. Проблема саморегулювання цивільних відносин набуває все більшої актуальності в умовах сьогодення. Активна розбудова інститутів громадянського суспільства, розвиток демократичних свобод й імплементація європейських цінностей в Україні визначили загальний вектор розвитку правової системи. На сторінках юридичної літератури, а також на медійних дискусійних майданчиках здійснюється поглиблене переосмислення характеру зв'язку між окремим індивідумом, суспільством у цілому та державою.

Ця проблема не є новою для України, адже концепція сервісної держави активно апробується і вдосконалюється в межах національного правопорядку вже досить тривалий час. Проте наразі створено сприятливі умови для поглиблення саморегулювання багатьох сфер суспільного життя. Держава покладає монополію на низку сервісів, як-от із проектування нерухомості, проведення її інвентаризації. Запровадження ринку газу пов'язується з втратою монопольного становища окремими юридичними особами у межах галузі і їх включення в конкурентне середовище. Тобто публічно-правовий вплив держави на суспільні зв'язки, що складаються в окремих сферах відносин, замінюється інструментами саморегулювання, що визначає необхідність їх більш глибокого дослідження. При цьому, зважаючи на малодослідженість, привертають увагу базові аспекти порушеної проблеми, зокрема й види саморегулювання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні аспекти саморегулювання цивільних відносин ставали предметом розгляду таких дослідників, як С.С. Алексєєв, В.К. Антошкіна, І.В. Венедіктова, В.І. Борисова, Б. Віндшейд, О.М. Гончаренко, Д.Д. Грім, Г. Дербург, І.В. Жилінкова, О.С. Іоффе, М.Ф. Казанцев, Л.А. Корунчак, А.В. Коструба, О.О. Кот, В.В. Кочин, Т.С. Ківалова, Н.С. Кузнецова, Р.А. Майда-

ник, В.В. Надьон, О.О. Отраднова, Я.М. Романюк, М.Є. Сарахман, І.В. Ткач, В.С. Толстой, Р.О. Халфіна, Б.Б. Черепакін, Я.М. Шевченко, Р.Б. Шишка, О.Я. Явор, В.Л. Яроцький та ін.

Мета статті полягає у диференціації одностороннього та двостороннього правового впливу на учасників майнових цивільних відносин і визначенні їх особливостей у межах здійснення саморегулювання відповідних юридичних зв'язків.

Основний матеріал дослідження. У сучасних наукових розробках проблема ознак саморегулювання розглядається фрагментарно. Визначаючи саморегулювання або децентралізоване регулювання (що в сучасних наукових пошуках майже ототожнюються), які мають концентровано містити ознаки відповідного процесу, вчені в окремих випадках акцентують увагу лише на певних його характеристиках. Однак лейтмотивом пропонує визначень, тезою, що так чи інакше «вплітається» в кожену дефініцію, є ознака суб'єкта здійснення правового регулювання [1, с. 27], яка визначає сутність усього досліджуваного процесу. Вчені вказують на те, що саморегулювання, будучи способом упорядкування суспільних відносин, здійснюється на основі самостійного визначення взаємних прав та обов'язків їх учасниками [2, с. 55], або ж на те, що децентралізоване правове регулювання здійснюється суб'єктами права, а його предметом є правовідносини за їх участю [3, с. 441]. В окремих випадках зазначається, що у сфері саморегулювання діяльність суб'єктів має правовий характер і не потребує специфічної регламентації [4, с. 29], однак навіть у цьому підході простежується акцент на суб'єкті здійснення правового впливу і на характері актів такого суб'єкта. Очевидно, що відсутність потреби в специфічній регламентації, під якою, як ми припускаємо, мається на увазі централізоване правове регулювання, пов'язується з тим, що самі акти учасників правовідносин мають регулятивний характер.

З огляду на те, що аналізована ознака безпосередньо пов'язується із суб'єктом правового регулювання, який розглядається як детермінувальна характеристика саморегулювання цивільних відносин, її можна назвати самостійністю, оскільки вона позначає самостійне здійснення учасниками цивільних правовідносин відповідного правового впливу самих на себе.

Водночас звернення до відповідної характеристики, а також до окремих правових концепцій, пов'язаних із саморегулюванням, показує, що ця ознака не є настільки юридично лінійною і простою, як може здатись на перший погляд.

Вирішуючи порушене питання, необхідно звернутись до конструкції цивільного правовідношення. Сучасні цивілістичні догми визначають такі два їх види за характером суб'єктного складу, як відносні й абсолютні [5, с. 82–83]. Як академічний приклад саморегулювання в сучасних наукових джерелах наводиться відносно договірне цивільне правовідношення [6, с. 49], що не є дивним, адже це найбільш яскравий приклад самоорганізації суб'єктів цивільного права, зокрема й у майновій сфері цивільних правовідносин. Договірне цивільне правовідношення, як правило, повністю засновується на вільному волевиявленні його сторін. Налагодженню юридичного зв'язку між відповідними особами передують формування моделі майбутнього правовідношення, зокрема і його змісту, тобто визначення суб'єктивних цивільних прав та обов'язків його учасників. Зважаючи на це, в межах такого підходу яскраво простежується спільна самоорганізаційна діяльність учасників або потенційних учасників правовідносин або щодо упорядкування останніх. При цьому, незважаючи на те, що ініціатором укладення договору може виступати одна особа, а друга ж лише здійснює акцепт пропозиції, як правило, це не виключає можливості особи, якій така пропозиція адресована, запропонувати своє бачення стосовно порушених питань, а у разі недосягнення компромісу – відмовитись від укладання договору і, відповідно, від вступу у договірні цивільні правовідносини.

Однак слід визнати, що в межах волонтарної концепції цивільно-правового договору [7, с. 124] саморегулювання є процесом, що забезпечується силами обох учасників відповідних правовідносин.

Якщо ж ідеться про договір приєднання, порядок укладення якого передбачає приєднання до пропонуванних умов у цілому другою стороною без можливості пропонування своїх умов до договору (стаття 634 Цивільного кодексу України (далі – ЦК України)) [8, ст. 634], то в такому разі особа, яка приєднується до умов договору, не бере участі в саморегулюванні, не дивлячись на те, чи влаштовують відповідні умови таку особу (або ж вона вимушена приєднатись до пропонуванних умов для

одержання певного блага через необхідність, наприклад, одержання певного ресурсу через приєднання мережу), а також попри те, чи пропонувала б відповідна особа власні умови до сформульованих (якщо б це дозволяв порядок укладення договору); договір приєднання окреслює ситуацію, коли саморегулювання відносин здійснюється однією особою. Контрагент за таким договором має лише вибір погодитись із пропонуваною моделлю правовідносин і вступити в них або ж відмовитись й унеможливити поширення на себе правового впливу, визначеного в односторонньому порядку особою, яка сформувала відповідний договір приєднання.

Окреслена ситуація розширює уявлення про досліджувану правову ознаку саморегулювання майнових цивільних відносин. У контексті зазначеного самостійність як характеристику, що визначає здатність учасників або потенційних учасників цивільних правовідносин самостійно впорядковувати останні, можна було б поділити на повну та часткову, що мало б позначати самоорганізацію відповідних юридичних зв'язків повним або частковим суб'єктним складом відповідно. Однак використання такої термінології може призвести до плутанини, адже вживання терміна «частковий» до саморегулювання може позначати й те, що суб'єкти цивільного права можуть регулювати відповідні суспільні зв'язки лише в певній частині, а не повністю. З огляду на це, для відповідних феноменів уважаємо більш доречним використання термінів «односторонність» та «двосторонність», незважаючи на те, що йдеться як про договірні, так і недоговірні цивільні відносини. Однак у будь-якому разі суб'єктний склад правовідношення включає принаймні двох осіб, яких, як правило, через індивідуальний правовий статус можна назвати сторонами.

У контексті договірного саморегулювання двосторонність означає те, що всі учасники відповідного правовідношення або його потенційні учасники можуть брати участь у процесі саморегулювання. Отож, якщо договір укладається між двома особами, то в такому разі двосторонність означає можливість обох сторін брати участь у правовому регулюванні.

Односторонність у процесі саморегулювання майнових цивільних відносин означає, що лише деякі учасники конкретних правовідносин або потенційні їх учасники можуть здійснювати їх правове регулювання. У світлі договору приєднання це означає, що саморегулювання здійснює особа, яка склала відповідний договір.

Таким чином, односторонність характерна і для саморегулювання недоговірних зобов'язань. Наприклад, публічна обіцянка винагороди в окресленому ракурсі має спільні риси з порядком регулювання суспільних відносин договором приєднання. Як зазначає В.Я. Погребняк, публічна

обіцянка винагороди без оголошення конкурсу включає такі елементи: 1) усвідомлення умов правовідношення та їх пропонування особою, яка здійснює публічну обіцянку винагороди; 2) погодження з такими умовами особою, яка вступає у відповідні правовідносини як виконавець; 3) дотримання таких умов особою, яка виконує завдання (виконавцем), і передання результату особі, яка здійснила публічну обіцянку винагороди [5, с. 356]. У межах такого підходу закон установлює лише базову юридичну модель відповідних правовідносин, загальний конструкт і етапи його розвитку. Особа ж, яка здійснює публічну обіцянку винагороди, наповнює цю модель конкретним змістом. Вона визначає сутність завдання, порядок його виконання, зокрема й те, буде завдання стосуватись разової дії або ж декількох дій, а також установлює винагороду за виконання завдання і передання його результату.

Таким чином, у наведеному випадку особа, яка хоче виконати завдання, може лише погодитись із пропонованими умовами, визначеними особою, яка здійснює публічну обіцянку винагороди, або ж відмовитись від перспективи вступу у відповідні правовідносини.

Водночас, наприклад, під час виникнення правовідносин із дій, учинених у майнових інтересах іншої особи без її доручення (глава 79 ЦК України), внаслідок рятування здоров'я та життя фізичної особи, майна фізичної або юридичної особи (глава 80 ЦК України), внаслідок створення загрози життю, здоров'ю, майну фізичної особи або майну юридичної особи (глава 81 ЦК України), вважаємо, що можливість використання правових засобів саморегулювання є досить обмеженою. Базова юридична модель відповідних правовідносин залишається незмінною. Їх учасники можуть, як правило, лише обирати певний варіант поведінки з декількох можливих. Водночас, використовуючи цивільно-правовий договір, відповідні особи можуть здійснити її конкретизацію, як-от у частині виконання грошового зобов'язання, або новацію боргу за відповідними зобов'язанням у позикове правовідношення [9, с. 33]. У такому разі цивільно-правовий договір слугуватиме правовим засобом конкретизації базової юридичної моделі або підставою створення нової правової моделі правовідносин. Проте в обох випадках може бути реалізовано двостороннє саморегулювання.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Проведений аналіз показує, що проблема саморегулювання не має лінійного характеру. Вона є складною, структурованою, багатоаспектною і багаторівневою. Вона не зводиться лише до суб'єкта здійснення правового впливу, а за рівнем своєї глибини відповідає хіба що проблемі юридичного механізму цивільно-правового регулювання суспільних відносин.

Поділ саморегулювання на одностороннє та двостороннє, що відображає характер упорядкування суспільних відносин їх учасниками в контексті повноти суб'єктного складу відповідного процесу, розширює наявне розуміння саморегулювання в цілому. Проведений аналіз показує: незважаючи на збереження сутності саморегулювання цивільних відносин під час упорядкування останніх безпосередньо їх учасниками, «центрами» правового впливу, тобто особами, які визначають специфіку юридичної моделі можливих суспільних відносин, можуть бути як одразу всі їх потенційні учасники, так і лише декілька з них. При цьому це може залежати як від характеру суспільних відносин, що впорядковуються, так і від обраного ініціатором формування правовідношення способу налагодження юридичних зв'язків. Так, укладення договорів приєднання, а також установлення правовідношення з публічної обіцянки винагороди пов'язується із саморегулюванням цивільних відносин в односторонньому порядку. При цьому така односторонність характеризує спосіб правовстановлення, що не є безальтернативним, адже потенційні учасники правовідносин можуть звернутись до волонтарного договору як правового засобу налагодження тих самих правових зв'язків майже без втрати ефективності в досягненні кінцевої мети правовідносин.

Водночас необхідність існування відповідних способів формування цивільного правовідношення виправдовується юридичними обставинами, за яких вони використовуються.

Порушена проблема має більш глибокий характер і стосується збалансування юридичної влади учасників цивільних правовідносин. Незважаючи на те, що останні є юридично рівними один щодо одного, можливість одного з суб'єктів цивільного права нав'язувати іншому конструкції правовідносин із позбавленням останнього права корегувати пропоновану модель свідчить про здатність особи обмежувати цивільно-правову свободу інших осіб у тих сферах, де вона стосується відносин цивільних правовідносин. І хоча потенційний контрагент обмежується у свободі в перспективному розумінні, адже він не втрачає можливості варіантів вибору поведінки до моменту вступу у правовідношення і, крім того, здатен обирати між вступом у них або відмовою від нього, окреслене створює підґрунтя для висновку, що використання одностороннього саморегулювання не має суперечити базовим принципам цивільного права, зокрема й справедливості, добросовісності і розумності, адже воно може не лише вповільнювати цивільний оборот, а й створювати перешкоди у задоволенні законних інтересів суб'єктів цивільного права. З огляду на це, сфери і умови використання таких способів правовстановлення повинні чітко визначатись на рівні закону.

Література

1. Vasyliev V. Juridical nature of self-regulation of property civil relationships. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2019. No. 6, vol. 3. С. 25–30.

2. Кочин В. Поняття та ознаки саморегулювання у цивільному праві України. *Юрид. Україна*. 2014. № 10. С. 52–56.

3. Казанцев М.Ф. Гражданско-правовое договорное регулирование в системе правового регулирования. *Науч. ежегодник Ин-та философии и права Уральского отделения Росс. акад наук*. 2011. Вып. 11. С. 437–447.

4. Тарахонич Т.І. Види правового регулювання: теоретичні аспекти розуміння. *Часопис Київ. ун-ту права*. 2014. № 4. С. 28–31.

5. Погребняк В.Я. Виникнення, перехід та припинення суб'єктивних цивільних прав: проблеми теорії та практики: монографія. Київ : Алерта, 2020. 640 с.

6. Погрібний С.О. Імперативні та диспозитивні норми та їх роль в регулюванні цивільних відносин. *Університетські наук. записки*. 2010. № 2 (34). С. 46–54.

7. Шишка Р.Б. Характеристика договорів. *Юрид. вісн.* 2013. № 4 (29). С. 121–127.

8. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV. *Відом. Верхов. Ради України*. 2003. №№ 40–44. Ст. 356 (із змінами).

9. Тулицька Є.О. Поняття та правова природа договору новації боргу у позикове зобов'язання. *Наук. вісн. Ужгород. нац. ун-ту. Серія «Право»*. 2015. Вип. 35, ч. 1, т. 2. С. 32–35.

Анотація

Васильєв В. В. Проблема односторонності та двосторонності саморегулювання майнових зобов'язань. – Стаття.

Статтю присвячено розгляду такої ознаки саморегулювання майнових цивільних відносин, як самостійність, тобто впорядкування відповідних юридичних зв'язків особами, між якими вони налагоджуються, самостійно, а також її поглибленому осмисленню в контексті суб'єктного складу відповідного процесу.

Автор диференціює двостороннє й одностороннє саморегулювання цивільних відносин в аспекті майнових зобов'язань. Установлюється, що в контексті договірної саморегулювання двосторонність означає те, що всі учасники відповідного правовідношення або потенційні його учасники можуть брати участь у процесі саморегулювання. Таким чином, якщо договір укладається між двома особами, то в такому разі двосторонність саморегулювання означає можливість обох сторін брати участь у правовому регулюванні. Односторонність же в процесі саморегулювання майнових цивільних відносин означає, що лише деякі учасники конкретних правовідносин або потенційні їх учасники можуть здійснювати їх правове регулювання.

Зазначається, що поділ саморегулювання на одностороннє та двостороннє, що відображає характер упорядкування суспільних відносин їх учасниками в контексті повноти суб'єктного складу відповідного процесу, розширює наявне розуміння саморегулювання в цілому.

Водночас проведений аналіз показує: незважаючи на збереження сутності саморегулювання цивільних відносин під час упорядкування останніх, безпосе-

редньо їх учасниками, «центрами» правового впливу, тобто особами, які визначають специфіку юридичної моделі можливих суспільних відносин, можуть бути як одразу всі їх потенційні учасники, так і лише декілька з них. При цьому це може залежати як від характеру суспільних відносин, що впорядковуються, так і від обраного ініціатором формування правовідношення способу налагодження юридичних зв'язків.

Формується висновок про те, що використання одностороннього саморегулювання не має суперечити базовим принципам цивільного права, зокрема й справедливості, добросовісності і розумності, адже воно може не лише вповільнювати цивільний оборот, а й створювати перешкоди у задоволенні законних інтересів суб'єктів цивільного права.

Ключові слова: саморегулювання, диспозитивність, двосторонність, односторонність, майнові правовідносини, зобов'язання.

Summary

Vasyliev V. V. The problem of unilateral and bilateral self-regulation of property obligations. – Article.

The article is devoted to consideration of self-dependence as attribute of self-regulation of property civil relationships and to the deep analyzes of it in context of subjective composition of appropriate process. Such attribute can be described as regulation of juridical relationships by its participants themselves.

The author differentiates the bilateral and unilateral self-regulation of civil relationships in context of property obligations. It is defined that within the contractual self-regulation the bilateral regulation means that all the participants of appropriate relationship or potential participants of it can take part in regulation process. If the contract is concluded by two persons the bilateral self-regulation provides the possibility of both participants to take part in regulation. At the same time unilateral self-regulation means the possibility only of some participants or potential participants but not all of them to take part in regulation process.

It is determined that differentiation of self-regulation into unilateral and bilateral that reflects the character of civil relationships regulation by their participants in context of completeness of subjective composition of such process expands the current understanding of self-regulation generally.

The conducted analyzes demonstrates that self-regulation means the regulation of civil relationships by their participants themselves. But at the same time self-regulation does not lose its character in case when there is only one or there are only some participants of appropriate relationships are empowered to regulate i.e. to be the centers of regulative power. Such situation could be determined by the character of relationships that are subject of regulation or by chosen by the initiator way of regulation.

It is concluded that the usage of unilateral self-regulation should not contradict with general principles of civil law including justice, bona fides and rationality as it should not slow down the civil circulation and to be the obstacle for satisfaction of legal interests of persons.

Key words: self-regulation, discretion, bilateral, unilateral, property relationships, obligations.

УДК 347.627
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).681](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).681)

Л. В. Грицишина
orcid.org/0000-0002-8590-728X
аспірант кафедри цивільного права та процесу
Хмельницького університету управління та права імені Леоніда Юзькова

ПРИПИНЕННЯ ШЛЮБУ ШЛЯХОМ РОЗІРВАННЯ В СІМЕЙНОМУ ПРАВІ УКРАЇНИ

Постановка проблеми. З урахуванням того, що шлюб і сім'я є не тільки союзами конкретних осіб, а й дуже важливими соціальними інститутами, суспільство й держава зацікавлені в їх тривалому існуванні та збереженні, що зазначено в ст. 1 Сімейного кодексу (далі – СК) України. Виходячи з цього, законодавець передбачив у СК України детальний та вичерпний перелік правових фактів, із настанням яких відбувається припинення шлюбу, а також вибудував правовий механізм розірвання шлюбу з метою забезпечення дотримання та захисту прав та законних інтересів подружжя та їхніх дітей. Відповідно до приписів ст. 104 СК України безумовною підставою припинення шлюбу є смерть одного з подружжя, оскільки об'єктивно припиняється існування шлюбу як сімейного союзу дружини та чоловіка. Це означає, що шлюб припиняється незалежно від волі та бажання подружжя або одного з них. Аналогічні наслідки має й оголошення особи померлою [1].

У цих випадках припинення шлюбу не потребує спеціального оформлення. Відповідні правові наслідки виникають через сам факт смерті або оголошення особи померлою. Проте реальний правовий інтерес становить припинення шлюбу шляхом його розірвання, оскільки захист прав та законних інтересів подружжя та їхніх дітей у цьому разі повністю залежить від досконалості чинного законодавства, що регулює шлюбно-сімейні відносини. Отож, припинення шлюбу внаслідок його розірвання відбувається в певних межах під контролем держави і може здійснюватися відповідними державними органами – органами реєстрації актів цивільного стану або судом.

З огляду на збільшення кількості припинених шлюбів у правозастосовній діяльності, виникає багато проблем, пов'язаних із припиненням шлюбу. СК України визначив підстави і порядок припинення шлюбу, проте процес розірвання шлюбу і досі залишається складним, а розірвання шлюбу в судовому порядку нерідко є ще й досить тривалим у часі, що не сприяє захисту особистих та майнових прав кожного з подружжя та наносить значної шкоди інтересам їхніх дітей.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У дисертаційних дослідженнях українських учених розглянуто окремі питання щодо припинення шлюбу, як-от «Правове регулювання припинення

шлюбу за законодавством України» (О.І. Сафончик), «Укладення та розірвання шлюбу за законодавством України» (О.Ю. Бикова), «Правове регулювання розлучення за сімейним законодавством України» (К.М. Глиняна), «Припинення шлюбу за законодавством України» (А.Б. Болховітінова). Питання розірвання шлюбу розглядають у працях В.А. Ватраса [2], А.О. Дутко [3], О.І. Сафончик [4] та інших дослідників сучасного та радянського періодів. Однак майже поза увагою науковців залишилось питання розірвання шлюбу з окремими категоріями осіб, що й зумовлює нагальність нашого дослідження.

Метою статті є дослідження питання розірвання шлюбу в сімейному праві України задля пошуку можливих шляхів вирішення проблемних питань у цій сфері.

Виклад основного матеріалу дослідження. Історія розвитку цього правового інституту показала, що, на жаль, ідея шлюбу як довічного союзу виявилася неможливою. У сучасному суспільстві, як і на будь-якому етапі його розвитку, приватна справа двох стосовно того, чи продовжить існування їх шлюбний союз, стає справою суто публічного інтересу. Суспільство стоїть перед вибором одного з «двох зол»: з одного боку, збереження сім'ї, в якій конфліктні відносини між подружжям чинять негативний (а подеколи й згубний) вплив на виховання неповнолітніх дітей, якщо ще при цьому повсякденне життя сім'ї становлять жорстокість і насильство до жінки і дітей; з іншого – розлучення, що веде до розпаду сім'ї, і, як правило, подальшого виховання дітей у неповній (найчастіше материнській) сім'ї.

Розлучення часто також породжує бездоглядність дітей і, як наслідок, злочинність неповнолітніх, яка зростає в усьому світі, не кажучи вже про те, що діти в неповній сім'ї не можуть набути навичок сімейного спілкування між особами протилежної статі, що робить їх погано підготовленими до подальшого сімейного життя.

Розлучення – це припинення шлюбу за життя подружжя, юридичний факт (із точки зору загальної теорії права), який є і правостворювальною, і правозупиняльною обставиною. Розлучення, як правило, є важливим засобом усунення подружніх конфліктів. Зрозуміло, що від розірвання шлюбу необхідно відрізнити фактичне припинення спіль-

ного проживання подружжя, яке може відбуватися під впливом різних причин. Фактичне припинення шлюбу з метою подальшого непоновлення шлюбних відносин не є розлученням (із точки зору закону). Тому в разі фактичного припинення шлюбних відносин шлюб продовжує породжувати сімейні правовідносини, крім випадків постанови судом рішення про встановлення для подружжя режиму окремого проживання [5, с. 114].

Розлучення є важливим процесом у житті багатьох людей, тому правильне вирішення та достатній рівень правового регулювання цих відносин сприятиме задоволенню і забезпеченню суб'єктивних прав та інтересів чоловіка та дружини [6, с. 21].

Основним принципом правового регулювання питання розірвання шлюбу з боку законодавства має бути нейтральність закону щодо причин розлучення: право не має впливати на рішення подружжя про розірвання шлюбу (ні сприяти розлученню, ні перешкоджати йому), оскільки розлучення – справа в найвищому рівні приватна.

І хоча сьогодні причини припинення конкретного шлюбу через його розірвання не впливають на сам факт звернення щодо припинення шлюбу в судовому або адміністративному порядку, однак як матеріальне законодавство, так і процесуальне, вимагає зазначення таких причин як у тексті позовної заяви, так і в судовому рішенні. Водночас аналіз судових рішень, винесених у справах за позовами про розірвання шлюбу, доводить їх типовість та поширення таких «шаблонних» формулювань, як «шлюбні відносини між сторонами фактично припинилися через різні погляди на життя» або «судом встановлено, що наразі подружні відносини між сторонами припинені, подальше спільне життя подружжя і збереження шлюбу суперечить їхнім інтересам, сторони не бажають зберегти шлюб, позивач на розірванні шлюбу наполягає, відповідач проти розірвання шлюбу не заперечує». Загалом, це дозволяє порушувати питання щодо того, чи взагалі необхідно вказувати причини, які підштовхнули сторони до подання звернення про припинення шлюбу (хоча процесуальне законодавство вимагає у разі спору наводити докази, на які посилається сторона).

Питанням розірвання шлюбу присвячено численні норми сучасного сімейного законодавства. Ідеться про положення ст. 105, 106, 107, 109, 110 СК України: шлюб припиняється внаслідок його розірвання за спільною заявою подружжя; шлюб припиняється внаслідок його розірвання за заявою одного з них (шлюб розривається органом державної реєстрації актів цивільного стану за заявою одного з подружжя, якщо другий із подружжя: 1) визнаний безвісно відсутнім; 2) визнаний недієздатним); шлюб припиняється внаслідок його розірвання за спільною заявою подружжя на підставі рішення суду; шлюб припиняється вна-

слідок його розірвання за позовом одного з подружжя на підставі рішення суду.

Коли шлюб припиняється внаслідок його розірвання за спільною заявою подружжя на підставі рішення суду, то останній постановляє рішення про розірвання шлюбу, якщо буде встановлено, що заява про розірвання шлюбу відповідає дійсній волі дружини та чоловіка і що після розірвання шлюбу не будуть порушені їхні особисті та майнові права, а також права їхніх дітей.

Визначальними також є положення ст. 56 СК України (право дружини та чоловіка на свободу та особисту недоторканність), які передбачають, що «Кожен із подружжя має право припинити шлюбні відносини» (ч. 3 ст. 56 СК України) та «Примушування до припинення шлюбних відносин, примушування до їх збереження, зокрема й примушування до статевого зв'язку за допомогою фізичного або психічного насильства, є порушенням права дружини, чоловіка на свободу та особисту недоторканність і може мати наслідки, встановлені законом» (ч. 4 ст. 56 СК України). Таким чином, право на припинення шлюбу (розірвання) є частиною суб'єктивного немайнового особистого права жінки та чоловіка, які перебувають у шлюбі між собою.

Аналізуючи розірвання шлюбу в судовому порядку, О.Ю. Бикова зазначає, що СК України виділяє різні умови розірвання шлюбу за спільною заявою подружжя, яка розглядається в порядку окремого провадження і за позовом одного з подружжя.

У ч. 3 ст. 107 СК України виділяються такі умови: 1) відповідність заяви про розірвання шлюбу дійсній волі дружини та чоловіка, 2) непорушення особистих та майнових прав подружжя, 3) непорушення особистих та майнових прав їхніх дітей. У ч. 2 ст. 112 СК України визначено: 1) неможливість подальшого спільного життя подружжя, оскільки це суперечить інтересам одного з подружжя, 2) неможливість збереження шлюбу, оскільки це суперечить інтересам одного з подружжя, 3) неможливість подальшого спільного життя і збереження шлюбу, оскільки це суперечить інтересам їхніх дітей. Автор обстоює думку про неможливість установлення різних умов розірвання шлюбу в суді залежно від того, подається заява обома представниками подружжя чи одним із них [7, с. 20].

Наголосимо, що як примушування до укладення шлюбу, так і примушування до його збереження, є кримінально карані діяннями [8]. Криміналізація примушування до шлюбу у вітчизняному кримінальному законодавстві відбулася на виконання ст. 37 Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами. У ст. 37 цієї Конвенції вказано, що сторони вживають необхідних законодавчих або інших заходів

із метою забезпечення криміналізації умисної поведінки, яка полягає: 1) у примушуванні дорослого або дитини до вступу в шлюб; 2) в заманюванні дорослого або дитини на територію Сторони або держави іншої, ніж та, в якій він чи вона проживає, з метою примушування цього дорослого або дитини до вступу в шлюб.

Взаємозалежність законодавчих імперативів щодо вимог дотримання добровільності шлюбу та заборони примушування до шлюбу відображається на рівні міжнародних правових актів та національного законодавства. За останні три десятиліття насильство щодо жінок (включно із домашнім насильством) привертає увагу з боку міжнародної спільноти, що відображається в міжнародному праві.

Так, Конвенція ООН «Про згоду на вступ до шлюбу, шлюбний вік і реєстрацію шлюбу» від 9 грудня 1964 року визначає у статті 1, що «не допускається укладення шлюбу без повної і вільної згоди обох сторін, яка повинна бути висловлена ними особисто, відповідно до закону, після належного оголошення, в присутності представника влади, який має право на оформлення шлюбу, і в присутності свідків. Незважаючи на постанови пункту 1 цієї статті, присутності однієї зі сторін не потрібно, якщо відповідний компетентний представник влади упевниться в наявності виняткових обставин і в тому, що ця сторона перед будь-яким компетентним представником влади і в порядку, передбаченому законом, висловила згоду» [9].

Висновки. Підсумовуючи, наголосимо, що принципом правового регулювання розірвання шлюбу повинна бути нейтральність закону відповідно до юридичних доказових причин розлучення: право не має впливати на рішення подружжя про розірвання шлюбу (ні сприяти розлученню, ні перешкоджати йому), оскільки розлучення – справа в найвищому рівні приватна. І хоча сьогодні причини припинення конкретного шлюбу через його розірвання не впливають на сам факт звернення щодо припинення шлюбу в судовому або адміністративному порядку, однак як матеріальне законодавство, так і процесуальне, вимагає зазначення таких причин як у тексті позовної заяви, так і у судовому рішенні. Водночас аналіз судових рішень, винесених у справах за позовами про розірвання шлюбу, доводить їх типовість та поширення таких «шаблонних» формулювань, як «шлюбні відносини між сторонами фактично припинилися через різні погляди на життя» або «судом установлено, що наразі подружні відносини між сторонами припинені, подальше спільне життя подружжя і збереження шлюбу суперечить їхнім інтересам, сторони не бажають зберегти шлюб, позивач на розірванні шлюбу наполягає, відповідач проти розірвання шлюбу не заперечує». Загалом, це дозволяє порушувати питання

щодо того, чи взагалі необхідно вказувати причини, які підштовхнули сторін до подання звернення про припинення шлюбу (хоча процесуальне законодавство вимагає у разі спору про право наводити докази, на які посилається сторона).

Розповсюдженим є посилення колишнього подружжя на факти «подружньої зради», що охоплене правовою категорією «негідна поведінка у шлюбі». На жаль, визначення негідної поведінки не міститься у сучасному законодавстві. Критерії негідності поведінки подружжя сьогодні оцінює суд із позицій моральності, але факти, які доводять непривабливість учинків когось із подружжя в шлюбі, має доводити в суді сторона подружжя-позивач.

Пропонуємо тлумачити «негідну поведінку» через факти ігнорування сімейних обов'язків; перебування працездатної особи на утриманні без достатніх на те причин; зловживання спиртними напоями або наркотичними засобами; насильницькі дії (примушування, побиття), особливо щодо дітей; навмисні дії одного з подружжя, що перешкоджають іншому здійснювати своє право на духовний та фізичний розвиток, на здобуття освіти, вияв своїх здібностей, на створення умов для праці та відпочинку.

З огляду на наше дослідження, наголосимо, що з'ясування причин розірвання шлюбу може мати місце у суді в обов'язковому порядку під час поширення на шлюбний договір можливостей регулювання окремих особистих немайнових прав поряд із майновими.

Література

1. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 р. № 2947-III. *Верховна Рада України. Законодавство України*. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>.
2. Ватрас В.А. Особливості суб'єктного складу подружніх і прирівняних до них правовідносин. *Університетські записки*, 2009. №1(29). С. 65–70.
3. Дутко А.О. Розірвання шлюбу за законодавством України. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*, 2014. № 5. С. 51–55.
4. Сафончик О.І. Поняття припинення шлюбу та його відмінність від визнання шлюбу недійсним за законодавством України. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2017. № 3. С. 51–60.
5. Сафончик О.І. Особливості припинення шлюбно-сімейних правовідносин за законодавством України. *Часопис цивілістики*. 2015. Вип. 18. С. 114–118.
6. Глиняна К.М. Правове регулювання розлучення за сімейним законодавством України : автореф. дис. ... к.ю.н. за спец. 12.00.03. Одеська національна юридична академія, Одеса, 2006. 21 с.
7. Бикова О.Ю. Укладення та розірвання шлюбу за законодавством України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.03; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2005. 20 с.
8. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Верховна Рада України. Законодавство*

України. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.

9. Про згоду на вступ до шлюбу, шлюбний вік і реєстрації шлюбу: Конвенція ООН 9 грудня 1964 року. *Верховна Рада України. База «Законодавство України»*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_242#Text.

Анотація

Грицишина Л. В. Припинення шлюбу шляхом розірвання в сімейному праві України. – Стаття.

Статтю присвячено питанням припинення шлюбу шляхом розірвання в сімейному праві України. Наголошено, що принципом правового регулювання розірвання шлюбу повинна бути нейтральність закону щодо юридичних доказових причин розлучення: право не має впливати на рішення подружжя про розірвання шлюбу (ні сприяти розлученню, ні перешкоджати йому), оскільки розлучення – справа в найвищому рівні приватна. Аналіз судових рішень, винесених у справах за позовами про розірвання шлюбу, доводить їх типовість та поширення таких «шаблонних» формулювань, як «шлюбні відносини між сторонами фактично припинилися через різні погляди на життя» або «судом установлено, що наразі подружні відносини між сторонами припинені, подальше спільне життя подружжя і збереження шлюбу суперечить їхнім інтересам, сторони не бажають зберегти шлюб, позивач на розірванні шлюбу наполягає, відповідач проти розірвання шлюбу не заперечує». Підкреслено, що це дозволяє порушувати питання щодо того, чи взагалі необхідно зазначати причини, які підштовхнули сторін до подання звернення про припинення шлюбу (хоча процесуальне законодавство вимагає у разі спору про право наводити докази, на які посилається сторона).

Зазначено, що розповсюдженою формальною причиною розірвання шлюбу є посилення колишнього подружжя на факти «подружньої зради», що охоплене правовою категорією «негідна поведінка у шлюбі». На жаль, визначення негідної поведінки не міститься у сучасному законодавстві. Критерії негідності поведінки подружжя сьогодні оцінює суд із позицій моральності, але факти, які доводять непривабливість учинків когось із подружжя в шлюбі, має доводити в суді сторона подружжя-позивач.

Пропонуємо тлумачити «негідну поведінку» через факти ігнорування сімейних обов'язків; перебування працездатної особи на утриманні без достатніх на те причин; зловживання спиртними напоями або наркотичними засобами; насильницькі дії (примушування, побиття), особливо щодо дітей; навмисні дії одного з подружжя, що перешкоджають іншому здійснювати своє право на духовний та фізичний розвиток, на здобуття освіти, вияв своїх здібностей, на створення умов для праці та відпочинку.

З огляду на наше дослідження, наголосимо, що з'ясування причин розірвання шлюбу може мати місце у суді в обов'язковому порядку під час поширення

на шлюбний договір можливостей регулювання окремих особистих немайнових прав поряд із майновими.

Ключові слова: шлюб, припинення шлюбу, підстави припинення шлюбу, розлучення, смерть одного з подружжя.

Summary

Hrytsyshyna L. V. Termination of marriage in the way of divorce in Family Law of Ukraine. – Article.

The paper is dedicated to issues on termination of marriage in the way of divorce in Family Law of Ukraine. There is stressed, that the neutrality of the law on legal evidence of reasons of divorce has to be the principle of legal regulation of termination of marriage. This principle is: the law has not to impact on the decision of a couple about the divorce; neither facilitates it nor prevents it, as divorce is a private case. The analysis of rendered in divorce lawsuits proves that they are typical. As a rule, they include such typical formulations as “marital relations between the parties actually ended, due to different views on life” or “the court found that currently the marital relationship between the parties is terminated, further cohabitation and preservation of the marriage is contrary to their interests, the parties do not want to keep the marriage, the plaintiff insists on divorce, the defendant does not object to divorce”. There is outlined, that, in general, this raises the question of whether it is necessary to indicate the reasons that prompted the parties to apply for divorce, whereas the Procedural Legislation requires providing evidence to which the party refers in the case of dispute over the right.

There is noted, that refer on facts of adultery is overspread formal reason of termination of marriage. Facts of adultery are covered by legal category of “unworthy behavior in marriage”. Unfortunately, the concept of unworthy behavior is not included in current legislation. Criteria of unworthy behavior are estimated by Court from the point of morality; however, facts that proved unattraction of behavior of one of the couple have to be proved in the Court by plaintiff.

We suggest the next doctrinal definition of the concept of “unworthy behavior”: facts of ignoring of family obligations; staying of an able-bodied person on maintenance without sufficient reasons; alcohol or drug abuse; violence (coercion, beating), especially against children; intentional actions of one of the spouses that prevent the other from exercising their right to spiritual and physical development, to receive education, to show their abilities, to create conditions for work and leisure.

In terms of our research, we emphasize that the clarification of the reasons for divorce may take place in court in a mandatory manner when extending to the marriage contract the possibility of regulating certain personal non-property rights along with property.

Key words: marriage, ending of marriage, grounds for ending of marriage, divorce, death of one of the couple.

УДК 346.91

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).682](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).682)**О. Л. Соловійов***orcid.org/0000-0002-0017-9384**аспірант кафедри господарсько-правових дисциплін та економічної безпеки
Донецького юридичного інституту
Міністерства внутрішніх справ України*

ОСОБЛИВОСТІ РОЗГЛЯДУ СПРАВИ У СПРОЩЕНОМУ ПОЗОВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ В ГОСПОДАРЬСЬКОМУ СУДОЧИНСТВІ

Постановка проблеми. Нагальними викликами для сучасної юриспруденції є удосконалення процедур розгляду та вирішення правових спорів, в тому числі шляхом застосування процедури спрощеного розгляду, впровадження в правозастосовну практику ідеології примирення та доцільне розширення диспозитивних засад у судовому процесі.

Стаття 2 Господарського процесуального кодексу України (далі – ГПК України) визначає, що завданням господарського судочинства є справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів, пов'язаних зі здійсненням господарської діяльності, та розгляд інших справ, віднесених до юрисдикції господарського суду, з метою ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав і законних інтересів фізичних та юридичних осіб, держави [1].

Питання своєчасності та оперативного розгляду справи є визначальними для забезпечення не тільки ефективного розвитку господарської діяльності, а й економіки держави загалом. ГПК України надає можливості захисту господарської діяльності та закріплює інститут спрощеного позовного провадження. Існування такого інституту пов'язано з необхідністю оптимізації судочинства з метою розгляду деяких категорій господарських спорів без обтяжливих процедур.

Необхідно зазначити, що стосовно цього інституту позиції не тільки вчених, а й практиків є неоднозначними, оскільки практичні аспекти застосування відповідних норм ГПК України пов'язані з виникненням суперечностей, неоднозначним тлумаченням законодавчих положень щодо спрощеного провадження. Саме тому дослідження інституту спрощеного провадження, виявлення та окреслення його особливостей є актуальним через необхідність вдосконалення відповідних норм ГПК України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику спрощеного позовного провадження предметом свого розгляду зробили вчені О.А. Беляневич, В.І. Бобрик, А.А. Бутирський, С.Ф. Демченко, А.О. Згама, С.В. Масловський, Л.М. Ніколенко, О.П. Подцерковний, В.В. Резнікова, А.В. Смітюх, Т.Д. Суярко, О.С. Фонова,

В.С. Щербина та інші. Але в умовах продовження судової реформи та оновлення процесуального законодавства виникла необхідність визначення особливостей розгляду справ у спрощеному позовному провадженні.

Метою статті є дослідження особливостей розгляду справ у спрощеному позовному провадженні в господарському судочинстві в умовах реформування законодавства із застосуванням порівняльного аналізу.

Виклад основного матеріалу дослідження. Відповідно до ст. 12 ГПК України метою спрощеного провадження як однієї з форм господарського судочинства є швидке вирішення справи. З аналізу ст.ст. 12 та 247 ГПК України можна зробити висновок, що в межах цього провадження можуть бути розглянуті малозначні справи; справи незначної складності; інші категорії справ, які не належать до справ, визначених в ч. 4 ст. 247 ГПК України.

Щодо визначення «малозначна справа», то законодавство не містить такого поняття, воно відноситься до оціночних понять, щодо яких може бути висловлюване різне тлумачення. Практика використання оціночних понять є неоднозначною, тому що для визначення дефініції можуть бути застосовані різні поняття та складники. Дотриманню вимог закону суб'єктами правозастосування значною мірою сприяє зрозумілість, точність і конкретність законодавчих приписів. Точність вважається однією з найважливіших властивостей мови законодавчого акту. Не випадково Ф. Бекон пов'язував точність закону з його справедливістю [2, с. 128].

Спрощене позовне провадження розглядається вченими як додаткова спрощена форма розгляду й вирішення справи, спрямована на оптимізацію та узгодження судового розгляду з метою зменшення навантаження на суди [3, с. 46]. Необхідно зазначити, що прискорення вирішення певних категорій справ завдяки спрощенню основних складників процесу не знижує рівня юридичних гарантій [4, с. 219]. Спрощене провадження також закріплює роль суду в суспільстві через більш коротку та просту процедуру [5, с. 104], що здійснюється за рахунок оптимізації етапів і строків судового

провадження, порядку притягнення учасників процесу та зменшення кількості процесуальних дій [6, с. 21]. Саме прискорений розгляд можна визначити як одну з основних особливостей спрощеного провадження.

Існування інституту спрощеного позовного провадження підкреслює прагнення України запровадити у господарське судочинство європейські стандарти правосуддя. Багато країн-членів Європейського Союзу застосовують спрощені процедури розгляду справ, які пов'язані з невеликою сумою позову та можуть бути «різних видів, наприклад, ухвалення рішення без проведення судового засідання або з проведенням останнього в кабінеті судді, ухвалення рішення суддею одноособово, спрощене рішення тощо» [7, с. 215]. На загальноєвропейському (наднаціональному) рівні визначена процедура розгляду дрібних справ, які мають транскордонний характер (European Small Claims Procedure) [8]. Тобто розвиток спрощеного провадження є продовженням прагнення України запровадити європейські стандарти правосуддя у національне законодавство з метою ефективного та оперативного розгляду справ.

Т.Д. Суярко зазначає, що «умовами, які дозволяють розглядати справу у порядку спрощеного провадження, є відсутність заперечень з боку відповідача, наявність згоди сторін на розгляд справи у спрощеному провадженні, тобто ті події, які ще не настали і настання яких (або ненастання) не можливо спрогнозувати. Саме наявність у сукупності підстав та умов дозволяє визначити необхідні та достатні передумови для розгляду справи в порядку спрощеного провадження» [9, с. 155].

Відповідно ст. 248 ГПК України суд розглядає справу у порядку спрощеного позовного провадження протягом розумного строку, але не більше 60 днів із дня відкриття провадження у справі. Стаття 247 ГПК України визначає, що при вирішенні питання про розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження суд враховує ціну позову; значення справи для сторін; обраний позивачем спосіб захисту; категорію та складність справи; обсяг і характер доказів у справі, в тому числі, чи потрібно у справі призначити експертизу, викликати свідків; кількість сторін та інших учасників справи; чи становить розгляд справи значний суспільний інтерес; думку сторін щодо необхідності розгляду справи за правилами спрощеного позовного провадження [1]. Тому особливістю спрощеного провадження є попереднє визначення умов, за яких суддя приймає рішення щодо розгляду справи в порядку спрощеного позовного провадження.

Аналізуючи критерії віднесення справи до розгляду в порядку спрощеного провадження, можна визначити, що критерії мають оціночний характер, за винятком ціни позову. Суд повинен вра-

ховувати, що ціна не може бути вищою 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб, інакше справа може бути розглянута лише за правилами загального позовного провадження. Якщо ціна позову не перевищує 100 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (станом на 01 січня 2021 року – 227 000 гривень), то справа розглядається за правилами спрощеного позовного провадження судом обов'язково. Тобто, якщо ціна позову від 100 до 500 розмірів прожиткового мінімуму для працездатних осіб (станом на 01 січня 2021 року – 1 135 000 гривень), то суд має право, але не обов'язок розглядати такі справи в порядку спрощеного позовного провадження [10, с. 126]. При прийнятті судом рішення про розгляд справи в порядку спрощеного позовного провадження необхідно враховувати принцип рівноваги, а саме те, що ціна позову не повинна перевищувати розміру судових витрат.

Наукова література містить думку, що законодавча позиція щодо імперативного визначення категорій справ, які розглядаються в порядку спрощеного позовного провадження, має значні недоліки, її реалізація є недосяжною в певних випадках на практиці. Визначення малозначності справи виключно за ціною позову є спірним, оскільки ціна позову не свідчить про простий спосіб захисту, невеликий обсяг доказового матеріалу та можливість встановлення всіх обставин справи в скорочені строки [11, с. 86].

У п. 2 ч. 5 ст. 12 ГПК України зазначено, що суд має право прийняти рішення щодо розгляду будь-якої справи незначної складності у порядку спрощеного провадження за виключенням справ, які розглядаються тільки за правилами загального позовного провадження. Статті 249 та 250 ГПК України передбачають можливість прийняття судом рішення про початок спрощеного провадження за умови подання позивачем відповідного клопотання та відсутності заперечень позивача. Ці положення прискорюють розгляд справи, оскільки фактично в письмовому режимі відбувається узгодження питання щодо розгляду справи в порядку спрощеного провадження. Відсутність сторін при розгляді справи мінімізує зловживання сторонами своїми процесуальними правами з метою затягування судового розгляду та навмисного нез'явлення в судові засідання.

А.О. Згама підкреслює, що в порядку спрощеного провадження «права та законні інтереси учасників господарського процесу не обмежуються з огляду хоча б на те, що фактично доказова база господарського процесу побудована на письмових доказах, навіть пояснення представників сторін та інших осіб, які беруть участь у судовому процесі, на вимогу судді можуть бути викладені письмово. Спрощена процедура розгляду справи створить додаткові важелі впливу на дисци-

плінованість учасників господарського процесу в контексті вчасності надання ними суду доказів та обґрунтування власної чіткої позиції у справі, дозволить прискорити отримання кінцевого результату по справі» [12, с. 54].

Визначаючи порядок розгляду справ в порядку спрощеного провадження, необхідно звернути увагу на кілька факторів: по-перше, оперативний або прискорений розгляд справ залежить від якості та повноти наданих позивачем документів, в тому числі доказів. Відповідно до ст. 251 ГПК України сторонами по справі подаються: від позивача – позовна заява та відповідь на відзив; від відповідача – відзив і заперечення на відповідь на відзив; від третіх сторін – пояснення на позовну заяву та відзив. Клопотання при цьому передбачені лише в разі їх подання разом із позовною заявою. Згідно законодавства суд не зобов'язаний збирати докази, він оцінює та приймає рішення щодо їх достатності.

По-друге, при прийнятті рішення про перехід зі спрощеного провадження в загальне важливий кінцевий результат при розгляді справи як для позивача, так і для відповідача, оскільки це пов'язано з додатковими витратами на подання заперечення, а у разі його відхилення – на оскарження відповідної ухвали суду в порядку апеляційного провадження. Тому саме в цьому випадку сторони та учасники справи реалізують свою правову культуру та правосвідомість, а також рівень довіри до суду.

О. Белікова та Є. Белікова зазначають, що останнє є найбільш індикативним критерієм у вирішенні відповідачем питання щодо згоди на спрощене провадження. Річ у тім, що суд, не викликаючи сторін, все ж повинен вирішувати питання щодо процесуальної долі клопотань, заяв та інших документів, поданих разом із позовом або поданих як відповідь, відзив на позов чи заперечення на відзив. Тобто суд не може спитати думки сторін щодо допустимості тих чи інших процесуальних документів, їх релевантності чи належності до предмета доказування. Суд зобов'язаний самостійно вирішувати питання щодо задоволення тих чи інших клопотань, поданих сторонами, в тому числі і клопотань щодо необхідності витребування додаткових пояснень від третіх осіб, доказів або питань забезпечення позову чи доказів [13, с. 62–67]. Тобто, подальше удосконалення інституту спрощеного позовного провадження спрямовано на зменшення можливостей для зловживання процесуальними правами сторонами по справі та затягування процесу вирішення справи по суті.

По-третє, на підставі ч. 1 ст. 250 ГПК України питання про розгляд справи у порядку спрощеного позовного провадження суд вирішує в ухвалі про відкриття провадження у справі. Статті 251 та 252 ГПК України не передбачають прийняття судом інших проміжних ухвал, за винятком ух-

вали щодо задоволення або відмови у задоволенні клопотання про перехід до розгляду справи за загальними правилами позовного провадження.

Особливістю спрощеного позовного провадження є те, що згідно п. 2 ч. 3 ст. 251 ГПК України підготовче засідання при розгляді справи в порядку спрощеного провадження не проводиться. Перше судове засідання у справі проводиться не пізніше 30 днів із дня відкриття провадження у справі. За клопотанням сторони суд може відкласти розгляд справи з метою надання додаткового часу для подання відповіді на відзив та (або) заперечення, якщо вони не подані до першого судового засідання з поважних причин [1].

Також слід звернути увагу на особливості розгляду справи, які визначені ст. 252 ГПК України, а саме стосовно того, що суд досліджує докази і письмові пояснення, викладені у заявах по суті справи, а у випадку розгляду справи з повідомленням (викликом) учасників справи – також заслуховує їх усні пояснення. Судові дебати не проводяться. Тому можна зазначити, що спрощене провадження характеризується вилученням деяких стандартних складників, які властиві загальному позовному провадженню, але він все одно відповідає меті судочинства та здійснюється відповідно до встановленої процесуальної форми.

При розгляді справи у порядку спрощеного провадження свідки не викликаються. У випадку, якщо обставини, викладені свідком у заяві, суперечать іншим доказам або викликають у суду сумнів щодо їх достовірності, суд не бере до уваги показання свідка [1].

Ключовими ознаками спрощеного провадження в господарському судочинстві є завершеність процесуального циклу в межах певної судової інстанції; скорочення кількості процесуальних дій або системна зміна способу їх вчинення; звуження процесуальних можливостей суду й учасників процесу; обмеженість застосування щодо визначеного кола справ [14, с. 96]. Водночас введення спрощеного провадження не повинно суперечити цілям процесу загалом. Інші інтереси, наприклад, спрощення провадження для самого суду, не повинні бути пріоритетом під час впровадження спрощених процедур [15, с. 9].

Розгляд справи у формі спрощеного провадження здійснюється на основі принципів господарського судочинства, які характеризуються окремими особливостями їх реалізації. З огляду на те, що реалізація цих принципів є важливою гарантією справедливого розгляду і вирішення справи, на нашу думку, застосування спрощеного провадження має бути узгодженим із позицією сторін, а безальтернативність розгляду справи у спрощеному провадженні є неприпустимою без впровадження для них додаткових процесуальних можливостей [16, с. 62–70].

Висновки. На підставі зазначеного вище можна зазначити, що удосконалення інституту спрощеного провадження відповідно до визначених європейських стандартів і принципів буде сприяти не тільки ефективному та справедливому розгляду справи, а й підвищенню правової культури, відповідальності та сумлінності учасників справи. На законодавчому рівні повинна бути визначена можливість розширення переліку справ, які суд може розглянути в порядку спрощеного позовного провадження.

До основних особливостей спрощеного позовного провадження можна віднести особливу процесуальну форму, яка ґрунтується на прискореному розгляді справи; добровільність застосування зацікавленими особами; визначення передумов розгляду у спрощеному провадженні в ГПК України; особливий порядок застосування доказів; особливий порядок перегляду судових рішень, ухвалених за результатами розгляду справи.

Література

1. Господарський процесуальний кодекс України : Закон України від 06 листопада 1991 року. *Офіційний веб-портал Верховної Ради України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.
2. Бэкон Ф. О достоинстве и приумножении наук. М., 1977. 567 с.
3. Фурса С.Я., Фурса Є.І. Новітня концепція спрощеного провадження в цивільному процесі. *Цивільна процесуальна думка*. 2017. № 1. С. 46–50.
4. Ярошенко І. Малозначні спори: окремі аспекти тлумачення поняття. *Малозначні спори: європейський та український досвід вирішення* : збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 23-24 листопада 2018 року). Київ : Дакор, 2018. С. 217–221.
5. Полюк Ю.І. Деякі зміни цивільного процесуального законодавства щодо реалізації права на звернення до суду за захистом: порівняльно-правовий аспект. *Форум права*. 2018. № 2. С. 98–108.
6. Ткачук О. Сучасні проблеми і напрями спрощення судових процедур у цивільному судочинстві України. *Підприємство, господарство і право*. 2016. № 5. С. 19–24.
7. Швецова Л.А. Проблемні питання розгляду малозначних справ судами. *Малозначні спори: європейський та український досвід вирішення* : збірник наукових праць Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 23-24 листопада 2018 року). Київ : Дакор, 2018. С. 203–216.
8. Regulation (EU). 2015/2421 of the European Parliament and of the Council. December, 16 2015. *Official Journal of the European Union*. 2015. L 341/1. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32015R2421>.
9. Суярко Т.Д. Спрощені провадження господарського судочинства як механізм забезпечення доступності правосуддя у господарських справах. *25 років господарській юрисдикції в Україні: досвід та перспективи* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 травня 2016 року). Харків : Право, 2016. С. 155–158.
10. Масловський С.В. Повноваження суду першої інстанції в господарському судочинстві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.04; Донець. юрид. ін-т МВС України. Кривий Ріг, 2020. 244 с.
11. Угриновська О., Гембара Г. Спрощене позовне провадження: законодавча регламентація та проблеми судової практики. *Підприємство, господарство і право*. 2018. № 12. С. 85–89.
12. Згама А.О. Щодо оптимізації процесуальних форм у господарському процесі: наказне провадження та спрощене позовне провадження. *25 років господарській юрисдикції в Україні: досвід і перспективи* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Харків, 20 травня 2016 року). Харків : Право, 2016. С. 52–56.
13. Белікова О., Белікова Є. Спрощене позовне провадження в господарському процесі та перспективи прискорення захисту прав. *Підприємство, господарство і право*. 2019. № 6. С. 62–67.
14. Іванов О.О. Спрощене позовне провадження в господарському судочинстві: проблеми пошуку та визначення критеріїв відповідності специфіки спору порядку його розгляду й вирішення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 5. С. 95–97. URL: http://www.lsej.org.ua/5_2019/22.pdf.
15. Щербина В., Резнікова В. Сучасні тенденції розвитку господарського процесу України. *Law of Ukraine*. 2017. № 9. С. 9–27.
16. Зуб А. Упрощенное производство как модель гражданского судопроизводства. *Проблеми законності*. 2015. № 131. С. 62–70.

Анотація

Соловійов О. Л. Особливості розгляду справи у спрощеному позовному провадженні в господарському судочинстві. – Стаття.

У статті досліджено порядок розгляду справи у спрощеному позовному провадженні в господарському судочинстві. Визначено, що існування інституту спрощеного позовного провадження пов'язане з необхідністю оптимізації судочинства з метою розгляду деяких категорій господарських спорів без обтяжливих процедур. Обґрунтовано, що саме прискорений розгляд є основною особливістю спрощеного позовного провадження. Виявлено інші особливості інституту спрощеного позовного провадження, а саме: особлива процесуальна форма, яка ґрунтується прискореному розгляді справи; розгляд справ залежить від якості та повноти наданих позивачем документів, в тому числі доказів; добровільність застосування зацікавленими особами; визначення передумов розгляду в спрощеному позовному провадженні у процесуальному законодавстві України; особливий порядок застосування доказів; скорочення кількості процесуальних дій або системна зміна способу їх вчинення; звуження процесуальних можливостей суду й учасників процесу; обмеженість застосування щодо визначеного кола справ; завершеність процесуального циклу в межах певної судової інстанції; особливий порядок перегляду судових рішень, ухвалених за результатами розгляду справи.

Наголошено, що спрощене позовне провадження характеризується вилученням деяких стандартних складників, які властиві загальному позовному провадженню (підготовче засідання, судові дебати), але воно все одно відповідає меті судочинства та здійснюється відповідно до встановленої процесуальної форми. Визначено, що подальше удосконалення інституту спрощеного позовного провадження спрямовано на зменшення можливостей для зловживання процесуальними правами сторонами по справі та затягування процесу вирішення справи по суті.

Доведено, що удосконалення інституту спрощеного провадження відповідно до визначених європейських стандартів і принципів сприятиме не тільки ефектив-

ному та справедливому розгляду справи, а й підвищенню правової культури, відповідальності та сумлінності учасників справи. На законодавчому рівні повинна бути визначена можливість розширення переліку справ, які суд може розглянути в порядку спрощеного позовного провадження.

Ключові слова: господарське судочинство, господарський процес, позовне провадження, спрощене позовне провадження, форми господарського судочинства.

Summary

Soloviov O. L. Features of consideration of the case in the simplified claim proceedings in commercial litigation. – Article.

The article examines the procedure for consideration of a case in a simplified claim procedure in economic litigation. It is determined that the existence of the institution of simplified litigation is associated with the need to optimize the proceedings in order to consider certain categories of economic disputes without burdensome procedures. It is substantiated that the expedited consideration is the main feature of the simplified claim proceedings.

Other features of the institute of simplified claim proceedings were revealed, namely: a special procedural

form, which is based on the accelerated consideration of the case; consideration of cases depends on the quality and completeness of the documents provided by the plaintiff, including evidence; voluntary use by interested parties; determination of preconditions of consideration in the simplified claim proceedings in the procedural legislation of Ukraine; special procedure for the use of evidence; reducing the number of procedural actions or systemic change in the manner of their commission; narrowing the procedural possibilities of the court and participants in the process; limited application to a certain range of cases; completion of the procedural cycle within a certain court; a special procedure for reviewing court decisions made as a result of the case.

It is proved that the improvement of the institution of simplified proceedings, in accordance with the defined European standards and principles, will contribute not only to effective and fair consideration of the case, but also to increase the legal culture, responsibility and integrity of the parties. At the legislative level, the possibility of expanding the list of cases that a court may consider in summary proceedings should be determined.

Key words: economic litigation, economic process, claim proceedings, simplified claim proceedings, forms of economic litigation.

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.2

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).683](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).683)**А. С. Абдель Фатах***orcid.org/0000-0001-9494-7614**здобувачка кафедри цивільного, трудового права та права соціального забезпечення**факультету № 3**Донецького юридичного інституту**Міністерства внутрішніх справ України***ПРАВОВИЙ СТАТУС ОСІБ ВІКОМ ДО 18 РОКІВ
У СИСТЕМІ РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН**

Протягом тисячоліть дитина розглядалась як майбутній член суспільства. Лише поступово (у міру становлення уявлень про самоцінність людської особистості) дитина стала не об'єктом, а особливим суб'єктом права, який наділений комплексом властивих тільки йому прав, забезпечених особливими специфічними правовими гарантіями і механізмами їх захисту.

Актуальність теми дослідження. Суспільні відносини, учасником яких може виступати особа віком до 18 років, є різноманітними: трудові, цивільні, сімейні тощо. Особливість відносин, де ключовим суб'єктом є неповнолітня особа, зумовлена специфічними рисами, якими наділений цей суб'єкт права. Безспірна участь цієї категорії осіб у різних сферах суспільного буття викликає необхідність певного теоретичного, нормативного та правозастосовного узагальнення питань, пов'язаних із правовим статусом неповнолітньої особи як суб'єкта тих чи інших правовідносин, зокрема й трудових.

Мета дослідження полягає в науково-теоретичному аналізі змісту правового статусу осіб віком до 18 років у системі регулювання трудових відносин.

Виклад основного матеріалу. Не дивлячись на те, що загальнотеоретичні висновки стосовно поняття «правовий статус» є більш-менш сформованими, наразі не припиняються наукові дослідження, пов'язані зі змістовним наповненням понять «правовий статус особистості», «правовий статус неповнолітньої особи», «правовий статус малолітньої особи», «правовий статус найманого працівника» тощо.

Термін «статус» у перекладі з латинської означає «положення, стан кого-небудь або чого-небудь» [1, с. 264]. Правовий статус – одна з найважливіших правових категорій, яка за своєю суттю є складною, збірною, багатогранною, якою охоплюються всі види правового зв'язку особистості із суспільством, державою, колективом, оточенням.

Різнорізнотні визначення поняття «правовий статус» та його елементів, запропоновані вченими, дозволяють виділити основні погляди на це питання.

Так, Н.Г. Александров визначав правовий статус як базове правове становище особистості, сукупність суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, загальних заборон, яких набуває суб'єкт у відповідних правовідносинах [2, с. 193].

Ц.О. Ямпольська пов'язувала правовий статус безпосередньо з юридичним фактом, що є підставою для виникнення суб'єктивних прав [3, с. 161].

А.Б. Венгеров визначав правовий статус як «сукупність прав і свобод, обов'язків і відповідальності особистості, які визначають її правове становище в суспільстві» [4, с. 503].

М.С. Строгович зазначав, що правовий статус складається з прав, правових (юридичних) обов'язків, правових гарантій і правової відповідальності [5, с. 33–35].

Н.І. Матузов у зміст правового статусу включає сукупність прав, свобод, обов'язків і законних інтересів особистості, визнаних і гарантованих державою [6, с. 181].

О.В. Малько дає більш розширений перелік елементів правового статусу: правові норми, що встановлюють цей статус, правосуб'єктність, основні права та обов'язки, законні інтереси, громадянство, юридична відповідальність, правові принципи, правовідношення загального (статусного) типу [7, с. 102–103].

Склад правового статусу особистості відрізняється у названих науковців лише різним поєднанням перерахованих вище елементів і, відповідно, виходом із системи юридичних прав й обов'язків. Деякі з них або невиправдано звужують структуру елементів правового статусу, або безпідставно розширюють її.

Не дивлячись на це, на нашу думку, головними складниками правового статусу є права, свободи, обов'язки, а також загальна правосуб'єктність,

що є базою, обов'язковим складником частиною правового статусу, але не є тотожною йому.

Категорія правового статусу як загальна включає спеціальні галузеві статуси, індивідуальні правові статуси, що походять від специфіки як окремих правовідносин, так і їх суб'єктів. Загальний правовий статус, як і загальна правосуб'єктність громадянина, є динамічною категорією, що здатна розвиватися, а тому може змінювати свою якісну характеристику.

Таким чином, загальний правовий статус особистості зумовлює зміст загального правового статусу працівника (трудоправового статусу), який зумовлює зміст правового статусу неповнолітньої особи як суб'єкта трудових правовідносин. Ці категорії тісно взаємодіють, співвідносяться як загальне та особливе.

У науковій літературі панує думка, що в трудовому праві слід розглядати такі два види статусів, як загальний і спеціальний. Перший тип передбачає для кожного виду суб'єктів права й обов'язки, другий – є виявом загального правового статусу стосовно внутрішньовидових особливостей суб'єктів [8, с. 63–68].

Однак, на нашу думку, слід окремо виділяти ще й індивідуальний («персоніфікований») статус найманого працівника, який передбачає специфіку самого суб'єкта права (вік, стать тощо) та є найбільш динамічним, оскільки пов'язаний зі змінами, що можуть відбуватися з особистістю.

Спеціальний правовий статус працівника характеризується наявністю у нього специфічних трудових прав і обов'язків, а також особливих здатностей до певної трудової діяльності. Якщо розглядати трудоправовий статус неповнолітньої особи, то, на нашу думку, не є доцільним зараховувати його до спеціального правового статусу.

Погоджуючись із думкою Л.Х. Саакян, вважаємо, що відмінності у сукупності прав і обов'язків за ознакою статі, віку, роду занять не утворюють спеціальних правових статусів, тому що не передбачають спеціальної трудової правосуб'єктності [9].

Водночас правовий статус неповнолітніх працівників має свої особливості: участь законних представників неповнолітньої особи в реалізації нею трудових прав, права та обов'язки неповнолітніх працівників можуть доповнюватися щодо окремих елементів трудового відносин (хоча і є загальними); законодавчо встановлена вікова межа притягнення осіб до матеріальної відповідальності під час виконання ними трудових функцій; неповнолітні працівники належать до категорій осіб, що володіють найбільшою кількістю гарантій забезпечення трудових прав; трудове право і дієздатність як елементи цього статусу не утворюють нероздільної єдності.

У трудовому праві об'єктивно можливо виділити три групи неповнолітніх осіб, які можуть

виступати суб'єктами трудових правовідносин: віком до 14 років (малолітні особи), від 14 до 16 років, від 16 до 18 років.

Наразі актуальним є питання визначення правового статусу малолітньої особи в трудових правовідносинах. Хоча за загальним правилом праця осіб до досягнення 4 років заборонена чинним законодавством України, однак в окремих випадках працювати особам, які не досягли 14 років, дозволено. Такими сферами є: модельний бізнес, кіноіндустрія, театральна та концертна діяльність, цирк, а також праця, пов'язана з мережею Інтернет (блогерство, створення роликів на YouTube). Уважаємо, що необхідним є нормативне закріплення у трудовому законодавстві окремих видів трудової діяльності, до яких можуть залучатися малолітні особи (які не досягли чотирнадцяти років). Якщо застосування праці таких осіб реально існує на практиці, то застосування такої праці має здійснюватися з урахуванням усіх законодавчо закріплених правових гарантій.

Проект Трудового кодексу України від 08.11.2019 року передбачає, що дозволяється за письмовою згодою одного з батьків або особи, яка їх замінює, брати на роботу осіб, які не досягли чотирнадцятирічного віку, для участі в концертах, виставах, інших заходах, а також для створення кінофільмів або інших творів мистецтва, якщо це не завдає шкоди їхньому здоров'ю, моральному розвитку і процесу навчання. Прийняття на роботу в таких випадках допускається за наявності дозволу органу опіки та піклування і за умови погодження умов та оплати праці з цим органом. При цьому трудовий договір із боку працівника підписує неповнолітній і один із його батьків або особа, яка їх замінює [10, с. 8].

Малолітні особи належать до окремої категорії суб'єктів права, володіючи при цьому певним правовим статусом, хоча остаточного визначення правового статусу малолітніх у правовій науці досі не сформульовано. Це пов'язано з проблематикою визначення правосуб'єктності малолітньої особи. Оскільки трудова діяльність є вольовим актом, то важливо, щоб людина розуміла те, що робить і які наслідки цієї дії. Здатність розуміти сенс своїх дій залежить від психічного стану людини, її інтелектуальних здібностей. Отже, важливо, щоб особа, яка погоджується на угоду, досягла певного мінімального рівня інтелекту і розумової зрілості.

У теорії права правосуб'єктність традиційно передбачає єдність трьох елементів: правоздатності, дієздатності та деліктоздатності. Наявність правосуб'єктності дає особі можливість бути повноцінним суб'єктом права.

Якщо правоздатність особа набуває з народження, то дієздатність та деліктоздатність – після досягнення певного віку, зазначеного в законі.

Таким чином, якщо говорити про визначення правового статусу малолітніх осіб, то очевидним є те, що такі елементи правосуб'єктності, як дієздатність, деліктоздатність, є факультативними, оскільки їх практична реалізація залежить від віку дитини.

Отже, ключовим критерієм у цьому питанні є визначення правосуб'єктності особи, яка не досягла 14 років. Наукова спільнота, яка досліджує питання правового статусу неповнолітньої особи, поділилася на дві діаметрально протилежні групи. Одні вчені наголошують на тому, що важко говорити про юридичну повноцінність малолітніх осіб як суб'єктів трудового права. Так, на думку Е.М. Бондаренко, діти не здатні сприймати у повній мірі природу трудових правовідносин через вік [11, с. 61–69].

Інша група вчених схиляється до думки про те, що у малолітніх осіб є самостійна правоздатність. Так, Б.К. Бегичев наділяв цих осіб виключною правоздатністю [12, с. 156].

Спробуємо дослідити це питання. Безумовно, правовий статус малолітньої особи за своїм змістом та обсягом відрізняється від неповнолітніх та повнолітніх осіб. Виходячи з положень чинного законодавства України, стороною трудових правовідносин може бути виключно працівник, який своєю працею виконує визначені трудовим договором функції. У правовідношеннях із малолітньою особою її законний представник (батько, опікун) має право підтвердити можливість цієї особи укласти трудовий договір та виконувати зобов'язання, передбачені його умовами, але безпосередньо трудові функції виконує саме малолітня особа. Праця (за визначенням) носить особистий характер і не може бути виконана іншою людиною.

Наявність декількох осіб на одній стороні трудових відносин дозволяє зробити висновок про поділ таких категорій, як «суб'єкт (учасник)» і «сторона» трудових відносин. Таким чином, права і обов'язки працівника як сторони трудових правовідносин реалізуються не одним, а кількома суб'єктами [13, с. 8].

Звичайно, ми не можемо заперечувати той факт, що у малолітньої особи відсутня деліктоздатність та здатність самостійно захищати свої порушені права та інтереси, але це не означає, що не можна визнати малолітню особу дієздатною в певній частині, що зумовлено специфікою сфери застосування праці малолітніх осіб, вузьконаправленими діями, які виконують малолітні особи в трудових правовідносинах.

Відповідно до норм чинного законодавства України повна (загальна) трудова правосуб'єктність, коли особа самостійно може розпорядитися своїм правом на працю, настає з 16 років (ч. 1 ст. 188 Кодексу законів про працю України), але вже з 14 років законодавець передбачає право осо-

би на працю за умови отримання згоди законних представників неповнолітньої особи та виконання трудових обов'язків у вільний від навчання час (ч. 3 ст. 188 Кодексу законів про працю України) [14]. Із вищезазначеного випливає закономірний висновок про те, що особи, які досягли 14 років, мають трудову правосуб'єктність, але вона є неповною, оскільки має певні обмеження та носить дозвільний характер.

Так, неповнолітня фізична особа може укласти трудовий договір як працівника у разі дотримання певних умов. По-перше, за згодою батьків або законних представників. Згода батьків на працевлаштування неповнолітнього повинна бути доукладення або одночасно з укладенням індивідуального трудового договору. Причому ця згода має бути персоналізована, тобто націлена на конкретний трудовий договір, мати зрозумілу й точну форму.

По-друге, контракт укладається на діяльність, що відповідає фізичному розвитку, навичкам і знанням неповнолітнього, а також тоді, коли виконувана робота не ставить під загрозу здоров'я, розвиток і професійну підготовку неповнолітнього. Відповідно до положень Конвенції про права дитини 1989 року [15], Конвенції Міжнародної організації праці (далі – МОП) № 138 «Про мінімальний вік для прийому на роботу» (1973 р.) [16] та Конвенції МОП № 182 «Про заборону та негайні заходи щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці» (1999 р.) [17] роботою, яка може мати негативні наслідки для дітей, є не тільки та, яка завдає шкоди здоров'ю, безпеці, а й та, яка впливає на моральність дітей. Конвенція МОП № 182 допомогла зосередити увагу суспільства на необхідності усунення найгірших форм дитячої праці та зобов'язує держави затверджувати переліки робіт, що належать до небезпечних та які забороняють працю осіб, які не досягли 18 років, а також застосовувати санкції у разі порушення відповідних заборон, зокрема й кримінальну відповідальність. Рекомендація МОП № 190 до Конвенції № 182 визначає зміст та види робіт, що належать до «небезпечної роботи» [17].

Таким чином, правосуб'єктність і, відповідно, правовий статус осіб, які не досягли 14 років, та осіб віком від 14 до 16 років є особливими, адже характеризуються відсутністю єдності і нерозривності елементів, заповненням відсутнього обсягу дієздатності та деліктоздатності за рахунок осіб, що безпосередньо визначені в законі.

Однак навіть після досягнення 18-річного віку законодавчо можуть бути встановлені обмеження щодо прийняття на роботу з важкими та шкідливими умовами праці.

Реалізація деяких складників правового статусу неповнолітнього працівника зумовлена певними юридичними фактами, настання яких дозволяє елементам правового статусу реалізуватися на

практиці. Обсяг правосуб'єктності безпосередньо впливає не тільки на зміст, а й на якісний складник правового статусу.

Таким чином, дослідження особливостей правового статусу осіб до 18 років як суб'єктів трудових відносин дозволяє зробити такі **висновки та висловити такі пропозиції**.

По-перше, особи віком до 18 років є особливою категорією суб'єктів трудових відносин, зміст прав, обов'язків та гарантій яких передбачені нормами як національного законодавства, так і міжнародного.

По-друге, аналіз чинного законодавства та правових реалій дозволяє виділити такі підкатегорії працівників серед осіб, які не досягли 18 років, як малолітні (до 14 років) та неповнолітні (від 14 років). Застосування праці малолітніх осіб у творчій, спортивній діяльності зумовлює розробку правової бази регулювання правового статусу працівників, яким не виповнилося 14 років.

По-третє, слід зазначити, що правовому статусу особи, якій не виповнилося 18 років, характерні такі особливості: динамічність (зміна змісту правового статусу залежить від віку, а також від юридичних фактів, які можуть змінювати правовий статус), відсутність єдності елементів правосуб'єктності, специфіка трудових прав і обов'язків, юридичної відповідальності та гарантій.

По-четверте, враховуючи особливість правосуб'єктності малолітніх та неповнолітніх осіб, можна визначити окремі види їх правового статусу в трудових правовідносинах. Пропонуємо вважати правовий статус неповнолітньої особи в межах трудових правовідносин особливим, а малолітньої – винятковим.

По-п'яте, проблемним залишається питання щодо визначення правового статусу законних представників (батьків, опікунів), органів опіки та піклування в трудових відносинах за участю працівників, яким не виповнилося 18 років.

Література

1. Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ. 2001. 776 с.
2. Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. Москва : Госюриздат, 1961. 271 с.
3. Ямпольская Ц.А. О субъективных правах советских граждан и их гарантиях. *Вопросы советского государственного права*. Москва : Изд-во АН СССР, 1959. С. 145–226
4. Венгеров А.Б. Теория государств и права. Москва : Юриспруденция, 2000. 528 с.
5. Строгович М.С. Вопросы теории прав личности. *Философия и современность*. Москва, 1976. С. 33–35.
6. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права: учебник. 4-е изд., испр. и доп. Москва : Изд. дом «Дело» РАНХиГС, 2015. 528 с.
7. Малько А.В. Правовой статус личности. *Теория государства и права: учебник*. 4-е изд. стер. / под ред. А.В. Малько. Москва, 2012. С. 102–103.

8. Бриллиантова Н.А., Волкова О.Н., Гладков Н.Г. Трудовое право : учебник / ред.: О.В. Смирнов, ред.: И.О. Смигирева, ред.: Н.Г. Гладков, Академия труда и соц. отношений. 5-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2016. 537 с.

9. Саакян Л.Х. Правовое положение рабочих и служащих в сфере трудовых отношений : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.05. Москва, 1982. 18 с.

10. Проект трудового кодексу України від 08.11.2019 року. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331 (дата звернення 12.01.2021 року).

11. Бондаренко Э.Н. Трудовая правоспособность, дееспособность и юридические факты. *Журнал российской права*. 2003. № 1. С. 61–69.

12. Бегичев Б.К. Трудовая правоспособность советских граждан. Москва : Юридическая литература, 1972. С. 248

13. Новикова Ю.А. Особая правосубъектность в трудовом праве : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. 12.00.05. Москва, 2012. 27 с.

14. Кодекс законів про працю України : Кодекс України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 12.01.2021).

15. Про права дитини: Конвенція ООН від 20.11.1989 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_021

16. ILO Convention No. 138 at a glance. 30.05.2018 URL: https://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_30215/lang--en/index.htm (дата звернення: 12.01.2021)

17. ILO Convention No. 182 at a glance: An introduction to legally prohibiting hazardous work for children. 30.05.2018. URL: https://www.ilo.org/ipecc/Informationresources/WCMS_IPEC_PUB_30296/lang--en/index.htm (дата звернення: 12.01.2021)

Анотація

Абдель Фатах А. С. Правовий статус осіб віком до 18 років у системі регулювання трудових відносин. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню правового статусу осіб віком до 18 років у трудових відносинах.

Актуальність цього питання зумовлюється відсутністю єдиного підходу до визначення понять «правовий статус малолітньої особи як суб'єкта трудових відносин», «правовий статус неповнолітньої особи як суб'єкта трудових відносин», що призводить до використання різного понятійного апарату та заважає правозастосовній практиці.

У статті розглядається категорія «правовий статус особи», аналізуються різні підходи, що існують у юридичній науці, до структурних елементів правового статусу особистості. Автор у процесі дослідження розглядає питання, пов'язані з поняттям правового статусу неповнолітніх працівників молодше 14 років (малолітніх), віком від 14 до 16 років, від 16 до 18 років, особливостями правового регулювання трудових відносин за їх участю.

У роботі визначаються проблеми забезпечення правового статусу неповнолітніх у системі регулювання трудових відносин; перспективні напрями дослідження в цьому напрямі полягають у визначенні зазначеної категорії як самостійної, виявленні специфіки правового положення неповнолітньої особи, що уможливило його участь у трудових правовідносинах.

На основі загальнотеоретичних концепцій правового статусу, правосуб'єктності як її складника, а також аналізу галузевого законодавства автор доходить

висновку, що правовому статусу як неповнолітньої особи, так і малолітньої (як учасника трудових відносин), притаманні особливий, винятковий та індивідуальний правові статуси, що зумовлено віком, правовим станом та індивідуальними особливостями цієї категорії осіб.

Наукове дослідження, проведене в межах цієї статті, дозволяє розширити коло суб'єктів трудового права, визначити, конкретизувати їх правовий статус та його складники.

Ключові слова: правовий статус, спеціальний правовий статус, особливий правовий статус, індивідуальний правовий статус, винятковий правовий статус, неповнолітня особа, малолітня особа, право-суб'єктність.

Summary

Abdel Fatah A. S. Legal status of persons under 18 years of age in the system of labor relations regulation. – Article.

The article is devoted to the study of the legal status of persons under the age of 18 in labour relations.

The relevance of this issue is determined by the lack of a unanimous approach to the definition of concepts “the legal status of a young person as an entity of labour relations”, “the legal status of a minor as an entity of labour relations” which leads to the use of a different conceptual apparatus and interferes with law enforcement practice.

The article considers the category “legal status of a person”, analyses different approaches existing in the

legal science to the structural elements of the legal status of a person. In the course of the research the author examines the issues related to the concept of the legal status of minor workers under the age of 14 (minors), persons between the ages of 14 and 16, and persons between the ages of 16 and 18, and the peculiarities of the legal regulation of labour relations involving them.

The work identifies the problems of ensuring the legal status of minors in the system of regulating labour relations, and defining perspective directions of the study in this area underlies in establishing this category as an independent one, identifying the specifics of legal situation of a minor that determines the possibility of his or her participation in legal labour relations.

On the basis of the general theoretical concepts of legal status, legal personality as its integral part, as well as the analysis of sectoral legislation, the author concludes that the legal status of both a minor and a young person as participants of labour relations is characterized by special, exceptional and individual legal status conditioned by age, legal status and individual characteristics of this category of persons.

The research carried out in this article makes it possible to broaden the range of entities of labour law, to define and specify their legal status and its constituent elements.

Key words: legal status, special legal status, peculiar legal status, individual legal status, exceptional legal status, minor, young person, legal personality.

УДК 349.2

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).685](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).685)**О. Ф. Каракасіди***orcid.org/0000-0003-2336-2621*

*кандидат наук із державного управління, доктор філософії в галузі права,
професор Міжнародної Кадрової Академії,
професор кафедри правових дисциплін,
директор
Одеського інституту
Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»*

П. І. Ліхашева*orcid.org/0000-0002-1103-6653*

*магістрантка II курсу
Одеського інституту
Приватного акціонерного товариства «Вищий навчальний заклад
«Міжрегіональна Академія управління персоналом»,
бухгалтер
Одеської обласної організації профспілки працівників державних установ*

КОЛЕКТИВНІ ДОГОВОРИ ЯК ЛОКАЛЬНІ АКТИ ТРУДОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Українські роботодавці в процесі управління персоналом та керівництва трудовим процесом мають право затверджувати локальні нормативно-правові акти, дія яких поширюється лише на працівників цього підприємства. Найважливішим локальним актом є колективний договір

Колективний договір складається як договір з ознаками нормативно-правового акта. Спочатку трудовий колектив проводить переговори з роботодавцем. Після цього колективний договір приймається на зборах та підписується. Отже, колективний договір є локальним нормативно-правовим актом із вимогами всіх правових норм. Конкретний колективний договір поширюється тільки на конкретне підприємство. Статті колективного договору є обов'язковими і розповсюджуються на всіх працівників підприємства. Колективний договір є важливим та актуальним для суспільства. Це форма соціального партнерства.

Проблеми угод та колективних договорів як локальних актів досліджували О.І. Шапоренко, Л.В. Шостак [9], Н.Б. Болотіна, А.М. Лушніков, В.Л. Костюк, В.Г. Ротань, Г.І. Чанишева, О.М. Ярошенко та багато інших вітчизняних учених. Водночас в умовах відсутності нового Трудового кодексу України залишається поле для подальших досліджень.

Метою статті є визначення місця колективних договорів як локальних нормативно-правових актів у системі актів, що регулюють трудові відносини за чинним трудовим законодавством і проектом Трудового кодексу України (далі – ТКУ).

Регламент проведення переговорів між роботодавцем та представниками трудових колекти-

вів для регулювання умов праці через укладення колективних договорів [4] визначено в статті 4 Конвенції МОП № 98 від 14.09.1954 року «Про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів».

Угоди та колективні договори укладаються для того, щоб урегулювати виробничі, трудові і соціально-економічні відносини та узгодити інтереси сторін – соціальних партнерів [6]. Це прописано в статті 1 Закону України «Про колективні договори і угоди» (далі – Закон).

Колективні договори мають складатися на підприємствах будь-якої форми власності, де працюють наймані працівники і де підприємство є юридичною особою [6]. Отже, для юридичних осіб із найманими працівниками колективний договір обов'язково повинен бути. Це зазначено в статті 2 Закону.

Колективний договір – це локальний нормативно-правовий акт. На підприємстві затверджуються обов'язкові правила поведінки роботодавців та працівників, які прописані в локальних нормативних актах. Сьогодні соціально-трудові відносини на підприємствах регулюються переважно такими локальними нормативними актами, як колективний договір, правила внутрішнього трудового розпорядку, положення про атестацію працівників, оплату праці, преміювання, графіки змінності, перелік посад із ненормованим робочим днем тощо.

Локальні акти класифікуються за: сферою дії (локальні акти спеціальної та загальної дії); строком дії (строкові локальні акти та акти невизначеного строку дії); способом ухвалення (локальні

акти, ухвалені працівниками підприємства разом із роботодавцем; локальні акти, ухвалені роботодавцем лише з урахуванням думки працівників підприємства; одноособові локальні акти самого роботодавця). Отож, як бачимо, колективний договір – це строковий локальний акт загальної дії, ухвалений трудовим колективом і роботодавцем.

Колективні договори укладаються між роботодавцями і первинними профспілковими організаціями, які діють за статутом і представляють інтереси трудового колективу, або обраними представниками від трудового колективу (якщо немає профспілки). На підприємствах може діяти кілька первинних профспілкових організацій, які утворюють об'єднаний представницький орган для підписання колективного договору. Якщо одна з кількох первинних профспілкових організацій відмовилася від участі в представницькому органі, то вона не представляє інтересів своїх членів профспілки.

У проекті ТКУ [7, ст. 12] прописано, що роботодавець має право укладати погоджені з профкомом накази, розпорядження, рішення, що не суперечать актам трудового законодавства, колективним угодам, колективному договору. Також проектом ТКУ визначено, що у разі відсутності колективного договору питання регулюються нормативними актами роботодавця, погодженими з профкомом чи іншим представницьким органом [7]. Уважаємо, що ця норма стосується випадків, коли не збіг тримісячний термін після відкриття підприємства для початку колективних переговорів.

Роботодавець повинен ознайомлювати зі змістом локальних нормативних актів та з колективним договором усіх працівників під розписку. Характерним є те, що дія колективних договорів в Україні розповсюджується на всіх працівників підприємства (незалежно від членства в профспілці). При цьому колективні договори не тільки забезпечують членам профспілки захист їх трудових та соціально-економічних інтересів, а й містять гарантії їх діяльності.

У колективному договорі обговорюються умови праці та пільги для працівників. Щоб умови трудового договору були справедливими, а не встановлені роботодавцем на свій розгляд, вони мають бути обговорені в колективному договорі. Колективний договір може захистити інтереси працівників у питаннях, які не врегульовані законодавством.

Для того, щоб колективний договір ефективно відстоював і захищав права трудового колективу, профспілковому активу доцільно мати правову освіту, головам профспілкових організацій необхідно усвідомлювати права працівників та знати, як їх відстоювати в процесі укладання колективного договору та дотримання його норм.

Правильно складений колективний договір між соціальними партнерами – це демократична основа вирішення трудових, соціальних, економічних питань, можливість формувати відносини між найманими працівниками та роботодавцем.

Проте у мікро-, малих і деяких середніх комерційних підприємствах, як доводить практика, підприємець як роботодавець не зацікавлений у створенні первинної профспілкової організації або іншого представницького органу трудового колективу, внаслідок чого колективний договір взагалі не затверджується. Тому саме в комерційних структурах спостерігається найбільша кількість порушень трудового законодавства, а метод соціального партнерства перетворюється на просту декларацію. Крім того, питання встановлення посад із ненормованим робочим днем, порядок надання матеріальної допомоги, пільг працівникам із великим стажем роботи на цьому підприємстві та інші питання, які регулюються саме колективним договором, тут залишаються неврегульованими. Таким чином, було б доцільно в проект ТКУ внести норму про *обов'язковість* реєстрації колективного договору після створення підприємства замість *повідомної* реєстрації, яку передбачено зараз [1].

Зважаючи на вищесказане, можна зробити такі **висновки**. Колективний договір відіграє важливу роль у регулюванні колективних трудових відносин як локальний нормативно-правовий акт. Його наявність дозволяє нівелювати прогалини трудового законодавства, посилити співпрацю соціальних партнерів, підвищити гарантії трудових прав працівників, покращити роботу підприємства в цілому. Значну роль у розробленні тексту та укладанні колективного договору відіграють первинні профспілкові організації.

Після підписання колективного договору відбувається його повідомна реєстрація, і законодавство не передбачає відповідальності за його неприйняття. Підприємець як роботодавець не зацікавлений у контролі з боку трудового колективу чи профкому, який представляє найманих працівників, тому часто на підприємствах мікро-, малого, а іноді й середнього бізнесу відсутні профспілки чи інші представницькі органи трудового колективу, а колективний договір взагалі відсутній. Тобто тут соціальне партнерство перетворюється на просту декларацію, а окремі питання на такому підприємстві не врегульовані.

Отож, на цьому етапі доцільно у проекті ТКУ передбачити обов'язкову реєстрацію колективного договору замість повідомної, щоб створити реальним соціальне партнерство найманих працівників, найчастіше представлених профкомом, із роботодавцями під контролем держави.

Література

1. Золотарьова О.А. Проблеми юридичної відповідальності роботодавців за порушення трудових прав. *Актуальні проблеми сучасного управління в соціально-економічних, технічних та гуманітарних системах*: Міжнародна науково-практична конференція. Северодонецьк : СНУ ім. В. Даля, 2016. С. 54–57.
2. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 № 322-VIII. Редакція від 31.12.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text> (дата звернення: 26.01.2021).
3. Конституція України : прийнята 28 червня 1996. Редакція від 01.01.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1045-14#Text> (дата звернення: 26.01.2021).
4. Конвенція про застосування принципів права на організацію і на ведення колективних переговорів № 98: Міжнародна організація праці; Конвенція, Міжнародний документ від 01.07.1949 № 98. Ратифікація від 14.09.1956. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_004#Text (дата звернення: 26.01.2021).
5. Локальні нормативні акти підприємства: порядок оформлення та прийняття. *Інтерактивна бухгалтерія*. Газета № 230. 29 жовтня 2018. URL: <https://interbuh.com.ua/ru/documents/ib/8836/122224> (дата звернення: 26.01.2021).
6. Про колективні договори і угоди : Закон України 1 липня 1993 року № 3356-XII. Редакція від 27.12.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3356-12#Text> (дата звернення: 26.01.2021).
7. Трудовий кодекс України : Картка законопроекту № 2410. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67331 (дата звернення: 29.01.2021).
8. Прилипко С.М., Ярошенко О.М. Трудове право : посібник для підготовки до держ. іспиту. Харків : Право, 2016. 212 с.
9. Шостак Л.В., Яровенко М.М. Профспілковий рух в Україні. *Економіка та управління підприємствами*. Вип. 6. 2017. С. 177–181.

Анотація

Каракасіди О. Ф., Ліхашева П. І. Колективні договори як локальні акти трудового законодавства. – Стаття.

Розглянуто роль колективного договору як локального нормативно-правового акта та форми соціального партнерства за чинним законодавством та за проектом Трудового кодексу України. Він укладається після проведення колективних переговорів між роботодавцем і трудовим колективом, як правило, представленим профспілкою, містить зобов'язальні умови та діє протягом установленого строку, визначаючи локальні норми права для певного підприємства. Тобто колективний договір має змішану юридичну природу та є формою соціального партнерства, його розвиток актуальний і важливий для суспільства. Його наявність дозволяє нівелювати прогалини в трудовому законодавстві, посилити співпрацю соціальних партнерів, підвищити гарантії трудових прав працівників, покращити роботу підприємства в цілому. Проаналізовано роль профспілкових організацій у розробленні та укладенні колективних договорів

Автори вбачають причину порушення трудових прав працівників на деяких комерційних підприємствах у повідомному характері реєстрації колективного договору, відсутності представницького органу тру-

дового колективу, внаслідок чого колективний договір взагалі не затверджується. Тому саме в комерційних структурах спостерігається найбільша кількість порушень трудового законодавства, а метод соціального партнерства перетворюється на просту декларацію. Крім того, питання встановлення посад із ненормованим робочим днем, порядок надання матеріальної допомоги, пільги працівникам із великим стажем роботи на цьому підприємстві та інші питання, які регулюються саме колективним договором, тут залишаються нерегульованими. Тому на цьому етапі автори вважають за доцільне у проекті Трудового кодексу України передбачити обов'язкову реєстрацію колективного договору замість повідомної, щоб створити реальністю соціальне партнерство найманих працівників із роботодавцями під контролем держави.

Ключові слова: трудове законодавство, локальні нормативно-правові акти, колективний договір, соціальне партнерство, проект Трудового кодексу України.

Summary

Karakasidi O. F., Likhacheva P. I. Collective agreements as local acts of labor legislation. – Article.

The article determines the place of local regulations in the system of acts governing labor relations. The issues of action of local normative-legal acts according to the current legislation and the project of the Labor code of Ukraine are investigated. The authors note that the collective agreement has a mixed legal nature: it combines features of both the agreement and the local legal act. As a contract, it is concluded after negotiations between the employer and the labor collective, usually represented by a trade union, contains binding conditions and is valid for a specified period. At the same time, the collective agreement establishes local rules of law that apply only to a particular enterprise and have all the properties inherent in legal norms in general, namely: a) they are binding; b) designed for multiple use; c) apply to an indefinite number of persons. At the same time, the normative provisions of this agreement have a limited scope and range of subjects to which their action applies, which distinguishes it from other sources of labor law. Thus, the collective agreement has a mixed legal nature and combines mandatory and regulatory conditions and is a form of social partnership, the development of which is relevant and important for society.

The role of trade unions in the development and conclusion of collective agreements is analyzed. The collective agreement represents the consensus of the interests of the social partners, in this its legal, economic, social and political role. The special significance of the collective agreement is that it can be used to fill gaps in labor legislation, improve cooperation between social partners, increase labor rights guarantees, improve labor protection and social and living conditions, increase productivity, increase labor discipline.

The authors see the reason for the violation of labor rights of employees in commercial structures in the notification of the registration of a collective agreement. Therefore, at this stage, it is considered appropriate in the draft Labor Code of Ukraine to provide for mandatory registration of a collective agreement instead of a notification, to create a reality social partnership of employees with employers under state control.

Key words: labor legislation, local regulations, collective agreement, social partnership, draft Labor Code of Ukraine.

УДК 347.961.4

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).686](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).686)**Г. В. Луцька***orcid.org/0000-0001-5840-0603*

кандидат юридичних наук,

доцент кафедри теорії та історії держави і права
Університету Короля Данила

ДЕЯКІ ОСОБЛИВОСТІ ВЧИНЕННЯ НОТАРІАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕНЬ У СФЕРІ СПАДКУВАННЯ У РАЗІ, ЯКЩО СПАДЩИНА ЗНАХОДИТЬСЯ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ

Актуальність теми. Шість років тому назад в Україні з'явилося таке праве явище, як «тимчасова окупація території України». Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення дати початку тимчасової окупації» датою початку тимчасової окупації є 20 лютого 2014 року. Внаслідок тимчасової окупації території України, а також збройної агресії Російської Федерації проти України жителі території Автономної Республіки Крим, територій у Донецькій і Луганській областях були обмежені в низці прав та свобод. Зокрема, вчинення нотаріальних дій на цих територіях є неможливим, на цих територіях не діють суди України, судові рішення не виконуються тощо. У тематичній доповіді Управління Верховного комісара ООН з прав людини «Ситуація з правами людини в тимчасово окупованій Автономній Республіці Крим та місті Севастополі (Україна)» констатується, що «з початком окупації українські закони були замінені законами Російської Федерації всупереч зобов'язанням за міжнародним гуманітарним правом, згідно з яким існуюче законодавство окупованої території повинно залишатися чинним» [1].

Отже, на недопущення порушення та обмеження прав та свобод громадян, які проживають на тимчасово окупованих територіях України, Верховною Радою України прийнято ряд законів, а саме: Закони України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» від 15 квітня 2014 року № 1207-VII, «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» від 18 січня 2018 року № 2268-VIII [2] тощо.

Відповідно до ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» державні органи та органи місцевого самоврядування, утворені відповідно до Конституції та законів України, їх посадові та службові особи на тимчасово окупованій території діють лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Будь-які органи, їх посадові та службові особи на тимчасово

окупованій території та їх діяльність вважаються незаконними, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені в порядку, не передбаченому законом. Будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, є недійсним і не створює правових наслідків.

Нині найпоширенішою проблемою, яка виникає у сфері приватного права та стосується захисту прав та свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях, є реалізація ними свого права на спадщину. Тому, зважаючи на вимоги ст. 9 вищезазначеного Закону, оформити право на спадщину, наприклад в АР Крим чи на непідконтрольній Уряду України території в Донецькій чи Луганській областях, є неможливим.

Отже, в практичній площині існує проблема оформлення нотаріусом прав, пов'язаних зі спадкуванням, якщо спадщина знаходиться на тимчасово окупованій території України. Українське законодавство «намагається» вирішити вказану проблему, однак, як доводиться в юриспруденції, а також як слідує із судової практики, ще й надалі існують проблеми, пов'язані зі складанням заповіту, спадкуванням за заповітом і за законом, наданням свідоцтва про право на спадщину тощо, в яких суб'єктом відносин є громадянин України, який проживає на тимчасово окупованих територіях.

Стан дослідження. Тема спадкування є «вічною» темою, яку досліджували вчені, починаючи зі Стародавнього Риму і продовжуючи її нині. Теорія спадкового права та спадкового процесу є предметом дослідження багатьох українських науковців та практиків. Отже, основу нашого дослідження становлять праці вітчизняних і зарубіжних дослідників у сфері спадкування, а саме праці: О. Бичківського, Є. Громадського, І. Діковської, Ю. Заїки, В. Калакури, В. Кисіля, О. Кармази, О. Кохановської, О. Кухарева, Р. Майданика, О. Печеного, Є. Рябоконя, І. Спасібо-Фатєєвої, С. Сліпченка, А. Філіп'єва, С. Фурси, Є. Харитонова та ін.

Отже, метою статті є науково-практичний аналіз порядку вчинення нотаріальних дій, пов'язаних зі спадкуванням у разі, коли спадщина знаходиться на тимчасово окупованих територіях України.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до ст. 1 Закону «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» тимчасово окупована територія України є невід'ємною частиною території України, на яку поширюється дія Конституції та законів України. За ст. 3 цього Закону тимчасово окупованою територією визначається: сухопутна територія Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій; внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглого до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України; надра під територіями і повітряний простір над цими територіями. Згідно зі ст. 4 цього Закону на тимчасово окупованій території на строк дії цього Закону поширюється особливий правовий режим, зокрема, вчинення правочинів, реалізації інших прав і свобод людини і громадянина, в тому числі й спадкування. Аналогічні за змістом норми також у частині визначення тимчасово окупованої території України в Донецькій та Луганській областях та розкриття змісту правового режиму тимчасово окупованої території передбачені і в Законі України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях».

Отже, зі змісту вищевказаних норм законів слідує, що посвідчення заповіту, вчинення процесуальних дій у сфері спадкового процесу, де суб'єктом є громадянин України, який проживає (чи спадкоємець проживав) на тимчасово окупованій території України, відбувається в порядку, межах та в строки, визначені законом України, та з особливостями, які в цих законах передбачені.

Загальновідомо, що в Україні спадкові відносини регулюються нормами міжнародних договорів України, які є чинними (ст. 9 Конституції України), нормами Цивільного кодексу України, Земельного кодексу України, Податкового кодексу України, Законом України «Про нотаріат» та іншими законами України, а також підзаконними актами України, прийнятими на виконання норм законів, зокрема Порядком вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затвердженим наказом Міністерства юстиції України від 22 лютого 2012 року № 296/5 (діє зі змінами і доповненнями) тощо [3].

Разом із тим, зважаючи на принципи, викладені в Конституції України, імперативні норми Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупо-

ваній території України», а також інших законів України, прийнятих на забезпечення охорони та захисту прав громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України, українське законодавство встановлює особливості забезпечення реалізації їхніх прав спадкування.

Так, у 2015 році було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення реалізації права на спадкування», який визначив особливості у врегулюванні відносин спадкування в частині забезпечення охорони та захисту прав громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України. Зокрема, до таких особливостей віднесено визначення місця відкриття спадщини.

Слід зазначити, що базовими правовими категоріями, з якими пов'язується виникнення та реалізація нотаріальних процесуальних дій у сфері спадкування, є час і місце відкриття спадщини. Такий висновок також слідує з наукових робіт (Ю. Заїка, О. Кухарев, О. Кармаза, Є. Фурса, І. Федорович, С. Фурса та ін.) та судової практики (наприклад, цивільні справи № 592/9058/17-ц, № 712/656/15-ц, № 198/476/16-ц, № 483/637/16-ц).

Відповідно до ст. 1221 ЦК місцем відкриття спадщини є останнє місце проживання спадкодавця. Якщо місце проживання спадкодавця невідоме, місцем відкриття спадщини є місцезнаходження нерухомого майна або основної його частини, а за відсутності нерухомого майна – місцезнаходження основної частини рухомого майна. В особливих випадках місце відкриття спадщини встановлюється законом.

Тобто із загального правила про місце відкриття спадщини, яким визнається «останнє місце проживання спадкодавця», передбачено виняток – «встановлюється законом місце відкриття спадщини у визначених також законом випадках». Таким законом є Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». Тому після смерті громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях України, відкривається спадщина не за «останнім місцем проживання спадкодавця» (наприклад, у м. Севастополі АР Крим), а в порядку, визначеному законом.

Отже, згідно зі ст. 111 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» у разі, якщо останнім місцем проживання спадкодавця є тимчасово окупована територія, місцем відкриття спадщини є місце подання першої заяви, що свідчить про волевиявлення щодо спадкового майна, спадкоємців, виконавців заповіту, осіб, заінтересованих в охороні спадкового майна, або вимоги кредиторів. Якщо місце проживання спадкодавця невідоме, а нерухоме майно або основна його частина, у разі відсутності неру-

хомого майна – основна частина рухомого майна, знаходиться на території, передбаченій частиною першою цієї статті, місцем відкриття спадщини є місце подання першої заяви, що свідчить про волевиявлення щодо спадкового майна, спадкоємців, виконавців заповіту, осіб, заінтересованих в охороні спадкового майна, або вимоги кредиторів.

Першу заяву про відкриття спадщини, обтяженої правовим режимом тимчасової окупації території України, мають право подати як спадкоємці, виконавці заповіту, особи, заінтересовані в охороні спадкового майна, так і кредитор. Разом із тим нотаріуси започаткували практику про те, що інформація про останнє місце проживання спадкодавця на тимчасово окупованій території вказується у заяві про прийняття чи відмову від спадщини. При цьому нотаріус обов'язково перевіряє наявність спадкових справ у Спадковому реєстрі. У разі відсутності наявних спадкових справ на підставі першої заяви нотаріус відкриває нотаріальне провадження у сфері спадкування та веде спадкову справу. Порядок внесення відомостей у Спадковий реєстр визначається постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку реєстрації деяких спадкових справ у Спадковому реєстрі» від 15 квітня 2015 р. № 210.

Крім того, до особливостей вчинення нотаріальних дій у сфері спадкування слід також віднести і відкриття спадкової справи лише нотаріальними органами, визначеними в Законі України «Про нотаріат». А отже, актуальними є розпорядження Уряду «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення» від 7 листопада 2014 р. № 1085-р, Наказ Міністерства юстиції України «Про невідкладні заходи щодо захисту прав громадян на території проведення антитерористичної операції» від 17.06.2014 р. № 953/5, в якому, зокрема, вказується, що нотаріальні дії щодо нерухомого майна, яке розташоване в населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, здійснюють приватні та державні нотаріуси інших районів Луганської та Донецької областей відповідно до законодавства.

Науково-практичний аналіз норм ЦК та спеціального законодавства у сфері забезпечення охорони та захисту спадкових прав громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України, доводить, що до особливостей, які слідує із дії правового режиму тимчасової окупації території України, відноситься визначення місця відкриття спадщини на підставі подачі першої заяви про відкриття спадщини. Разом із тим ЦК не розкриває значення терміна «перша заява», тому в практичній площині існують ко-

лізії в застосуванні цієї норми. Про це, зокрема, наголошується і в юридичній літературі [4].

Звертаємо увагу на те, що Законом України «Про нотаріат» та Цивільним кодексом України передбачений загальний порядок відкриття спадщини та видачі свідоцтва про спадщину спадкоємцям – громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території з певними особливостями, визначеними законом. Тож наступною особливістю ведення спадкових справ нотаріусами є необхідність підтвердження факту смерті спадкодавця – громадянина України, який проживав на тимчасово окупованій території, або підтвердження родинних зв'язків у спадковому процесі. Таким чином, подача необхідних доказів, без яких нотаріус не має права вчиняти нотаріальні процесуальні дії у сфері спадкування, а в разі їх відсутності чи невідповідності вимогам українського законодавства – винесення обґрунтованої постанови про відмову у вчиненні нотаріальних дій, є наступною особливістю спадкового процесу, обтяженого дією правового режиму тимчасової окупації території.

При цьому слід наголосити на імперативному приписі ст. 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», на підставі якого будь-який акт (наприклад, свідоцтво про смерть), виданий органами та/або особами, які створені чи призначені у спосіб та в порядку іншому, ніж визначений у Конституції та законах України, є недійсним і не створює правових наслідків.

Щоб вирішити цю проблему, було внесено зміни в Цивільний процесуальний кодекс України та передбачено встановлення в суді факту, що має юридичне значення. Отже, встановлення у суді факту смерті спадкодавця на тимчасово окупованій території та ухвалення відповідного судового рішення іменем України не замінює свідоцтва про смерть, а є лише підставою для його отримання в порядку, визначеному законодавчими актами України.

Так, статтею 317 ЦПК визначено особливості провадження у справах про встановлення факту смерті особи на тимчасово окупованій території України, а саме заява про встановлення факту смерті особи на тимчасово окупованій території України, визначеній Верховною Радою України, може бути подана родичами померлого або їхніми представниками до суду за межами такої території України. Справи про встановлення факту смерті особи на тимчасово окупованій території України розглядаються невідкладно з моменту надходження відповідної заяви до суду. Ухвалене судом рішення у справах про встановлення факту смерті особи на тимчасово окупованій території України підлягає негайному виконанню. Рішення у справах про встановлення факту смерті особи на тимчасово окупованій території України може

бути оскаржено в загальному порядку, встановленому цим Кодексом. Оскарження рішення не зупиняє його виконання. Копія судового рішення видається учасникам справи негайно після проголошення такого рішення або невідкладно надсилається судом до органу державної реєстрації актів цивільного стану за місцем ухвалення рішення для державної реєстрації смерті особи.

Ще однією особливістю вчинення нотаріальних процесуальних дій у сфері спадкування, обтяженого правовим режимом тимчасової окупації території, є відповідність заповітів чинному законодавству України. На існування цієї проблеми вказує також судова практика. Так, у постанові Верховного Суду від 28.08.2020 р. у справі № 185/2052/19 вказується на те, що заповіт відповідно до положень статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» є недійсним і не створює правових наслідків, тобто є нікчемним.

Слід також зазначити, що загалом під час учинення нотаріальних проваджень у сфері спадкування нотаріуси як рекомендаційні джерела використовують відповідні інформаційні листи Міністерства юстиції України, наприклад, лист Міністерства юстиції України «Щодо прийняття спадщини за місцем її відкриття на території Донецької та Луганської областей, де проводиться антитерористична операція» від 17.07.2014 р. № 13.1-32/357 [5].

Отже, підсумовуючи викладене вище, доходимо висновку, що в нотаріальному провадженні у сфері спадкування, де спадкові відносини обтяжені дією правового режиму тимчасової окупації території України, нотаріальні процесуальні дії здійснюються на території України нотаріальними органами (державними чи приватними нотаріусами, посадовими особами органів місцевого самоврядування) на підставі загальних та спеціальних норм у сфері спадкування. Ведення спадкових справ, у яких суб'єктами є громадяни України, які проживають на тимчасово окупованій території, відбувається з дотриманням принципів нотаріального процесу.

Література

1. Управління Верховного комісара ООН з прав людини. Тематична доповідь. Ситуація з правами людини в тимчасово окупованій Автономній Республіці Крим та місті Севастополі (Україна). URL: https://www.ohchr.org/documents/countries/ua/crimea2014_2017_ukrainian.pdf
2. Верховна Рада України. *Офіційний веб-портал парламенту України. Законодавство України*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>
3. Верховна Рада України. *Офіційний веб-портал парламенту України. Законодавство України*. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua>

4. Кармаза О.О. До питання щодо напрямків удосконалення законодавства України у сфері спадкування. International scientific and practical conference «New challenges of legal science in Ukraine and EU countries» Miskolc, Hungary, April 19–20, 2019. Miskolc : Izdevnieciba «Baltija Publishing», 2019. P. 115–118.

5. Інформаційний лист Міністерства юстиції України «Щодо прийняття спадщини за місцем її відкриття на території Донецької та Луганської областей, де проводиться антитерористична операція» від 17.07.2014 р. № 13.1-32/357. URL: <https://vnpu.kiev.ua/?p=2816>.

Анотація

Луцька Г. В. Деякі особливості вчинення нотаріальних проваджень у сфері спадкування в разі, якщо спадщина знаходиться на тимчасово окупованих територіях України. – Стаття.

У статті описуються юридичні наслідки тимчасової окупації частини території України та створені перешкоди в охороні й захисті цивільних прав громадян на цих територіях. Обґрунтовується важливість нотаріальної форми охорони та захисту спадкових прав і труднощі в її використанні жителями тимчасово окупованих територій у зв'язку із припиненням діяльності органів влади України на зазначених територіях. Здійснюється науково-практичний аналіз норм Цивільного кодексу України, Закону України «Про нотаріат», Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», а також підзаконних нормативно-правових актів, які визначають особливості охорони та захисту спадкових прав громадян України, що проживають на тимчасово окупованій території України. Обґрунтовується висновок, що в нотаріальному провадженні у сфері спадкування, де спадкові відносини обтяжені дією правового режиму тимчасової окупації території України, нотаріальні процесуальні дії здійснюються на території України нотаріальними органами (державними чи приватними нотаріусами, посадовими особами органів місцевого самоврядування) на підставі загальних та спеціальних норм у сфері спадкування. Ведення спадкових справ, у яких суб'єктами є громадяни України, які проживають на тимчасово окупованій території, відбувається з дотриманням принципів нотаріального процесу. Доведено, що після смерті громадянина України, який проживав на тимчасово окупованих територіях України, відкривається спадщина не за «останнім місцем проживання спадкодавця», а за місцем подання «першої заяви» в порядку, визначеному законом. Зазначається, що встановлення в суді факту смерті спадкодавця на тимчасово окупованій території та ухвалення відповідного судового рішення іменем України не замінює свідоцтва про смерть, а є лише підставою для його отримання в порядку, визначеному законодавчими актами України. Пропонується під час вчинення нотаріальних процесуальних дій на практиці як рекомендаційне джерело використовувати інформаційні листи Міністерства юстиції України.

Ключові слова: нотаріальний процес, спадкування, спадщина, охорона прав, захист прав, тимчасово окупована територія України, мешканці тимчасово окупованої території.

Summary

Lutska H. V. Some features of notarial proceedings in the field of inheritance if the inheritance is located in the temporarily occupied territories of Ukraine. – Article.

The article describes the legal consequences of the temporary occupation of part of the territory of Ukraine and the created obstacles in the protection and defense of civil rights of citizens in these territories. The importance of the notarial form of protection and protection of hereditary rights and the difficulties in its use by the inhabitants of the temporarily occupied territories in connection with the termination of the activities of the authorities of Ukraine in these territories are substantiated. The scientific and practical analysis of the norms of the Civil Code of Ukraine, the Law of Ukraine «On Notaries», the Law of Ukraine «On Ensuring the Rights and Freedoms of Citizens and the Legal Regime in the Temporarily Occupied Territory of Ukraine», the Law of Ukraine «On Peculiarities of State Policy on Temporary State Sovereignty occupied territories in Donetsk and Luhansk regions», as well as bylaws that define the features of protection and defense of hereditary rights of citizens of Ukraine living in the temporarily occupied territory of Ukraine. The conclusion is substantiated that in notarial proceedings in the field of inheritance, where hereditary relations are

burdened by the legal regime of temporary occupation of the territory of Ukraine, notarial procedural actions are carried out on the territory of Ukraine by notarial bodies (public or private notaries, officials of local governments) in the field of inheritance. Inheritance cases in which the subjects are citizens of Ukraine living in the temporarily occupied territory are conducted in compliance with the principles of the notarial process. It is proved that after the death of a citizen of Ukraine who lived in the temporarily occupied territories of Ukraine, the inheritance is opened not at the «last place of residence of the testator», but at the place of submission of the «first application», in the manner prescribed by law. It is noted that establishing in court the fact of the testator's death in the temporarily occupied territory and making a relevant court decision in the name of Ukraine does not replace the death certificate, but is only the basis for its receipt, in accordance with Ukrainian legislation. It is proposed to use information letters of the Ministry of Justice of Ukraine as a source of recommendation when performing notarial procedural actions in practice.

Key words: notarial process, inheritance, inheritance, protection of rights, protection of rights, temporarily occupied territory of Ukraine, inhabitants of temporarily occupied territory.

УДК 349.2
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).687](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).687)

І. В. Підпала

orcid.org/0000-0002-1356-1160

кандидат юридичних наук,

*доцент кафедри загальних дисциплін
Медико-природничого університету*

МОП – НАЙБІЛЬШИЙ РЕГУЛЯТОР ТРУДОВИХ ВІДНОСИН МОРЯКІВ

Виклад основного матеріалу. Серед дослідників міжнародного права існує думка, згідно якої суб'єктами трудового права є особи, які беруть і можуть брати участь у правовідносинах й бути носіями суб'єктивних трудових прав і обов'язків.

Міжнародним правовим статусом моряків є сукупність їхніх прав, свобод у державі, в якій вони працевлаштувалися. Проблеми їх правового статусу можна розбити на такі групи: колізійні питання громадянства; правове регулювання міжнародної міграції (в'їзд до держави, виїзд до інших держав); правовий статус українських моряків за кордоном. Міжнародні норми, присвячені правовому становищу моряків, можна об'єднати одним поняттям «право іноземців».

Особливість правового становища моряків як іноземців у тому, що на них одночасно поширюють свою дію кілька правопорядків:

– особистий закон іноземця – право держави, до якої належить моряк з огляду на його громадянство, постійне місце проживання;

– закон держави перебування (тієї країни, біля якої фактично перебуває моряк конкретний проміжок часу) [1].

Загальновизнаним поняттям «моряк» визнають людину, яка служить на флоті, або особу, яка має досвід у морській справі [2]. У зв'язку з цим визначення поняття «моряк» в розумінні «робітник» щодо розглянутого теоретичного питання в міжнародному трудовому праві є дуже цікавим. Деякі конвенції МОП визначають моряка як особу, яка фактично здійснює свої трудові функції, інші ж – як особу, здатну їх виконувати. Розглянемо це поняття більш детально на основі аналізу основних морських конвенцій МОП.

Так, Конвенція «Про працевлаштування моряків» № 9 від 10.07.1920 у термін «моряки» включає всіх осіб, які працюють як члени екіпажу судна, зайнятих у морському судноплаванні, за виключенням осіб командного складу [3]. При цьому Конвенція «Про трудові договори моряків» № 22 від 24.06.1926 і Конвенція «Про репатріацію моряків» № 23 від 23.06.1926 визначають термін «моряк» як певну особу, яка працює на борту будь-якого судна і записана до судової ролі [4]. Конвенція «Про зобов'язання судовласників у разі хвороби, травми або смерті моряків» № 55

від 24.10.1936 застосовується до всіх осіб, які працюють на борту будь-якого судна, за винятком військових суден, зареєстрованих на території, для якої ця Конвенція чинна і використовується для морського судноплавання [5].

Конвенція «Про соціальне забезпечення моряків» № 70 від 28.06.1946, Конвенція «Про пенсії моряків» № 71 від 28.06.1946 і Конвенція «Про соціально-побутове обслуговування моряків у морі та в порту» № 163 від 24.09.1987 під терміном «моряк» визначають будь-яку особу, яка працює в різній якості на борту морського судна, яке є державною чи приватною власністю, виключаючи військовий корабель [6]. Конвенція «Про запобігання виробничим нещасним випадкам серед моряків» № 134 від 30.10.1970 визначила, що термін «моряк» охоплює всіх осіб, зайнятих будь-якою роботою на борту певного судна (за винятком військового судна), зареєстрованого на території, де чинна ця Конвенція, яке здебільшого використовується для морського плавання. У разі будь-яких сумнівів щодо того, чи вважаються які-небудь категорії осіб моряками згідно з метою цієї Конвенції, питання вирішує компетентна влада в кожній країні після консультацій із відповідними організаціями судовласників і моряків [7].

Конвенція «Про безперервність зайнятості моряків» № 145 від 28.10.1976 і Конвенція «Про щорічні оплачувані відпустки морякам» № 146 від 29.10.1976, Рекомендація «Щодо безперервності зайнятості моряків» № 154 від 28.10.1976 у своїх нормах термін «моряк» визначають як особу, яка працює за наймом на борту морського судна, зареєстрованого на території, на яку поширюється Конвенція, за виключенням військового корабля; судна, зайнятого риболовлю чи безпосередньо пов'язаними з нею операціями, або китобійним промислом чи аналогічними операціями [8].

Конвенція «Про соціальне забезпечення моряків» (переглянута) № 165 від 09.10.1987 говорить про те, що термін «моряк» означає особу, яка працює за наймом і виконує будь-які функції на борту морського судна, яке здійснює перевезення вантажів або пасажирів у комерційних цілях, використовується в будь-яких інших комерційних цілях або є морським буксиром [9]. Конвенція

«Про найм і працевлаштування моряків» № 179 від 22.10.1996 під терміном «моряк» визнає будь-яку особу, яка відповідає умовам працевлаштування або одержання роботи в будь-якій якості на борту судна далекого плавання, крім державного судна, яке використовується для військових або некомерційних цілей [10].

Конвенція «Про робочий час моряків і склад суднового екіпажу» № 180 від 22.10.1996 і Рекомендація «Щодо заробітної плати моряків, робочого часу та складу суднового екіпажу» № 187 від 22.10.1996 встановили, що термін «моряк» означає будь-яку особу, яка визначається національним законом, правилами або колективними угодами як така, що працює за наймом у будь-якій якості на борту такого судна далекого плавання, до якого застосовуються положення цієї Конвенції. Кожний член МОП в силу Конвенції може передбачати у своєму національному законодавстві такі виключення, які він вважає необхідними щодо риболовних суден [11].

Щоб стати моряком, насамперед необхідно, щоб настав встановлений законом вік, який у трудовому праві прописаний як вік настання правоздатності, що переплітається з віком дієздатності, тобто здатністю моряка своїми діями набувати, виконувати свої права та обов'язки. У статті 188 КЗпП передбачаються три варіанти початку трудової правоздатності за віком. Ані діюче в Україні трудове законодавство, ані проект Трудового кодексу України не мають нормативного визначення понять «трудова правоздатність» і «трудова дієздатність». При цьому з'явилася додаткова категорія, яка має важливе значення для поняття трудової правоздатності і дієздатності, «працевдатність розуміюча» як здібність до трудової діяльності за станом здоров'я [12].

Щодо моряків як робітників працевдатність має принципове значення при наймі на роботу. Наприклад, вимоги до стану здоров'я й інші специфічні вимоги до осіб, які входять до складу екіпажу морського судна, зумовлені об'єктивними умовами праці цієї категорії робітників. Моряк не може стати суб'єктом міжнародного морського трудового права, якщо не володіє працевдатністю, тобто не придатний до виконання трудової функції як члена екіпажу судна за станом здоров'я. Трудова правоздатність і дієздатність моряків мають низку особливостей порівняно з іншими категоріями робітників. Наприклад, до роботи на морі можуть бути допущені особи не молодші 16 років (у цьому випадку українське законодавство відповідає міжнародними нормам), які мають фізичну підготовку, володіють знанням англійської мови, а також пройшли відповідну професійну підготовку і навчання та мають відповідний диплом, сертифікати та паспорт моряка [13].

Таким чином, моряк як суб'єкт міжнародного права є носієм міжнародних прав та обов'язків, які виникають згідно з загальними нормами міжнародного права або приписами міжнародно-правових актів. Моряком як суб'єктом міжнародного трудового права вважаються такі носії прав і обов'язків у сфері міжнародного правового регулювання трудових відносин, якщо вони є учасниками таких відносин в силу свого міжнародно-правового статусу. Відомо, що насамперед до суб'єктів міжнародного трудового права належать держави, об'єднання держав і міжнародні організації. Міжнародно-трудова правосуб'єктність держав, наприклад, визначається обсягом їхніх прав і обов'язків як суб'єктів міжнародного права взагалі і є частиною міжнародної правосуб'єктності. Важливим для визначення їхнього правового статусу є право останніх брати участь у міжнародному співробітництві з будь-яких питань, що складають міжнародний інтерес, та обов'язок забезпечувати і дотримуватися належного рівня гарантування та захисту основних прав і свобод для моряків на відповідній території, що водночас є і основними принципами сучасного міжнародного права.

Як суб'єкти міжнародного трудового права держави мають право реалізувати свої інтереси у сфері праці, трудової міграції, соціального забезпечення шляхом укладення міжнародних договорів на дво- та багатосторонній основі; вони мають право брати участь у діяльності міжнародних організацій з універсальним і спеціальним статусом та у прийнятті останніми правових приписів щодо правового регулювання праці та трудових відносин; їм надано право об'єднуватися і виробляти спільні рішення в цій сфері на регіональній основі. Держави за способом набуття прав та обов'язків володіють первинною, а за змістом і обсягом належних їм прав – загальною та договірною правосуб'єктністю, що містить і ознаки універсальності. Вони виявляються у тому, що держава лише за фактом її існування зі всіма необхідними атрибутами державності автоматично набуває статусу суб'єкта міжнародного права з усією сукупністю міжнародних прав та обов'язків, в тому числі і у сфері праці та трудових відносин.

З метою набуття додаткових прав та обов'язків, розширюючи межі правосуб'єктності, держава вступає у договірні стосунки з іншими державами, об'єднаннями держав і міжнародними організаціями, метою яких є узгодження інтересів у визначеній сфері та вироблення єдиних підходів, принципів, стандартів до правового регулювання праці та трудових відносин. Усі міжнародні заходи, які стали предметом угод і домовленостей, здійснюються не безпосередньо, а через державу. Тільки вона бере на себе відповідні міжнародно-правові зобов'язання щодо охорони трудових

прав індивідів. Тобто лише вольовий акт державної влади, яким ратифікуються відповідні міжнародні угоди з питань праці, надає дієвості відповідним положенням міжнародних актів. Тому, володіючи всією сукупністю прав, держава насамперед виходить із власних інтересів і виявляє волю щодо їх реалізації в конкретних договірних взаємовідносинах. Загалом подальша реалізація зумовлених договірних взаємовідносин так само залишається прерогативою держави і пов'язується з подальшою їх ратифікацією й наданням таким домовленостям юридичної сили в межах своєї юрисдикції [14].

Крім зазначених вище трудових відносин, у міжнародному трудовому праві можуть виникати й інші відносини. У випадку, якщо суб'єктами таких відносин стають міжнародні організації (наприклад, МОП), то такі відносини будуть похідними від трудових відносин. Таким чином виявляється необхідність проаналізувати правовий статус міжнародних організацій, які займаються питаннями праці, їхню правосуб'єктність і роль у правовому регулюванні праці, а також ефективність їхньої діяльності [15].

У міжнародних організаціях склад нормотворчої діяльності визначається наявністю дійсно насутих потреб усіх світових товариств щодо регулювання трудових відносин на сучасному етапі розвитку економічних відносин людської цивілізації. Це сприяє забезпеченню процесу взаємодії міжнародного і внутрішньодержавного права, яке може бути як міжнародно-правовим, так і національно-правовим [16]. Як вбачається з історії, необхідність формалізувати старі звичаї виникла в законодавстві у XIX ст. при міжнародному підході до вирішення проблем. Із середини цього століття почали з'являтися нормативні акти, які встановлювали правила поведінки держав в області функціонування міжнародної організації. Першими з таких документів були регламенти річкових комісій по Рейну і Дунаю, що регулювали річкові перевезення.

З давніх часів бурхливий ріст міжнародної торгівлі сприяв швидкому розвитку мореплавства, яке часто закінчувалося катастрофами, оскільки не існувало правил керування водними просторами. Наприклад, всередині XIX ст. біля берегів Франції щорічно зазнавали катастроф у середньому біля 180 суден різних націй. Германських суден далекого плавання у період із 1886 по 1897 рік потонуло близько 1128. Щодо морів світу, то вкінці XIX ст. зазнали катастроф 1830 суден, із яких 899 вдалося врятувати, а 931 – ні [17].

У 1945 році з'явилася міжнародна організація ООН, яка приділяла проблемам мореплавства ретельну увагу. Через три роки після її творення в Женеві була скликана міжнародна конференція і прийнята Конвенція «Про створення Міжнарод-

ної морської організації». Основною її задачею стало встановлення правил, які стосуються судноплавства в області забезпечення безпеки на морі та регулювання міжнародних відносин.

У 1974 році була прийнята Міжнародна Конвенція «З охорони людського життя на морі» (далі – СОЛАС), до якої приєдналося 120 держав із понад 98% усіх суден, відомих у світі. Це свідчить про роль ІМО, як нормотворчого органу, який захищає моряків як суб'єктів міжнародних відносин. Що ж стосується конвенцій, то вони широко визнаються, оскільки нині не можливо керувати судном по міжнародних маршрутах, не враховуючи правил ІМО, які регулюють рух на морі. Нині перед ІМО стоять задачі, які вона покликана вирішити в сукупності для забезпечення безпеки судноплавства в міжнародних масштабах, найважливішими з них є задачі, пов'язані з екіпажем, оскільки моряки, які знаходяться на борту суден як члени екіпажу, повинні бути під особливою увагою, тому що нещасні випадки з ними виникають значно частіше, ніж технічні збої в роботі машин.

Глобальна роль ІМО найбільш виражено виявляється в універсальному розробленні нею інструментів та правил для забезпечення безпеки мореплавства. Так, була здійснена розробка Міжнародної конвенції «Про пошук і рятування на морі» від 27.04.1979, яку ратифікувало 56 держав, флот яких складає 98,3% світового тоннажу, Міжнародної конвенції «Про вантажну марку» від 05.04.1966, яку ратифікувало понад 60 держав, флот яких складає 98,2% світового тоннажу та Міжнародної конвенції «Про запобігання забрудненню з суден» від 02.11.1973, яку ратифікувало понад 50 держав, флот яких складає 93,4% світового тоннажу. При активній участі ІМО прийняті такі основні джерела міжнародного морського права, як Конвенція ООН «Про відкрите море» від 29.04.1958 і Конвенція ООН «Із морського права» від 10.12.1982 [18].

У 1959 році ІМО підписала угоду з МОП, проголосивши необхідність тісної співпраці і проведення консультацій щодо питань, які являють спільний інтерес. Безпосередня співпраця двох організацій почалася з 1964 року, коли був створений Об'єднаний Комітет МОП/ІМО з метою перевірки підготовки моряків до вміння використання навігаційних засобів й іншого обладнання, спрямованого на забезпечення безпеки на морі належним чином [19].

МОП є найбільшим у світі регулятором трудових відносин. Нині її учасниками є понад 170 держав, в яких мешкає 98% населення світу, наша країна також є учасником. Практика діяльності МОП свідчить про те, що головна мета міжнародно-правового регулювання праці полягає в сприянні покращенню умов праці для суб'єктів трудо-

вих відносин. У роботі МОП беруть участь не лише представники держав, як це відбувається в звичайних міжнародних організаціях, але й представники працюючих і підприємців, при чому усі вони володіють однаковим правом голосу. Нині цей організаційний принцип втілюється в систему соціального партнерства не тільки на міжнародному рівні, але і у національному законодавстві та практиці.

Головна мета діяльності МОП сформована в преамбулі до її Статуту – забезпечення загального і міцного миру на основі соціальної справедливості. Для цього існують змішані міжнародні договори, які містять по два види зобов'язань: 1) міжнародно-правові між державами й іншими суб'єктами міжнародного права; 2) цивільно-правові й інші не міжнародно-правові зобов'язання між державами й не суб'єктами міжнародного права. Участь не суб'єктів міжнародного права в деяких категоріях міжнародних договорів не позбавляє останніх міжнародно-правового характеру.

Особливе місце серед міжнародно-правових актів у сфері праці займають Конвенції та рекомендації МОП, оскільки вона є спеціалізованою установою ООН, яка проголосила за мету вивчення й поліпшення умов праці та життя працівників. Тому найважливішою стороною діяльності МОП є розробка та прийняття конвенцій і рекомендацій. Саме можливість відкритого висування й обговорення вимог щодо створення міжнародних правових актів і норм певною мірою слугує поліпшенню умов праці та умов життя працюючих. Ці нормативи про працю є тими основними формами, за допомогою яких МОП здійснює міжнародно-правове регулювання праці. Своїми конвенціями МОП створює для держави, яка її ратифікувала, зобов'язання щодо внесення відповідних змін до національного законодавства про працю, а рекомендаціями закликає держави, щоб національні норми трудового права по можливості відповідали нормам, закріпленим у рекомендаціях [12].

З моменту створення МОП було вирішено, що особливі питання, які відносяться до моряків, слід розглядати на спеціальних морських сесіях Міжнародної конференції праці, присвячених виключно їхнім проблемам. Так, у період між 1920 і 2012 роками МОП прийняла понад 45 Конвенцій (в силу вступило більше 39) і 36 Рекомендацій, які стосуються моряків як суб'єктів міжнародного права, що складають чверть від загальної кількості нормативних актів МОП [20].

На морському флоті МОП веде постійну роботу в області правового регулювання праці моряків:

1) розробляє конвенції та рекомендації й інші нормативні акти стосовно праці моряків;

2) співпрацює в рамках своєї компетенції з різних питань із ІМО та іншими міжнародними організаціями з метою підвищення безпеки судноплавства. Вони на своїх сесіях приймають низку

найважливіших міжнародних конвенцій, резолюцій, кодексів і рекомендацій, спрямованих на забезпечення безпеки мореплавства й охорону довкілля. Основна мета цих документів – підвищення безпеки мореплавства шляхом обов'язкового застосування єдиних для усіх встановлених стандартів як при управлінні суднами з берега, так і в процесі їх експлуатації екіпажами;

3) розробляє міжнародні правила і програми навчання осіб морським спеціальностям, приділяючи особливу увагу навчанню плавскладу протипожежним прийомам і правилам безпеки мореплавства;

4) контролює соціальне обслуговування моряків судовласниками;

5) надає допомогу при потраплянні суден в аварію;

6) розробляє правила щодо запобігання піратським нападам;

7) контролює умови трудових договорів та облік їх робочого часу і відпочинку, занесених до судових графіків роботи [2]. Відсутність реального механізму забезпечення виконання державами-членами організації прийнятих на себе обов'язків в області регулювання праці моряків можна віднести до недоліків роботи МОП. Заради справедливості потрібно зазначити, що такий недолік властивий не лише МОП, але й багатьом іншим міжнародним міжурядовим організаціям і навіть всьому міжнародному праву загалом [19].

У статуті МОП від 28.06.1919 (ст. 33) передбачено примушувати держави до виконання зобов'язань: «Якщо який-небудь Член Організації не підкориться в зазначений час рекомендаціям, які містяться в докладі комісії по розслідуванню чи в рішенні Міжнародного Суду, то Адміністративна Рада може рекомендувати Конференції такі дії, які вирішить доцільними для забезпечення виконання цих рекомендацій» [20]. Безумовно, такий механізм реалізації норм не може діяти ефективно. Тому настав час для внесення відповідної законодавчої норми, яка забезпечить можливість застосовувати більш впливові примусові заходи. Нині єдина санкція, допустима МОП, це моральна. Вихід із цієї ситуації вбачається в більш чіткій послідовності вимог, які входять до компетенції міжнародних організацій, а також більш відповідальному виконанні угод про розмежування повноважень між організаціями й державами.

Розглядаючи діяльність міжнародних організацій, не можна не зазначити проблему належного здійснення їхніх приписів щодо усунення порушень на практиці. Часто діяльність держав по виконанню припису не ефективна, оскільки в багатьох із них норми, створені міжнародними організаціями в цій сфері, просто не діють. Тому необхідно цілеспрямовано відновити організаційно-правовий механізм діяльності держав в рамках

міжнародних організацій з метою своєчасної, всебічної і повної реалізації прийнятих ними зобов'язань по забезпеченню ефективності дії норм міжнародного трудового права.

Зі сторони міжнародних організацій необхідно посилити контроль за забезпеченням безпеки праці на морі та соціальним захистом моряків як у кожній країні, так і в світовій галузі судноплавства загалом. Такі дії дадуть змогу контролювати не тільки наявність фактів порушення безпеки мореплавства, але й створить на основі вивчення відповідної інформації підстави для винесення необхідних і конкретних рекомендацій державам по ліквідації порушень, з'явиться можливість контролю за додержанням цих рекомендацій щодо моряків [12].

Висновки. Таким чином, держави, міжнародні організації та моряки виступають суб'єктами міжнародного трудового права. Моряки як суб'єкти трудового права, працевлаштовуючись до іноземного судновласника у певній державі, створюють своїми діями трудові правовідносини, які підлягають регулюванню, що зобов'язує вступати у свої права міжнародні організації для виконання повноважень щодо регулювання та контролю трудових відносин між державами та моряками як суб'єктами.

Моряки як суб'єкти мають володіти трудовою правосуб'єктністю, а саме правоздатністю, дієздатністю і працездатністю, тобто стосовно міжнародного морського трудового права вони повинні відповідати спеціальним вимогам щодо віку, кваліфікації, професійної підготовки й стану здоров'я. Згідно з цим судновласники наділені відповідними договірними правовідносинами, за допомогою яких вони користуються правом підбору, найму та звільнення моряків. Держави як основні діючі суб'єкти у цих міжнародних трудових відносинах у результаті волевиявлення формують міжнародно-правові норми для здійснення трудових відносин між судновласником і моряком, а міжнародні організації, насамперед МОП, як органи, які приймають конвенції й рекомендації про працю на основі аналізу правовідносин, що склалися, з урахуванням національного законодавства відповідно до волевиявлення держав і локальних актів судновласників регулюють і контролюють додержання усіх нормативів цими суб'єктами.

Моряки є одним з елементів створення міжнародних трудових відносин, в яких вони виступають як суб'єкти цих правовідносин, що підпадають під законодавчі норми держави, в якій вони працевлаштовуються, а держава щодо них є керу-

ючим суб'єктом праці. Міжнародні ж організації щодо моряків є захисним, стосовно держав – контролюючим, а щодо їх обох – регулюючим суб'єктом праці у міжнародній трудовій системі.

Література

1. Фельдман Д.И. Международная правосубъектность: некоторые вопросы теории // Под редакцией Д.И. Фельдмана. М., 1971. С. 14.
2. Шемякин О.М. Міжнародне приватне морське право. Одеса : ЛАТСТАР, 2000. 272 с.
3. Маврин С.П., Хохлов Е.Б. Работник как субъект трудового права. Правоведение. 1996. № 4.
4. Гайворонський В.М. Міжнародне приватне право : навч. посібник / За ред. В.М. Гайворонського, В.П. Жущмана. К. : Юрінком Інтер, 2007. 368 с.
5. Скобелкин В.Н. Трудовые правоотношения / В.Н. Скобелкин. М., 1999. 152 с.
6. Лазор Л.И. Трудовые правоотношения. 2011. URL: dspace.snu.edu.ua:8080.../109/.._187.pdf.
7. Фізичні особи як суб'єкти МПП. URL: http://http://librar.org.ua/sections_r_46203.html.
8. О'Нил Уильям А. ООН и Международная морская организация. Московский журнал международного права. 1996. № 2. С. 94–99.
9. Иванов С.А. Проблемы международного регулирования труда / С.А. Иванов. М., 1964. С. 15.
10. Иванов С.А. МОТ: контроль за применением международных норм о труде и его проблемы / С.А. Иванов // Государство и право. 1997. № 7. С. 22.
11. Статут Міжнародної організації праці. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/993_154#Text.
12. Дженис М. Европейское право в области прав человека. [Практика и комментарии] / Дженис М., Кэй Р., Бродли Э.: пер. с англ. М. : «Права человека», 1997. 640 с.
13. Гаврилов В.В. Международное частное право. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 26–73.
14. Ануфриева Л.П. Международное частное право. Общая часть. М., 2000. Т. 1. С. 122–167.
15. Международное гуманитарное право в документах. М. : Московский независимый институт международного права, 1996. 556 с.
16. Лукашук И.И. Международное право. Общая часть : учебник. М., 1996. 152 с.
17. Игнатенко Г.В., Туинов О.И. Международное право : учебник для вузов. М., 2001. С. 25–41.
18. Сборник правовых актов МОТ / Сост., предисловие докт. юрид. наук, проф. эксперта комитета экспертов МОТ С.П. Маврина. СПб : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 485 с.
19. Жернаков В. Міжнародний аспект правового регулювання соціально-трудоу відносин. Право України. 2001. № 4. С. 59–61.
20. Лаврінчук І. Європейська конвенція і трудове право України. *Праця і зарплата*. 2004. № 18. С. 2–3.
21. Кауров В.Г. Международное трудовое право – отрасль международного права. *Знания молодых юристов XXI века* : материалы научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. Владивосток., 2001. С. 106–111.

Анотація

Підпала І. В. МОП – найбільший регулятор трудових відносин моряків. – Стаття.

Правосуб'єктність міжнародних організацій є похідною від правосуб'єктності держав, оскільки за своїм характером, змістом та обсягом повністю залежить від волі держав. Проте за способом набуття прав та обов'язків міжнародно-трудова правосуб'єктність міжнародних організацій є договірною, оскільки сукупність прав і обов'язків щодо правового регулювання питань праці та трудових відносин виникає на підставі багатосторонніх договорів. Внесення загального поняття «моряк» у відповідні конвенції МОП має велике значення і тлумачиться як особа, визначена національним законодавством чи практикою або колективними угодами, яка бажає працевлаштуватися чи працювати за наймом як член екіпажу на борту морського судна, за виключенням військового корабля; судна, зайнятого рибальством чи безпосередньо пов'язаних з ним операціями, чи китобійним промислами або аналогічними операціями.

Практика застосування Міжнародних Конвенцій МОП в Україні свідчить про те, що деякі норми тлумачяться розширено і застосовуються не лише до моряків, але й до членів екіпажів рибпромислових суден. Насамперед це стосується норм про заробітну плату, тому правове регулювання діяльності моряків МОП є дуже впливовим механізмом і захищає трудові права членів екіпажів.

Зроблено висновок, що держави, міжнародні організації та моряки виступають суб'єктами міжнародного трудового права. Моряки як суб'єкти трудового права, працевлаштовуючись до іноземного судновласника у певній державі, створюють своїми діями трудові правовідносини, які підлягають регулюванню, що зобов'язує вступати у свої права міжнародні організації для виконання повноважень щодо регулювання та контролю трудових відносин між державами та моряками як суб'єктами. Моряки при цьому як суб'єкти мають володіти трудовою правосуб'єктністю, а саме правоздатністю, дієздатністю і працездатністю, тобто стосовно міжнародного морського трудового права вони повинні відповідати спеціальним вимогам щодо віку, кваліфікації, професійної підготовки і стану здоров'я. Згідно з цим судновласники наділені відповідними договірними правовідносинами, за допомогою яких вони користуються правом підбору, найму та звільнення моряків.

Ключові слова: міжнародна організація праці, міжнародні конвенції, трудові відносини, моряк, національне законодавство, колективні угоди.

Summary

Pidpala I. V. ILO largest control of labor relations sailors. – Article.

The legal personality of international organizations is a derivative of the legal personality of states, since by its nature, content and volume it completely depends on the will of the states. However, according to the method of acquiring rights and obligations, the international labor legal personality of international organizations is contractual, since the set of rights and obligations regarding the legal regulation of labor issues and labor relations arises on the basis of multilateral agreements. The introduction of the general concept of a seafarer in the relevant ILO conventions is of great importance, and is explained by a “seafarer”, as a person defined by national law or practice, or by collective bargaining agreements, wishing to be employed or employed as crew members on board a sea vessel, for with the exception of: a warship; a vessel engaged in fishing or directly related operations, or whaling or similar operations.

The practice of applying the International Conventions of the ILO in Ukraine indicates that some norms are being expanded and applied not only to seafarers, but also to crew members of fishing vessels. First of all, this concerns the norms on wages therefore, the legal regulation of the activities of the ILO seafarers is a very influential mechanism and protects the labor rights of crew members. It is concluded that states, international organizations and seafarers are subjects of international labor law.

Seafarers, as subjects of labor law by employment with a foreign shipowner in a particular state, create by their actions an employment relationship that is subject to regulation, which obliges international organizations to enter into their rights to exercise powers to regulate and control labor relations between states and seafarers subjects. Seafarers, as subjects, must have legal personality, namely legal capacity, capacity and ability to work, ie in relation to international maritime labor law, they must meet special requirements regarding age, qualifications, training and health status. According to this, shipowners are endowed with appropriate contractual legal relations, through which they enjoy the right to select, hire and release seafarers.

Key words: international labor organization, international conventions, labor relations, seafarer, national legislation, collective agreements.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342.951:336.24.07
DOI [https://doi.org/10.32837/ryuv.v0i6\(35\).688](https://doi.org/10.32837/ryuv.v0i6(35).688)

К. Е. Абдукадірова
orcid.org/0000-0002-3980-6357
аспірантка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Академії праці, соціальних відносин і туризму

МИТНИЙ СПІР ЯК ВИД ПРАВОВОГО СПОРУ

Постановка проблеми. Відсутність ясності й однозначності в розумінні змісту норм законодавства України з питань митної справи суб'єктами митних правовідносин провокує виникнення численних конфліктів. Як наслідок, різноманітні конфлікти у митній сфері є передумовою виникнення митних спорів та одним із найважливіших факторів, що негативно відображаються на стабільності правопорядку як основи розвитку суспільства та держави. З огляду на це, питання дослідження митного спору в галузі митного регулювання набувають особливої актуальності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам різних публічно-правових спорів присвячені праці таких учених, як С.В. Бакуліна, В.М. Бевзенко, О.Й. Бучинський, С.В. Ківалов, О.С. Луніна, Н.Б. Писаренко, К.О. Тимошенко, Н.Є. Хлібороб та ін. Окремим питанням, пов'язаним із вивченням митних спорів, приділено увагу М.В. Калантай, Ю.В. Оніщиком, С.А. Попель, В.В. Решотою, М.М. Толстолуцькою та ін. Однак митний спір як вид правового спору досі не є досконало вивченим, що й зумовлює актуальність тематики дослідження.

Метою статті є визначення правової природи, сутності та структури митного спору.

Виклад основного матеріалу дослідження. Етимологічно слово «спір» пояснюється як «взаємне прирікання, словесне (усне чи письмове) змагання, у якому кожна зі сторін відстоює власну думку, доводить свою правоту або взаємні претензії (як правило, у суді) на володіння будь-чим; словесне змагання (усне чи письмове), де кожна сторона, спростовуючи думку опонента, відстоює власну» [1, с. 163]. На думку В.В. Веннікової, етимологічний аспект спору існує у двох значеннях: а) сперечання, змагання, суперечка; б) домагання, вимагання чого-небудь у судовому порядку. Друге значення є похідним від першого. У першому міститься етимологічна сутність поняття спору. Ключовими для визначення спору є такі ознаки, як розбіжність думок, доведення їх до відома

протилегної сторони (усно чи письмово) з метою встановлення пріоритетності власної думки всупереч іншим [2, с. 764]. Отже, етимологічно категорія «спір» пов'язується з існуванням певних суперечностей, зіткненням протилегних інтересів, змаганням задля доведення своєї позиції [3, с. 24].

Поняття «спір» можна розглядати із соціологічного, економічного, логічного, філософського та правового поглядів. Ю.В. Божко звертає увагу на те, що необхідно розрізняти категорії «спір» та «правовий спір», оскільки з позиції права спір має значення лише тоді, коли в його основі лежать суб'єктивні права, юридичні обов'язки, законні інтереси, свободи, тобто те, що регулює право. В іншому разі спір не має значення для права, а право на нього жодним чином не реагує [4, с. 15]. Спір становить певну стадію розвитку конфлікту, спрямовану на його вирішення. Юридичний зміст правового спору як матеріально-правового охоронного правовідношення утворюють відповідні права сторін конфлікту заявляти вимоги та заперечення на захист своїх суб'єктивних прав та законних інтересів у цьому правовідношенні [4, с. 18].

На думку Н.А. Чечіної, правовий спір означає різні види перешкод, опір, перепони до здійснення права, а також таку поведінку зобов'язаних осіб, яка створює невпевненість, невизначеність, невідомість і сумніви в реалізації права або невизначеність у змісті або обсязі правовідносин [5, с. 14]. Є.Б. Лупарев під правовим спором розуміє тип правових відносин, який характеризується наявністю суперечностей сторін, які були викликані конфліктом інтересів або незбіжністю поглядів на законність та обґрунтованість дій суб'єктів правовідносин [6, с. 50]. С.В. Ківалов визначає правовий спір як форму об'єктивації юридичного конфлікту. Аспектом такої об'єктивації є офіційне звернення до юрисдикційного органу [7, с. 8]. За визначенням О. Бачерікова, правовий спір – це вид юридичної справи, в якій задоволення вповноваженим органом вимог однієї сторони виключає задоволення вимог іншої [8, с. 15]. Про

правовий спір можна вести мову лише тоді, коли суперечність інтересів сторін досягає тієї межі загострення, в якому воно виявляється, як мінімум, у волевиявленні однієї зі сторін щодо захисту своїх прав або охоронюваних законом інтересів. Тому сутністю правового спору є конфлікт про права та обов'язки або інтереси, що охороняються законом, як стверджує Т.А. Сігасва [9, с. 22].

У юридичній літературі виділяють правові спори у сфері публічного та приватного права (залежно від поділу системи права на приватне та публічне) [10, с. 21]. С.В. Ківалов зазначає, що встановлення того, має спір публічно-правовий чи приватно-правовий характер, можливе лише з урахуванням суті правовідносин, які породжують правовий спір. Так, одним із критеріїв для визначення характеру спору є його нормативне підґрунтя: якщо сторони до виникнення спору перебували у відносинах, що регламентуються публічним правом, то і сам спір має публічно-правовий характер. Водночас цей критерій не можна вважати визначальним, оскільки існує багато спорів, учасники яких перебувають одночасно у публічно-правових та приватноправових відносинах [11, с. 10]. Для розмежування публічно-правових та приватноправових спорів можна користуватися системою, яка складається з таких критеріїв, як наявність суб'єкта владних повноважень як сторони правовідносин, із яких виникає спір; публічно-управлінська діяльність суб'єкта владних повноважень у наведених відносинах, яка є предметом спору; наявність «публічного інтересу» територіальної громади або держави і вирішення спору [11, с. 11]. Забезпечення публічного інтересу – це забезпечення інтересу держави та її вповноважених органів, а забезпечення приватного інтересу – це права та інтереси особи. Характерною рисою відносин, які становлять предмет публічно-правового регулювання, є те, що одним із учасників таких відносин є держава, її представник або інший носій владних повноважень, які діють із метою задоволення публічних інтересів [12, с. 445].

Відповідно до ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України публічно-правовий спір – це спір, у якому: хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, зокрема й на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій; хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке вповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг; хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму і спір виник у зв'язку із порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої осо-

би [13]. Н.С. Хлібороб стверджує, що критеріями розмежування публічно-правових і приватноправових спорів є: 1) зміст правовідносин, із яких виник спір; 2) предмет та підстави спору; 3) суб'єкти правового спору [14, с. 10].

Зважаючи на викладене, для з'ясування сутності та правової природи митного спору необхідно визначити юридичну природу митних правовідносин. За своїм змістом митні правовідносини засновані на принципах владності і підпорядкування, їм властивий публічно-правовий характер. Це зумовлено характером повноважень митних органів, а також тим, що у їх діяльності переважають державні, а не приватні інтереси. З огляду на це, митні правовідносини є різновидом публічних і їм властиві ознаки останніх [15, с. 144]. Ю.В. Оніщик зазначає, що митні правовідносини – це врегульовані нормами різної галузевої належності суспільні відносини, засновані на принципах владності і підпорядкування, що виникають у процесі або щодо переміщення предметів через митний кордон України [16, с. 11]. Зважаючи на це, можна констатувати, що митний спір є видом публічно-правового спору.

Ю.В. Оніщик та М.М. Толстолуцька митний спір визначають як публічно-правовий спір, викликаний наявністю митного конфлікту стосовно взаємних прав та обов'язків між владними та підвладними суб'єктами митних відносин щодо застосування чи порушення норм законодавства України з питань митної справи, що вирішується в адміністративному та/або судовому порядку. До специфічних особливостей митних спорів вони зараховують такі: митним є спір, який впливає з митних правовідносин; обов'язковими суб'єктами митного спору є митні органи та їх посадові особи та фізична чи юридична особа, яка переміщує предмети через митний кордон; наявність між суб'єктами митних правовідносин митного конфлікту; предметом митного спору є суб'єктивні права та обов'язки учасників митних правовідносин [17, с. 117].

Для характеристики митного спору як цілісного явища слід розглянути його структуру, що дозволить сформувати більш повне уявлення про митний спір як правову категорію. Елементами структури митного спору є суб'єкти (сторони), предмет та підстави. Предметом митного спору є суб'єктивні права учасників митних відносин. На наш погляд, звуженим є розуміння предмета митного спору як протиправної поведінки (рішення, дії, бездіяльності) митного органу, оскільки порушене суб'єктивне право становить предмет не митного спору, а захисту в юрисдикційному органі. Підстави митного спору – це сукупність юридичних фактів, що свідчать про переконання однієї зі сторін про порушення її прав та існування обґрунтованих вимог щодо їх захисту. Такими

підставами є: порушення законодавства України з питань митної справи одним із суб'єктів митних правовідносин; звернення зацікавленої сторони до митного або судового органу; прийняття митним або судовим органом звернення до розгляду. Специфікою суб'єктного складу митного спору є наявність у ньому, з одного боку, фізичної чи юридичної особи, яка переміщує предмети через митний кордон України і якій дійсно або ймовірно належать спірні права, а з іншого – суб'єкт владних повноважень, митний орган, який безпосередньо здійснює митну справу.

Необхідно зазначити, що рішення, дії або бездіяльність митних органів або їх посадових осіб можуть бути оскаржені в досудовому або судовому порядку (відповідно до Глави 4 Митного кодексу України) [18]. Адміністративний порядок вирішення митного спору полягає у можливості оскарження рішень, дій чи бездіяльності митних органів або їх посадових осіб до митного органу (посадової особи) вищого рівня шляхом подання відповідної скарги. Судовий порядок вирішення митних спорів здійснюється в межах адміністративного судочинства [18]. Отже, митному спору як виду правового спору властиве спеціальне правове регулювання та особливий порядок розгляду і вирішення спорів, пов'язаних із переміщенням предметів через митний кордон України.

Висновки. За своєю правовою природою митний спір є видом публічно-правового. Митний спір – це публічно-правовий спір, що виникає між учасниками митних відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм законодавства України з питань митної справи. Митний спір виникає з митних відносин. Підставами митного спору є юридичні факти, з наявністю яких законодавство України з питань митної справи пов'язує можливість виникнення, зміни або припинення прав, свобод, законних інтересів у суб'єктів митного спору. Предметом митного спору є суб'єктивні права учасників митних відносин. Суб'єктами митного спору є митні органи та їх посадові особи та фізична чи юридична особа, яка переміщує предмети через митний кордон України. Митний спір характеризується спеціальним правовим регулюванням та особливим порядком розгляду і вирішення спорів у сфері митних відносин.

Література

1. Клэандров М.И. Доарбитражный порядок защиты хозяйственных прав. Душанбе: ДОНИИ, 1984. 164 с.
2. Веннікова В.В. Загальна характеристика поняття правового спору та його особливості у праві соціального забезпечення. *Правова доктрина основа формування правової системи держави*: матеріали Міжнарод. практ. конф., присвяч. 20-річчю НАПрН України та обговоренню п'ятиго. моногр. «Правова доктрина України» (Харків, 20–21 листоп. 2013 р.). Харків, 2013. С. 763–766.

3. Бучинський О.Й. Застосування практики Європейського суду з прав людини під час вирішення податкових спорів : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Дніпро, 2019. 192 с.

4. Божко Ю.В. Правові аспекти розгляду податкових спорів в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2014. 214 с.

5. Чечина Н.А. Норма права и судебное решение. Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1961. 78 с.

6. Лупарев Е.Б. Понятие и признаки административно-правового спора. *Журнал российского права*. 2002. № 2. С. 44–51.

7. Ківалов С.В. Выборчий спір як різновид публічно-правового спору. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2011. Т. 10. С. 7–19.

8. Бачеріков О.В. Адміністративне судочинство у справах, пов'язаних із виборчим процесом : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. О., 2011. 21 с.

9. Сигаева Т.А. Подходы к определению сущности правового спора. *Евразийский юридический журнал*. 2010. № 1 (20). С. 19–22.

10. Толстолуцька М.М. Митний спір як предмет адміністративного судочинства. *Вісник Академії праці, соціальних відносин і туризму*. 2019. № 2. С. 19–26.

11. Ківалов С.В. Выборчий спір як різновид публічно-правового спору. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2011. Т. 10. С. 7–19.

12. Сьоміна В.А. Адміністративно-правовий спір: сутність та зміст. *Право і управління*. 2011. № 1. С. 440–451.

13. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text> (дата звернення 18.12.2020).

14. Хлібороб Н.Є. Публічно-правовий спір як предмет юрисдикційної діяльності адміністративного суду : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Львів, 2012. 22 с.

15. Оніщик Ю.В. Митні правовідносини: поняття, ознаки, види. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право)*. 2012. № 1 (56). С. 142–147.

16. Оніщик Ю.В. Правове регулювання митних відносин в Україні та в країнах Європейського Союзу: фінансово-правовий аспект : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Київський національний університет імені Тараса Шевченка. Київ, 2014. 44 с.

17. Оніщик Ю.В., Толстолуцька М.М. Правова ідентифікація дефініції «митний спір». *Правові новели*. 2019. № 9. С. 114–119.

18. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 року № 4495-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17#Text> (дата звернення 18.12.2020).

Анотація

Абдукадірова К. Е. Митний спір як вид правового спору. – Стаття.

Статтю присвячено визначенню правової природи, сутності та структури митного спору.

Установлено, що етимологічно категорія «спір» пов'язується з існуванням певних суперечностей, зіткненням протилежно направлених інтересів, змаганням задля доведення своєї позиції. Зазначено, що поняття «спір» можна розглядати із соціологічного, економічного, логічного, філософського та правового поглядів.

Зауважено, що сутністю правового спору є конфлікт про права та обов'язки або інтереси, що охороняються законом. Наголошено, що у юридичній літературі виділяють правові спори у сфері публічного та приватного права (залежно від поділу системи права на приватне та публічне право).

Зважаючи на те, що за своїм змістом митні правовідносини засновані на принципах владності і підпорядкування, їм властивий публічно-правовий характер і вони є різновидом публічних відносин, констатовано, що митний спір є видом публічно-правового спору.

Визначено, що елементами структури митного спору є суб'єкти, предмет та підстави. Предметом митного спору є суб'єктивні права учасників митних відносин. Підставами митного спору є сукупність юридичних фактів, що свідчать про переконання однієї зі сторін про порушення її прав та існування обґрунтованих вимог щодо їх захисту. Такими підставами є: порушення законодавства України з питань митної справи одним із суб'єктів митних правовідносин; звернення зацікавленої сторони до митного або судового органу; прийняття митним або судовим органом звернення до розгляду. Специфікою суб'єктного складу митного спору є наявність у ньому, з одного боку, фізичної чи юридичної особи, яка переміщує предмети через митний кордон України і якій дійсно або ймовірно належать спірні права, а з іншого – суб'єкт владних повноважень, митний орган, який безпосередньо здійснює митну справу.

Запропоновано під митним спором розуміти публічно-правовий спір, що виникає між учасниками митних відносин у зв'язку з порушенням, застосуванням чи тлумаченням норм законодавства України з питань митної справи.

Зроблено висновок, що митний спір виникає з митних відносин та характеризується спеціальним правовим регулюванням, а також особливим порядком розгляду і вирішення спорів у сфері митних відносин.

Ключові слова: митний спір, митні правовідносини, публічно-правовий спір, суб'єкти митних правовідносин, правовий спір, митне регулювання.

Summary

Abdukadirova K. E. Customs dispute as a type of legal dispute. – Article.

The article is devoted to determining the legal nature, nature and structure of the customs dispute.

It is established that etymologically the category “dispute” is associated with the existence of certain contradictions, clashes of opposing interests, competition to prove their position. It is noted that the concept of “dispute” can be considered from a sociological, economic, logical, philosophical and legal point of view. It is noted that the essence of a legal dispute is a conflict of rights and obligations or interests protected by law. It is emphasized that in the legal literature, depending on the division of the legal system into private law and public law, there are legal disputes in the field of public law and in the field of private law.

Given that the content of customs relations is based on the principles of authority and subordination, they have a public law character and they are a kind of public relations, it is stated that the customs dispute is a kind of public law dispute.

It is determined that the elements of the structure of the customs dispute are: subjects, subject and grounds. The subject of the customs dispute is the subjective rights of the participants in the customs relations. The grounds of a customs dispute are a set of legal facts that indicate the belief of one of the parties about the violation of its rights and the existence of reasonable requirements for their protection. Such grounds are: violation of the legislation of Ukraine on customs matters by one of the subjects of customs relations; appeal of the interested party to the customs or judicial body; acceptance by the customs or judicial authority of the appeal for consideration. The specificity of the subject composition of the customs dispute is the presence in it, on the one hand, a natural or legal person who carry out actions to move objects across the customs border of Ukraine and who really or likely owns the disputed rights, and on the other – the subject of power, customs authority that directly carries out the customs case.

It is proposed to understand a customs dispute as a public-law dispute that arises between the parties to customs relations connection with the violation, application or interpretation of the legislation of Ukraine on customs matters.

It is concluded that the customs dispute arises from customs relations and is characterized by special legal regulation, as well as a special procedure for consideration and resolution of disputes in the field of customs relations.

Key words: customs dispute, customs legal relations, public law dispute, subjects of customs legal relations, legal dispute, customs regulation.

УДК 342.951.02:342.5(477)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).690](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).690)

Д. В. Бараненко
orcid.org/0000-0003-0234-7561
кандидат юридичних наук

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

Постановка проблеми. Електронне урядування в Україні стало невід'ємною частиною політико-правової дискусії. Запроваджуючи його, органи публічної адміністрації намагаються досягти відповідності сучасним вимогам, продемонструвати власну відкритість та впевнений рух на шляху до подальшої демократизації публічної влади. В органах публічної адміністрації починають функціонувати спеціальні структурні підрозділи, покликані відповідати саме за цей напрям діяльності, активно ухвалюються відповідні нормативно-правові акти. Від запровадження електронного урядування очікується ефект у багатьох напрямках (від значного зростання ефективності використання документообігу до покращення роботи зі зверненнями громадян). Електронний уряд визначається як система взаємодії органів державної влади з населенням, заснована на широкому використанні сучасних інформаційних технологій, зокрема й мережі Інтернет, для підвищення доступності та якості державних послуг, скорочення термінів їх надання, а також ліквідації адміністративного навантаження на громадян і організацій, пов'язаних із їх отриманням. Виявлення змісту і сутності електронного урядування щодо публічного управління дозволяє визначити його як систему інформаційної взаємодії публічної влади із суспільством шляхом поєднання внутрішньої (урядової) та зовнішньої (суспільної) інфраструктур через Інтернет-представництва органів публічної влади, що значно розширює доступність публічно-управлінських послуг та скорочує терміни їх надання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання публічного управління у сфері розвитку електронного урядування досліджувалися такими вітчизняними науковцями, як І.В. Арістова, О.А. Баранов, Н.В. Грицяк, М.С. Демкова, С.В. Дзюба, І.Б. Жилияєв, О.В. Карпенко, П.С. Клімушин, В.О. Коновал, О.Б. Кукарін, В.В. Марченко, А.І. Семенченко, А.О. Серенок та ін., які сходяться в тому, що для успішної реалізації державної політики у сфері розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування необхідна її підтримка з боку вищого державного керівництва і наявність політичних інститутів демократичної правової держави, насамперед розвинутих інститутів громадянського суспільства.

Потрібна також наявність дієвої інформаційної інфраструктури та узгодженість процесів запровадження електронного урядування з проведенням адміністративної реформи в країні. Тобто проблема електронного урядування в діяльності центральних органів виконавчої влади залишається вкрай актуальною та потребує подальших досліджень.

Формування цілей. Метою статті є характеристика теоретичних та практичних аспектів реалізації електронного урядування в діяльності центральних органів виконавчої влади.

Виклад основного матеріалу. Електронне урядування як корпоративна система національного, регіонального або відомчого масштабу має кілька аспектів, що відображають його теоретико-методологічні, організаційні, інституційні, нормативно-правові, технологічні та інші основи. Комплексне вивчення цих аспектів є обов'язковою передумовою отримання цілісного системного уявлення про це та оволодіння відповідними знаннями і навичками фахівця організаційних систем електронного урядування будь-якого рівня. Упровадження е-урядування є складним процесом, що потребує значних матеріальних, інтелектуальних і фінансових ресурсів та вирішення комплексу правових, організаційних і технологічних проблем. Серед основних чинників, що гальмують активне запровадження і розвиток різних технологій електронного урядування в системі публічного управління або їх ефективного використання, можна назвати декілька. По-перше, суттєвим чинником є недостатність або ж відсутність системного публічного контролю в цій галузі, а також фактична відсутність єдиної структури публічного управління процесами інформатизації органів публічної адміністрації. По-друге, відчутно впливає дуже слабка взаємодія у функціонуванні інформаційно-комунікаційних систем органів публічної влади та їх відомча відокремленість. По-третє, неефективною залишається державна політика щодо стандартизації, зокрема і в галузі відкритих стандартів, для застосування в процесі надання публічних послуг, кредитно-фінансовій сфері, економіці, електронній комерції, освіті та ін. По-четверте, зберігається невідповідність чинного законодавства у сфері інформаційно-комунікаційних технологій та інформаційної безпеки системі законодавства Європейського Союзу

[1, с. 89]. Тобто до принципово необхідних кроків до створення системи е-урядування в Україні слід зарахувати розроблення загальнодержавної концепції створення «Електронного урядування» на визначений період. Своєчасно має відбуватися також планування бюджету, що забезпечує необхідні витрати на реалізацію заходів електронного урядування із залученням державних та недержавних джерел. Повинні існувати наукові школи і великі підприємства, що функціонують у сфері інформаційно-комунікаційних технологій, розгалужена інформаційно-технологічна інфраструктура. Але це питання, на наш погляд, залежить від політичної волі керівників органів публічної адміністрації та усвідомлення ними важливості інформаційних ресурсів в умовах формування інформаційного суспільства [2, с. 150].

Таким чином, електронне урядування – це система взаємодії державних інституцій з окремими громадянами та суспільством у цілому через інформаційно-комунікаційні технології, що забезпечує оперативне, відкрите та неупереджене вирішення будь-яких соціально-побутових проблем. Крім того, електронне урядування мінімізує контакт громадян із чиновниками, тим самим зменшуючи корупційний складник у державному управлінні на національному та регіональному рівнях.

Таким чином, під час запровадження електронного урядування слід обов'язково врахувати ті проблеми, які є найбільш актуальними. Йдеться про актуальність проблеми сумісності, адже різні технології електронного урядування, що впроваджуються в органах публічної влади і в органах місцевого самоврядування, обов'язково мають бути сумісними [3, с. 103]. Можна стверджувати, що без розв'язання цього питання належна ефективна взаємодія як між місцевими, так і центральними органами державної влади, між органами публічної влади і органами місцевого самоврядування не буде можливою.

Результативність запровадження е-урядування в публічному управлінні України має базуватися на врахуванні таких обставин щодо: ліквідації цифрової нерівності в частині забезпечення для всіх громадян однакових рівнів володіння персональними комп'ютерами та однакових можливостей доступу до публічної інформації; усвідомленого розуміння громадянського суспільства, місця і ролі громадянина в управлінні державою, оскільки за умов запровадження електронної демократії на громадянина поширюється відповідальність за прийняті за його участю колективні рішення; формування у громадян довіри до електронних форм комунікацій, до електронної інформації управлінського характеру в частині інформаційної безпеки та гарантованості недоторканості персональних даних; запровадження в публічному управлінні такого важливого та забутого

складника, як планування, що дозволить громадянам брати участь в обговоренні плану розвитку на майбутнє як інструмента стабільності економічного розвитку [4, с. 89–90].

Слід наголосити, що за останні десятиліття відбувається доволі швидкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та їх стрімке застосування в публічному управлінні, але все ще не вирішеною залишається проблема недосконалості нормативно-правової бази, що значно гальмує впровадження окремих складників е-урядування в усі галузі суспільного та державного життя [5, с. 99].

Однією з важливих передумов створення й ефективного функціонування електронного уряду є його належне нормативно-правове забезпечення. Воно має спрямовуватись на врегулювання суспільних відносин, що виникають у сфері інформатизації в тій її частині, яка забезпечує інформаційні потреби всього суспільства, захищає права споживачів е-послуг, установлює компетенції, а також координує діяльність органів публічної адміністрації в умовах існування е-урядування. Відчувається потреба в документах, які встановлюють загальні правила, стратегічні напрями і конкретні стандарти стосовно електронного урядування, а також сфери створення і використання інформаційно-комунікаційних технологій у публічному управлінні. Безсумнівно, належна нормативно-правова база дозволить ліквідувати відставання чинного законодавства в цій сфері від суспільних потреб і характеру суспільних відносин, а також створити цілісну національну правову систему, адаптовану до загальноновизначених норм і принципів міжнародного права.

М.М. Газізов електронне урядування трактує як спосіб організації державної влади за допомогою локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій [6, с. 118]. С.О. Гайдученко стверджує, що е-уряд – це своєрідна адаптація публічного управління до сучасних вимог суспільного розвитку, що включає як безпосередньо публічні послуги, які надаються громадянам органами публічної влади та місцевого самоврядування, так і активну взаємодію між ними завдяки підтримці та забезпеченню системи зворотного зв'язку за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій [7, с. 8–9]. Під електронним урядуванням І.Б. Жилиєв та А.І. Семенченко розуміють форму організації публічного управління, яка, широко застосовуючи новітні інформаційно-комунікаційні технології, забезпечує якісно новий рівень відкритої взаємодії держави та суспільства, надання повного комплексу державних послуг для всіх категорій гро-

мадян та суб'єктів господарювання [8, с. 18–19]. М.С. Міхровська зазначає, що становлення електронного урядування як невід'ємного елементу процесу здійснення публічної влади значно наблизить Україну до якісних демократичних стандартів діяльності публічної адміністрації, сприятиме зростанню рівня прозорості органів виконавчої влади, покращить ефективність їх діяльності, тобто допомагатиме належному забезпеченню в Україні захисту прав і свобод людини і громадянина [9, с. 74–75].

Нормативно-правові передумови функціонування електронного урядування базуються на чинному законодавстві у сфері інформаційних відносин і захисту інформації. Сьогодні сферу електронного урядування та інфраструктуру інформаційно-комунікаційних технологій в Україні загалом регулює достатня кількість нормативно-правових актів.

На сайті Верховної Ради України є нормативно-правові акти щодо інформатизації (з 1993 р.). У лютому 1998 р., як відомо, було ухвалено закони України «Про Національну програму інформатизації» [10] та «Про Концепцію Національної програми інформатизації» [11]. Серед нормативних документів, затверджених до цієї дати, слід згадати укази Президента України «Про утворення Національного агентства з питань інформатизації» [12], «Про Положення про Державний комітет зв'язку України», а також постанови Кабінету Міністрів України «Питання інформатизації», «Про Національне агентство з питань інформатизації при Президентові України». Отже, у питаннях державної політики інформатизації спостерігається керівна роль Президента України. Уряд задля виконання вищезазначених указів опікувався реалізацією політики інформатизації. У Концепції Національної програми інформатизації словосполучення «електронне урядування» не застосовується, проте з її тексту можна побачити, які конкретні кроки законодавець мав на увазі щодо розвитку електронного урядування в Україні.

Перше згадування терміна «електронне урядування» у вітчизняному законодавстві міститься в урядових документах: в розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів» [13] та в Доповіді Кабінету Міністрів України парламенту України про стан та розвиток інформатизації в Україні за 2003 р. (в ньому саме запровадження технологій електронного урядування було визначено важливим напрямом розвитку нормативно-правової бази сфери інформатизації у 2003 р.).

У Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів указується, що саме останні і є важливим елементом стратегічних державних ресурсів, а їх значення зростає разом із розвитком інформаційних технологій та їх використанням у різних галузях суспільного життя. Ефективне публічне управління національними ресурсами інформації в такому разі стає запорукою забезпечення інформаційної безпеки держави та реалізації державної політики в галузі інформатизації.

У 2007 р. було ухвалено Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» [14]. Пізніше розпорядженням Кабінету Міністрів України було затверджено план заходів із виконання завдань, передбачених цим законом. У Розділі III Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» вказується, що Національна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні передбачає декілька напрямів. По-перше, перехід до пріоритетного науково-технічного та інноваційного розвитку (що потребує, зокрема, впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у всі сфери життєдіяльності суспільства і держави; створення електронних інформаційних ресурсів, які повинні використовуватись в інформаційному обміні). По-друге, потрібно сприяти збільшенню кількості та різноманітності електронних послуг (з цією метою слід визначити правовий статус і вичерпний перелік обов'язкових електронних публічних послуг, які повинні надаватись органами публічної адміністрації та органами місцевого самоврядування фізичним і юридичним особам. По-третє, необхідно забезпечити реалізацію принципу «єдиного вікна» і створення загальнодоступних електронних ресурсів інформації (що сприятиме демократичним перетворенням суспільства шляхом забезпечення доступу населення до ресурсів інформації і систем надання інформаційних послуг органами публічної адміністрації та органами місцевого самоврядування із застосуванням мережі Інтернет) [15].

Із метою впровадження в діяльність органів публічної адміністрації системи електронної взаємодії органів виконавчої влади в 2011–2012 рр. Кабінетом Міністрів України 28 грудня 2011 р. було ухвалено спеціальне розпорядження «Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади», а потім і постанову «Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади» від 18 липня 2012 р. А у другій половині 2012 р. Кабінетом Міністрів України схвалено Концепцію створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних ресурсів інформації, що

мала стати головним елементом системи електронного урядування. Трохи пізніше, 11 липня 2013 р., розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджено план заходів щодо її реалізації, а вже у 2016 р. – положення про таку систему.

15 травня 2013 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України було схвалено Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні, розраховану до 2020 р. У ньому електронне урядування визначалося як один із головних напрямів її реалізації, а основними засадами розвитку електронного урядування, відповідно до Закону України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», Закону України «Про Національну програму інформатизації» та Концепції розвитку електронного урядування в Україні, у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні були вказані такі: створення сучасного нормативно-правового забезпечення; активне розроблення та впровадження концептуальних засад інтегрованої системи «Електронний Уряд»; підвищення ефективності та якості адміністративних послуг населенню, що надаються за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; формування системи електронної взаємодії публічних органів влади; створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг із метою забезпечення надання органами виконавчої влади та іншими органами публічної адміністрації, а також органами місцевого самоврядування адміністративних послуг громадянам та організаціям тощо.

У серпні 2013 р. була схвалена Концепція створення та функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності». План заходів щодо її реалізації затверджено окремим розпорядженням Кабінету Міністрів України [16] При цьому варто зазначити, що бюджетні кошти виділялись на її розбудову ще з 2011 р.

Сьогодні ж відбувається поступова реалізація положень (зокрема й щодо розвитку електронного урядування) Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України [17]. Заслужовує на увагу і важливість такого документа, як План пріоритетних дій Уряду на 2016 рік, затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України [18] Крім того, на стадії обговорення перебуває Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду на період до 2020 р., у якому в окремому підрозділі наведено заходи щодо подальшого розвитку електронного урядування в Україні.

Висновки. Таким чином, успішність процесу запровадження е-врядування в діяльності центральних органів виконавчої влади повинна базуватись на врахуванні багатьох обставин. Це стосується насамперед необхідності ліквідації цифрової нерівності в частині забезпечення для всіх грома-

дян однакових рівнів користування персональними комп'ютерами та рівних можливостей доступу до джерел публічної інформації. Йдеться і про усвідомлене розуміння громадянського суспільства, місця і ролі окремого громадянина в публічному управлінні, оскільки в умовах запровадження електронної демократії на громадянина розповсюджується відповідальність за прийняті за його участю публічно-управлінські рішення. Потрібно формувати у громадян довіру до електронних форм комунікацій, до електронної інформації публічно-управлінського характеру, зокрема й щодо інформаційної безпеки та гарантованості недоторканості персональних даних. Необхідним також є запровадження в публічному управлінні дуже важливого складника – планування, що дозволить громадянам брати активну участь в обговоренні плану розвитку на майбутнє як інструмента стабільності суспільного розвитку.

Література

1. Семенченко А.І., Власенко Р.В. Теоретико-методологічні основи організаційно-правових механізмів навчання публічних службовців електронному урядуванню. *Аспекти публічного управління*. 2015. № 1–2. С. 88–95.
2. Мазур О.Г. Сучасні тенденції упровадження електронного урядування в публічному управлінні: зарубіжний досвід. *Аспекти публічного управління*. 2019. Т. 7, № 12. С. 147–156.
3. Сопілко І.М., Сай Р.С. Електронне урядування, як елемент електронної демократії в Україні. *Юридичний вісник. Повітряне і космічне право*. 2020. № 2. С. 102–107.
4. Загуменник В.І., Проценко В.В. Державне управління та виконавча влада в Україні : навч. посіб.; за заг. ред. акад. Нац. акад. прав. наук України О.Д. Крупчана. Бендери : Поліграфіст. Київ, 2015. 295 с.
5. Особливості публічного управління та адміністрування : навч. посіб. / Бакуменко В.Д., Бондар І.С., Горник В.Г. та ін. Київ : Ліра-К, 2016. 256 с.
6. Газізов М.М. Електронне урядування як один із провідних напрямів сучасної державної політики. *Держава і право. Серія : Політичні науки*. 2018. Вип. 80. С. 113–125.
7. Гайдученко С.О. Управлінські рішення в умовах публічного менеджменту та електронного урядування: лідерський аспект. *Університетські наукові записки*. 2019. № 4. С. 6–17.
8. Жилаєв І.Б., Семенченко А.І. Етапи розвитку електронного урядування: сутність та термінологія. *Теорія та практика державного управління*. 2019. Вип. 1. С. 17–28.
9. Міхровська М.С. Адміністративно-правове забезпечення організації та діяльності органів виконавчої влади в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2015. 210 с.
10. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
11. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. № 75/98-ВР. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
12. Про утворення Національного агентства з питань інформатизації : Указ Президен-

та України від 13 березня 1995 р. № 206/95. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

13. Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 травня 2003 р. № 259-р. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

14. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 р. № 537-V. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

15. Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 653-р. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

16. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 р. № 809-р. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

17. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності» : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2013 р. № 809-р. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

18. Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2016 рік : розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 травня 2016 р. № 418-р. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

Анотація

Бараненко Д. В. Проблеми та перспективи реалізації електронного урядування в діяльності центральних органів виконавчої влади. – Стаття.

У статті досліджено теоретичні та практичні аспекти реалізації електронного урядування в діяльності центральних органів виконавчої влади. Наголошено, що електронне урядування в Україні стало невід'ємною частиною політико-адміністративного дискурсу, за допомогою якої центральні органи виконавчої влади демонструють свою відповідність вимогам часу, відкритість та поступ на шляху до демократизації, створюючи окремі підрозділи, які безпосередньо відповідають за цей напрям діяльності, ухвалюють відповідні нормативно-правові акти. Вказано, що з'ясування сутності електронного урядування дозволяє визначити його як систему інформаційної взаємодії органів публічної влади із суспільством шляхом поєднання внутрішньої (урядової) та зовнішньої (суспільної) інфраструктур через владні Інтернет-представництва, що значно збільшує рівень доступності публічних послуг та суттєво скорочує строки їх надання. Доведено, що електронне урядування має кілька аспектів, які відображають його теоретико-методологічні, організаційні, інституційні, нормативно-правові, технологічні та інші основи. А комплексне вивчення цих аспектів є обов'язковою передумовою отримання цілісного системного уявлення про нього та опанування відповідних знань і навичок фахівця організаційних систем електронного урядування будь-якого рівня. Підкреслено, що впровадження е-урядування є складним процесом, що потребує значних матеріальних, інтелектуальних і фінансових ресурсів та вирішення комплексу правових, організаційних і технологічних проблем.

Установлено, що електронне урядування є системою взаємодії центральних органів виконавчої влади з окремим громадянином та суспільством у цілому через інформаційно-комунікаційні технології. Доведено, що модернізація діяльності центральних органів виконавчої влади втілюється у розробленні і реалізації концепції електронного урядування в Україні, покликаної забезпечити: легкість доступу до інформації про діяльність, структуру, статус, режим роботи, місцезнаходження, результати діяльності центральних органів виконавчої влади; спрощення процедури та можливість електронного звернення до центральних органів виконавчої влади з метою ухвалення рішень, надання адміністративних послуг їх замовникам.

Ключові слова: адміністративно-правові аспекти, виконавча влада, електронне урядування, інформаційно-комунікаційні технології повноваження, публічне управління, сервісна держава, центральний орган виконавчої влади.

Summary

Baranenko D. V. Problems and prospects of e-government implementation in the activity of central executive bodies. – Article.

The article examines the theoretical and practical aspects of the implementation of e-government in the activities of central executive bodies. It is emphasized that e-government in Ukraine has become an integral part of the political-administrative discourse, through which the central executive bodies demonstrate their compliance with the requirements of the time, openness and progress towards democratization, creating separate units responsible for this activity, relevant programs and regulations. It is stated that clarifying the essence of e-government allows to define it as an information system of interaction between government and society based on a combination of internal governmental and external public infrastructure through government Internet representations (portals), which significantly expands the availability of administrative services. It is proved that e-government as a corporate system of departmental scale has several aspects that reflect its theoretical and methodological, organizational, institutional, legal, technological and other foundations. And a comprehensive study of these aspects is a prerequisite for obtaining a holistic systemic view of it and mastering the relevant knowledge and skills of a specialist in organizational systems of e-government at any level. It is emphasized that the introduction of e-government is a complex process that requires significant material, intellectual and financial resources and solutions to a range of legal, organizational and technological problems.

It is established that e-government is a system of interaction of central executive bodies with the individual citizen and society as a whole through information and communication technologies. It is proved that the modernization of central executive bodies is embodied in the development and implementation of the concept of e-government in Ukraine, designed to ensure: ease of access to information about the activities, structure, status, mode of operation, location, results of central executive bodies; simplification of the procedure and the possibility of electronic application to the central executive bodies for decision-making, provision of administrative services to their customers.

Key words: administrative and legal aspects, executive power, e-government, information and communication technologies powers, public administration, service state, central executive body.

УДК 342.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).691](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).691)

С. А. Гебеш
orcid.org/0000-0002-2380-1236
суддя

Закарпатського окружного адміністративного суду

ЕТАПИ ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ СПРАВІ

Актуальність дослідження. В умовах активного реформування адміністративного судочинства та у зв'язку з тим, що воно є порівняно новим правовим інститутом в Україні, зростає роль якості здійснення правосуддя, адже головним завданням судової влади є гарантування громадянам права на захист своїх порушених прав у судовому порядку. Саме тому першочергового значення на сучасному етапі розвитку адміністративно-процесуального права набуває дослідження сутності і значення стадій адміністративного судочинства, визначення структури, аналіз змісту й особливостей їх окремих елементів, зокрема й етапів.

Постановка проблеми. Поняття відкриття провадження у справі як стадії адміністративного судочинства, незважаючи на його законодавче закріплення, залишається ще не достатньо дослідженим у теорії адміністративного судочинства. Так, поза увагою залишається питання його етапів. Однак дотримання послідовності здійснення процесуальних дій у процесі розгляду публічно-правового спору в суді є втіленням основного принципу судочинства – справедливого і неупередженого розгляду справи.

Стадія відкриття провадження в адміністративній справі фрагментарно досліджена у роботах таких науковців, як П.В. Вовк, Д.Д. Гнап, В.В. Гордєєв, І.Л. Желтобрюх, І.А. Качур, Т.О. Коломоєць та ін. Не применшуючи значення здійснених наукових розвідок, варто зазначити, що окремого комплексного дослідження такої стадії, як відкриття провадження в адміністративній справі, ще не проводилось. Окремі ж питання, що вже були розглянуті вченими, продовжують бути актуальними та потребують додаткових досліджень.

Мета статті – на основі аналізу теоретичних і правових засад адміністративного судочинства, норм чинного адміністративного процесуального законодавства, а також наукових розробок визначити та розкрити етапи відкриття провадження в адміністративній справі. Задля досягнення поставленої мети передбачається виконання таких завдань: 1) розкрити сутність стадії відкриття провадження у справі в адміністративному судочинстві; 2) виокремити етапи цієї стадії; 3) встановити послідовність їх здійснення та розкрити сутність; 4) довести їх важливість для подальшого розгляду справи по суті; 5) у висновках викласти узагальнені результати проведеного дослідження.

Виклад основного матеріалу дослідження. Адміністративне судочинство, як і будь-яке інше, здійснюється послідовно (в межах окремих процесуальних стадій). Стадійність є загальною ознакою юридичного процесу. Аналіз наукової літератури дозволяє узагальнити поняття стадії адміністративного судочинства й виділити її загальні ознаки. Так, стадія – це елемент, що відображає характеристику юридичного процесу або сукупність однорідних процесуальних дій учасників процесуальних правовідносин, здійснюваних у визначений період для досягнення єдиної конкретної процесуальної мети. Кожна стадія адміністративного судочинства має свою внутрішню структуру, яка побудована таким чином, щоб забезпечити досягнення кінцевого результату, тому може поділятися на етапи. Вважається, що етапи поєднуються загальними завданнями та єдиною процесуальною формою і послідовно змінюють один одного залежно від виконання більш конкретних завдань. Етапи – це порівняно самостійні внутрішні частини розгляду конкретної адміністративної справи на відповідній стадії судового процесу, спрямовані на вирішення окремих її завдань. Їх необхідно розглядати не як прості часові відрізки, що поступово змінюють одне одного (хоча ця формально-логічна ознака також має місце), а як підсистему процесуальних дій і процесуальних рішень, об'єднаних на підставі єдності завдань, які вирішуються за їх допомогою, зумовлених стійкою повторюваністю типових ситуацій [1, с. 138].

На підставі аналізу Кодексу адміністративного судочинства України вбачається можливим виділити такі етапи стадії відкриття провадження в адміністративній справі: 1) пред'явлення позовної заяви; 2) перевірки позовної заяви щодо відповідності встановленим законом вимогам; 3) прийняття рішення щодо подальшого руху позовної заяви.

Пред'явлення позовної заяви є реалізацією права особи на звернення до суду за захистом порушених прав у сфері публічно-правових відносин та невід'ємним складником права на справедливий суд. Захист прав і свобод людини й громадянина є однією з найбільш важливих функцій судової влади України, закріплених на конституційному рівні. У ній виявляється системність, яка полягає в єдності державної судової політики (державної влади в цілому і судової влади як складника), а також у єдиному об'єкті захисту, який проголо-

шений у Конституції України як «вища соціальна цінність» [2, с. 23], як-от у ст. 55 Конституції України, яка чітко проголошує, що кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб [3]. Ця норма знайшла відображення в ст. 5 Кодексу адміністративного судочинства України: кожна особа має право в порядку, встановленому цим Кодексом, звернутися до адміністративного суду, якщо вважає, що рішенням, дією чи бездіяльністю суб'єкта владних повноважень порушені її права, свободи або законні інтереси, і просити про їх захист шляхом [4], визначеним Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАСУ). Із цього вбачається, що відкриття провадження може розцінюватися як головний та вирішальний елемент реалізації такого права. Зазначене пояснюється тим, що саме по собі пред'явлення позову в установленому законом порядку не гарантує настання факту відкриття провадження у справі, хоч і є необхідним для судового процесу й має відповідне юридичне значення.

Пред'явлення позову є беззаперечним фактом виникнення адміністративно-процесуальних відносин між заявником і судом, але не є фактом початку судового процесу. Позов може як стати предметом спору, так і не стати. Фактична реалізація права на звернення до суду починається з офіційної реєстрації позову в суді. В іншому разі пред'явлення позову слід уважати лише наміром звернутися до суду, а не реалізацією права на судовий захист. Саме тому ми вважаємо твердження Д.Д. Гнап [5, с. 13] щодо того, що звернення до суду включає й підготовку позовної заяви, хибним. З одного боку, сама підготовка має значення для правильного складання позовних вимог. До того ж позивач може отримати допомогу службовця апарату суду в оформленні позовної заяви. Проте підготовка ще не є пред'явленням, а лише є передумовою реалізації права на судовий захист особою та наміром особи звернутися до суду з позовом. Також важливо брати до уваги те, що публічно-правовий спір може бути врегульовано до пред'явлення позову до суду. Так, потенційний відповідач, дізнавшись про намір учинення всіх необхідних підготовчих дій іншої особи для звернення до суду за захистом прав, які він порушив, приймає рішення досудового урегулювання конфлікту. У такому разі підготовка позову втрачає своє значення, а звернення до суду залишається нереалізованим.

Однак пред'явлення позову не можна вважати повною реалізацією права особи на звернення до суду, оскільки таке право буде повною мірою здійсненим тільки після завершення судового розгляду й винесення рішення по суті справи, а момент відкриття провадження у справі є початком реалізації особою такого права.

По-друге, законодавцем чітко встановлено, що відкриття провадження у справі починається саме з пред'явлення позову до суду (ст. 168 КАСУ «Пред'явлення позову», де визначено порядок подання позову до суду). Положення щодо передумов такого пред'явлення закріплено у ст. 160 КАСУ «Позовна заява», у якій розкрито сутність позову та вимоги, яких слід дотримуватися під час її підготовки. Вважаємо позицію законодавця логічною та виправданою. Так, відкриваючи провадження у справі, суд забезпечує реалізацію конституційного права особи на судовий захист, чим офіційно визнає той факт, що її права, свободи чи законні інтереси порушені. Лише в такий спосіб орган правосуддя може поставити під сумнів законність рішень, дій або бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб [6, с. 87].

Важливо також розуміти, що провадження може розпочинатися адміністративним судом за наявності необхідних передумов права на пред'явлення адміністративного позову, а також додержання порядку реалізації цього права [7, с. 256]. Це означає, що пред'явлення позову може бути початковим етапом відкриття провадження у справі лише за наявності таких умов, як адміністративна дієздатність особи та належні повноваження її представника.

Звернутися до адміністративного суду може особа, яка вважає, що її права, свободи та інтереси у сфері публічно-правових відносинах були порушені, або суб'єкт владних повноважень у випадках, установлених законом. Водночас це право може бути реалізовано, якщо зазначені суб'єкти права мають адміністративну процесуальну дієздатність. Так, у КАСУ зазначено, що здатність особи мати права і обов'язки – це адміністративна процесуальна правосуб'єктність, а здатність особи особисто здійснювати свої адміністративні процесуальні права та обов'язки, зокрема й доручати ведення справи представникові, у публічно-правових правовідносинах – адміністративна процесуальна дієздатність [4]. Таким чином, для реалізації фізичною особою свого права на судовий захист в адміністративному суді мало бути здатною мати права й обов'язки, адже особа повинна досягти повнолітнього віку і бути не визнаною судом недієздатною. Органи публічної влади повинні бути зареєстрованими в установленому законом порядку, оскільки їх правосуб'єктність виникає одночасно з моменту їх створення та з моменту ухвалення нормативно-правового акта, який регламентував їх діяльність [8, с. 132]. Спеціальний же статус особи в таких відносинах надається, наприклад, неповнолітнім, які у спорах щодо публічно-правових відносин можуть самостійно брати участь відповідно до законодавства. Ці характеристики є юридично значущими для загального визначення

правового статусу як фізичної особи, так і органів публічної влади в адміністративному судочинстві. Вони визначають те, чи може бути особа учасником адміністративного судочинства, чи відповідає вона визначеним законом загальним та спеціальним умовам набуття адміністративної процесуальної правосуб'єктності. Отже, доходимо висновку, що особи, які висувають позовну заяву, обов'язково повинні відповідати всім вимогам адміністративної правосуб'єктності. В іншому разі особа, яка не здатна мати процесуальні права та нести процесуальні обов'язки, не може бути суб'єктом адміністративних процесуальних правовідносин, як-от зі смертю особи або за фактом ліквідації юридичної особи припиняється і процесуальна правоздатність. Цей факт є підставою для відмови у відкритті провадження в адміністративній справі (незалежно від того, звернулася така особа з позовною заявою до адміністративного суду чи до неї було пред'явлено позовну заяву (п. 3 ч. 1 ст. 170 КАСУ)) [8, с. 131].

Другий етап є сукупністю цілеспрямованих дій уповноваженого на це суб'єкта (судді), направлених на забезпечення ефективності подальшого розгляду справи по суті. Це знаходить підтвердження і серед науковців. Так, Т.О. Коломоєць під відкриттям провадження в справі розуміє сукупність процесуальних дій щодо з'ясування правових питань прийняття адміністративним судом до розгляду адміністративного позову [9, с. 138]. Д.Д. Гнап зазначає, що на стадії відкриття провадження у справі вирішується питання про наявність умов, із якими законодавство пов'язує саму можливість виникнення провадження в суді з розгляду та вирішення конкретної адміністративної справи [10, с. 83]. В.В. Гордєєв також указує на сукупність процесуальних дій щодо з'ясування правових питань про прийняття адміністративним судом до розгляду адміністративного позову [11, с. 15]. Отже, вбачається, що процесуальна діяльність адміністративного суду з відкриття провадження у справі має велике значення для забезпечення реалізації права звернення до суду за захистом.

Із процесуальної точки зору на суд покладається виняткова відповідальність у частині забезпечення максимально детального аналізу позову, а тому значення дій судді на цьому етапі відкриття провадження є дуже вагомим. Саме з моменту прийняття суддею рішення про рух справи настають правові наслідки, які відрізняються залежно від того, яке рішення було прийнято суддею (відкриття, відмова у відкритті, залишення позову без руху, повернення позову). Так, у разі відкриття провадження у справі головним правовим наслідком слід уважати виникнення адміністративного судочинства, тобто адміністративно-процесуальних правовідносин. Якщо судом прийнято рішення про відмову у відкритті, то провадження

у справі не розпочинається і, відповідно, не може йтися про виникнення правовідносин. Однак необґрунтована відмова у відкритті провадження у справі, як й у разі залишення позову без руху або його повернення, може спричинити також настання такого правового наслідку, як оскарження рішення суду, оскільки в такому разі можна говорити про порушення права особи на доступ до правосуддя [12, с. 134]. Таким чином, під час проведення перевірки позовної заяви суддя повинен неухильно дотримуватися норм матеріального та процесуального права, повинен забезпечити справедливий, неупереджений аналіз упродовж розумного строку, але не більше встановленого законом.

Отримавши позовну заяву на розгляд, суддя:

- 1) з'ясовує чи є особа звернення дієздатною;
- 2) перевіряє позовну заяву на предмет її відповідності встановленим законом вимогам. Процесуальне адміністративне законодавство встановлює певні вимоги щодо позовної заяви, які викладено у п. 5 ст. 160 КАСУ. Також законом встановлено необхідний перелік документів, які повинні бути додані до позовної заяви та які безпосередньо стосуються публічно-правового спору, забезпечують його обґрунтованість та доводять, що не подано іншого позову (позовів) до цього ж відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та за тих самих підстав. Такий перелік закріплений у ст. 161 КАСУ [4];

- 3) перевіряє правильність визначення підсудності спору. Так, адміністративний суд розглядає спори, які виникають із публічно-правових правовідносин. Тобто необхідними умовами для розгляду спору в адміністративному суді є: 1) наявність публічно-правових відносин; 2) факт порушення прав позивача у таких відносинах. Наявність цих ознак є обов'язковою умовою для відкриття провадження у справі. Якщо ж позивач не є безпосереднім учасником спірних правовідносин, а дії чи бездіяльність суб'єкта владних повноважень у цих відносинах не здійснюють жодного управлінського впливу на позивача, має місце позов, спрямований не на відновлення порушених прав, а на досягнення інших цілей, забезпечення яких не відповідає встановленим ст. 2 КАСУ завданням адміністративного судочинства. Таким чином, якщо під час судового розгляду справи не буде встановлено наявності порушених у спірних відносинах прав позивача, то суд не матиме правових підстав для їх задоволення [13, с. 79];

- 4) перевіряє строки подання позову на розгляд суду. Строк для звернення до адміністративного суду є різним (залежно від особи звернення). Для фізичних та юридичних осіб встановлено шестимісячний строк звернення за захистом своїх прав, свобод та інтересів особи з дня, коли особа дізналася або повинна дізнатися про порушення своїх прав, свобод чи інтересів, якщо інше не встановле-

но. Для суб'єктів владних повноважень установлено тримісячний строк, який, якщо не встановлено інше, обчислюється з дня виникнення підстав, що дають суб'єктові владних повноважень право на висування визначених законом вимог. Кодексом та іншими законами можуть установлюватися й інші строки для звернення до адміністративного суду суб'єкта владних повноважень.

За результатами комплексної перевірки позовної заяви суддя приймає рішення про подальший її рух: 1) про відкриття провадження у справі. Таке рішення приймається, якщо суддею не виявлено підстав відмовити заявникові у відкритті провадження; 2) про відмову у відкритті провадження у справі, якщо: позов не можна розглядати за правилами адміністративного судочинства; у спорі між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав є такі, що набули чинності (рішення або постанова суду, ухвала про закриття провадження в адміністративній справі); настала смерть фізичної особи чи припинено юридичну особу, яка не є суб'єктом владних повноважень, які звернулися з позовною заявою або до яких пред'явлено позовну заяву, якщо спірні правовідносини не допускають правонаступництва; у провадженні цього або іншого суду є справа про спір між тими самими сторонами, про той самий предмет і з тих самих підстав; 3) залишення позову без руху відбувається, якщо позовну заяву подано без додержання вимог, установлених законом; 4) повернення позовної заяви, якщо: позивач не усунув недоліків позовної заяви, яку залишено без руху, у встановлений судом строк; позивач до відкриття провадження в адміністративній справі подав заяву про її відкликання; позов подано особою, яка не має адміністративної процесуальної дієздатності, не підписано або підписано особою, яка не має права її підписувати, або особою, посадове становище якої не вказано; позивач не надав доказів звернення до відповідача для досудового врегулювання спору у випадках, у яких законом визначено обов'язковість досудового врегулювання, або на момент звернення позивача із позовом не спливав визначений законом строк для досудового врегулювання спору; позивачем подано до цього самого суду інший позов (позови) до цього самого відповідача (відповідачів) з тим самим предметом та з однакових підстав і щодо такого позову (позовів) на час вирішення питання про відкриття провадження у справі, що розглядається, не постановлена ухвала про відкриття або відмову у відкритті провадження у справі, повернення позовної заяви або залишення позову без розгляду; порушено правила об'єднання позовних вимог та в інших випадках, передбачених законом [4].

Висновки. Відкриття провадження у справі адміністративного судочинства можна охарактеризувати як визначений законодавством України

порядок здійснення судом юридично значущих процесуальних дій, направлених на: 1) прийняття позовної заяви; 2) перевірку позовної заяви на відповідність установленим законом вимогам, строків подання, виявлення недоліків, установлення факту адміністративної дієздатності позивача або належність повноважень представника, підстав звернення, правильність підсудності справи; 3) прийняття рішення про подальший розгляд справи по суті. Ця стадія має складну структуру внутрішньої побудови, яка формується об'єднанням правових елементів у єдину частину, що обмежена часом. Важливість відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства є беззаперечною, оскільки вона є першим етапом реалізації права на судовий захист порушеного чи оспорюваного права або охоронюваного законом інтересу громадянина, а також захисту прав та інтересів або реалізації в передбачених законодавством випадках компетенції державного органу.

Література

1. Качур І.А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07; Київський міжнародний ін-т, Держ. науково-дослідницький ін-т МВС України. Київ, 2018. 211 с.
2. Гнап Д.Д. Право на судову захисту в адміністративному процесі України. *Закон и жизнь (Leges et Vita)*. 2016. № 11. С. 21–23.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
5. Гнап Д.Д. Звернення до суду в порядку адміністративного судочинства : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.07; Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ; Міністерство внутрішніх справ України. Дніпро, 2019. 20 с.
6. Зозуля І.В. Роженко Д.В. Судовий розгляд адміністративної справи в порядку письмового провадження: ознаки та сутність. *Європейські перспективи*. 2013. № 9. С. 87–92.
7. Кодекс адміністративного судочинства України: Науково-практичний коментар / За ред. С.В. Ківалова, О.І. Харитонові. Харків : ТОВ «Одисей», 2007. 560 с.
8. Желтобрюх І.Л. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність та адміністративно-процесуальний статус сторін (теоретичні аспекти співвідношення). *Вчені записки ТНУ ім. В.І. Вернадського Серія: «Юридичні науки»*. 2020. № 4. Том 31 (70). С. 128–133.
9. Адміністративне судочинство: підручник / за заг. ред. Т.О. Коломоець. Київ : Істина, 2009. 256 с.
10. Гнап Д.Д. Поняття та сутність відкриття провадження у адміністративній справі як стадії адміністративного процесу. Міжнародна науково-практична конференція «Актуальні питання публічного та приватного права в контексті реформування законодавства» (21–22 листопада 2014 року, м. Харків); Харків, 2014. С. 83–86.
11. Гордєєв В.В. Звернення до суду та відкриття провадження у адміністративній справі: методичні рекомендації. Чернівці : Чернівецький нац. ун-т, 2010. 32 с.

12. Помазанов А.В. Здійснення права на касаційне оскарження та відкриття касаційного провадження. *Вісник Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут». Політологія. Соціологія. Право.* 2018. № 2. С. 132–136. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKPI_soc_2018_2_22

13. Гетманцев Д. Щодо підсудності судам адміністративної юрисдикції справ за позовами про визнання незаконними актів перевірки, дій із внесення відповідних висновків до таких актів або дій з корегування податкових зобов'язань платників податків в електронних податкових базах. *Публічне право.* 2014. № 1 (13). С. 77–83.

Анотація

Гебеш С. А. Етапи відкриття провадження в адміністративній справі. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню такої стадії адміністративного судочинства, як відкриття провадження у справі.

Автором в узагальненому вигляді з'ясовуються певні закономірності позицій учених щодо визначення сутності цієї стадії, виділено її етапи, з'ясовано їх зміст та особливості.

Виокремлено такі етапи стадії відкриття провадження в адміністративній справі: 1) пред'явлення позовної заяви; 2) перевірки позовної заяви щодо відповідності встановленим законом вимогам, строків подання, виявлення недоліків, установлення факту адміністративної дієздатності позивача або належності повноважень представника, підстав звернення, правильність підсудності справи; 3) прийняття рішення щодо подальшого руху позовної заяви.

У статті встановлено послідовність їх здійснення та розкрито їх сутність, а також наголошується на важливості кожного з етапів для подальшого розгляду публічно-правового спору по суті та на дотриманні норм матеріального та процесуального права.

Особлива увага приділяється другому етапу – перевірці на відповідність. У цьому етапі на суд покладається виняткова відповідальність у частині необхідності в забезпеченні максимально детального аналізу позову, а тому значення дій судді на цьому етапі відкриття провадження дуже вагоме.

У висновках до статті констатується, що важливість відкриття провадження як стадії адміністративного судочинства є безперечною, оскільки вона є першим

етапом реалізації права на судовий захист порушеного чи оспорюваного права або охоронюваного законом інтересу громадянина, а також захисту прав та інтересів або реалізації в передбачених законодавством випадках компетенції державного органу.

Ключові слова: адміністративне судочинство, відкриття провадження у справі, стадія адміністративного судочинства, етапи відкриття провадження.

Summary

Hebesh S. A. Stages of initiating proceedings in an administrative case. – Article.

The article is devoted to the study of such a stage of administrative proceedings as the opening of proceedings.

The author in a generalized form clarifies certain patterns of positions of scientists to determine the essence of this stage, highlights its stages, clarifies their content and features.

The following stages of the stage of opening proceedings in an administrative case are distinguished: 1) filing a statement of claim; 2) verification of the statement of claim for compliance with the requirements established by law, deadlines for submission, identification of deficiencies, establishing the fact of administrative capacity of the plaintiff or the authority of the representative, the grounds for appeal, the correct jurisdiction of the case; 3) making a decision on the further movement of the statement of claim.

The article establishes the sequence of their implementation and reveals their essence, as well as emphasizes the importance of each stage for further consideration of public law dispute on the merits and compliance with substantive and procedural law.

Particular attention is paid to the second stage – compliance testing. At this stage, the court has sole responsibility for the need to provide the most detailed analysis of the claim, and therefore the importance of the judge's actions at this stage of the proceedings is very important.

The conclusions to the article state that the importance of initiating proceedings as a stage of administrative proceedings is indisputable, as it is the first stage of exercising the right to judicial protection of violated or disputed rights or legally protected interests of citizens, as well as protection of rights and interests. state body.

Key words: administrative proceedings, opening of proceedings, stage of administrative proceedings, stages of opening of proceedings.

УДК 342.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).693](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).693)

Д. В. Голобородько
orcid.org/0000-0001-7441-9646
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри адміністративного права,
процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

РЕФОРМА МІСЦЕВИХ СУДІВ УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Актуальність теми. Курс України до європейської спільноти є пріоритетним для нашої держави та реалізується через низку перетворень та оновлень у різних сферах суспільного життя. Одним з основних напрямів реорганізації державної влади в Україні відповідно до чинного законодавства є судова реформа та забезпечення реалізації принципу верховенства права в діяльності судів. Саме реформа системи правосуддя відбувається в контексті імплементації Угоди про асоціацію України і Європейського Союзу.

Постановка проблеми. Так, із 2014 року розпочалася робота над зміною системи правосуддя в Україні, а також була прийнята Стратегія реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки [1], реалізація якої відбувалася з перемінним успіхом. Наслідком непослідовної роботи керівних органів держави стали ще більш глобальні проблеми в судовій діяльності та обрання нового напрямку змін у судових органах у 2021 році.

Стан дослідження питання. Серед авторів сучасних вітчизняних наукових досліджень, присвячених проблемам функціонування судової влади, можна виділити таких учених, як М. Бояринцева, А. Демічев, С. Іваницький, О. Корчинський, М. Лученко, О. Мамонтова, М. Пипяк, С. Погребняк, І. Поляков, Я. Романюк, І. Русанова, В. Тильчак, С. Шевчук, Б. Футей та інші. Безпосередньо проблеми реалізації електронного судочинства в Україні досліджували О. Бринцева, О. Іваненко, Р. Крусян, В. Куценко та інші. Проте сучасного наукового дослідження щодо узагальнення досвіду реалізації судової реформи 2015–2020 років в Україні, виділення основних нагальних проблем та шляхів їх вирішення проведено не було.

Саме тому в межах цього дослідження метою написання наукової статті є виділення основних проблем реалізації реформи місцевих судів України та визначення перспектив подальшого вдосконалення їх діяльності.

Виклад основного матеріалу. На підставі аналізу чинного законодавства, наукового надбання вчених, експертної думки політичних та соціальних діячів, особистого переконання кандидатів

на посади суддів нами виділено такі проблеми в діяльності місцевих судів в Україні.

Першою та нагальною проблемою є **кадровий дефіцит**, про який неодноразово наголошувалося у засобах масової інформації та наукових джерелах. Наявність проблеми підтверджують статистичні дані. Станом на кінець жовтня некомплект у судах України становив близько 2 000 осіб. Крім того, в 44 судах фактична чисельність суддів щодо штатної – менше 50%, в 33 судах вона дорівнює 50%, у двох судах не здійснюється правосуддя взагалі [2; 3]. Крім того, понад 1 600 чинних суддів ще мають право на відставку, зважаючи на те, що їх стаж становить 20 та більше років [3]. Тобто у найближчий час ситуація з кадровим потенціалом судів може погіршитися.

Вища рада правосуддя вживає заходів для усунення такої проблеми. Так, за три квартали 2020 року Президентіві України внесено подання про призначення на посади 446 суддів до місцевих судів: 443 суддів подано до місцевих загальних судів, 2 – до місцевих господарських судів, 1 – до місцевого адміністративного суду [2]. За аналогічний період 2019 року внесено Президентіві України подання про призначення 203 суддів: 142 суддів подано до місцевих загальних судів, 14 – до місцевих господарських судів, 47 – до місцевих адміністративних судів [2]. Тобто спроби Вищої ради правосуддя усунути наявну проблему відбуваються, однак вони є незначними у порівнянні із загальним масштабом некомплекту в місцевих судах. Саме тому першочерговим завданням Вищої ради правосуддя на майбутній рік, на наш погляд, є вироблення та реалізація стратегії наповнення посад суддів кваліфікованими кадрами.

На цьому наголошують і європейські експерти. Так, вимоги Європейської комісії «За демократію через право» (Венеційська комісія) від 9 жовтня 2020 року полягають у негайному призначенні саме суддів до судів першої та апеляційної інстанції задля ефективного здійснення правосуддя [3].

Друга виділена нами проблема тісно пов'язана з першою і полягає у непослідовності судової реформи на місцевому рівні. Така непослідовність виявляється в тому, що у 2017 році відбулася підготовка кандидатів на посади суддів, проте доте-

пер жоден із них (а це 367 осіб [3]) не призначений на посаду. Ситуація виникла через припинення повноважень тодішнього складу Вищої кваліфікаційної комісії суддів України, що спровокувало зупинку процесу підготовки кандидатів, зарахування їх до резерву та призначення на посаду судді. Подальша підготовка нових кандидатів на посаду суддів в Україні так і не відбулася. Вакансії в судах України заповнювалися шляхом не підготовки нових кандидатів на посади суддів, а зайняття вакансій суддів чинними суддями, яких переведено з інших судів. Тобто анонсована процедура дотримана не була, а положення судової реформи не реалізовані у повному обсязі.

Водночас знову порушується питання щодо проведення судової реформи в Україні. Так, на 18 листопада 2020 року з метою визначення векторів реалізації судової реформи заплановано проведення парламентських слухань на тему «На шляху до справедливого судочинства в Україні», проте вже 5 листопада Верховною Радою України було ухвалено рішення про перенесення парламентського слухання за цією темою на післякарантинний період [4].

Саме в таких рішеннях убачаємо непослідовність реформування місцевого судочинства, яке потребує негайного впорядкування всієї судової системи, а також рішучих дій та новітніх упроваджень.

Наступною проблемою в діяльності судів, яку ми виділяємо, є **робота в умовах погіршення санітарно-епідемічної ситуації**. Ситуація в державі з березня 2020 року спонукає до застосування нових форм та засобів під час реалізації прав громадян на правосуддя.

Проте не завжди право на доступ до правосуддя громадян було в пріоритеті перед застережними заходами проти коронавірусної хвороби (COVID-2019). Саме в цьому і полягала проблема здійснення правосуддя 2020 року, зокрема і в місцевих судах, адже особливий режим роботи судів України на першому етапі карантину (з 16 березня 2020 року до 03 квітня 2020 року) передбачав можливість відкладення розгляду справ у зв'язку з карантинними заходами [11]. Дистанційний розгляд справ у цей період майже не практикувався місцевими суддями через недосконалість законодавчого підґрунтя та програмного забезпечення.

Часткове вирішення проблем, пов'язаних із реалізацією правосуддя в Україні в умовах погіршення санітарно-епідемічної ситуації, відбулося після ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019)» [12]. Саме цей нормативно-правовий акт установив можливість учасників судового процесу брати участь у засі-

данні в режимі відеоконференції за допомогою таких додатків, як Zoom, Skype, Google Meet, поза межами приміщення суду з використанням власних технічних засобів. Таке рішення вважаємо прогресивним та необхідним в умовах, що склалися, але серед недоліків експерти виділяють незахищеність програм від зовнішнього втручання, часові обмеження, проблеми з ідентифікацією учасників тощо.

Відповідно, можна констатувати, що однією з ідей, яку активно реалізували саме у 2020 році як шлях до подолання перепон у реалізації правосуддя за умов, установлених Кабінетом Міністрів України, зважаючи на погіршення санітарно-епідемічної ситуації у світі, є саме **електронне судочинство**.

Ідея електронного судочинства не нова, адже ще у 2012 році відбулися перші експериментальні проєкти в судах окремих регіонів держави, а у 2016 році на підставі результатів таких експериментів були внесені зміни до законодавства України, зокрема й затверджено Концепцію побудови Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи. Тестування цієї Концепції та перші запровадження елементів моделі «Електронний суд» відбулися впродовж 2018 року. Поетапне повсякчасне запровадження електронного судочинства та одночасне вдосконалення окремих елементів зазначеної Концепції державною владою було заплановано на 2023 рік. Проте заходи, пов'язані з роботою судів у період пандемії, внесли свої корективи та прискорили процес діджиталізації судів, позитивно вплинувши на реалізацію формату електронного суду в Україні. Вже з квітня 2020 року Державною судовою адміністрацією України було затверджено та запроваджено в діяльність судів «Порядок роботи з технічними засобами відеоконференцз'язку під час судового засідання в адміністративному, цивільному й господарському процесах за участі сторін поза межами приміщення суду» [13], що реалізувало на практиці всі теоретичні ідеї електронного судочинства в Україні.

Аналіз практики здійснення правосуддя дистанційно за допомогою електронного суду впродовж 2020 року дозволяє виділити такі проблемні моменти, які потребують подальшого вирішення у робочому порядку, як відсутність налагодженої взаємодії та дублювання функцій між органами, що забезпечують роботу електронного суду; недосконале програмне забезпечення, технічні й матеріальні можливості судів; корупційні скандали; недостатній досвід упровадження електронного суду на рівні судових адміністрацій, суддів, учасників процесу; необізнаність учасників процесу щодо переваг і можливостей електронного судочинства [5].

Крім того, експерти наголошують на необхідності створення окремого органу або підрозділу, який би узагальнював досвід та потреби пред-

ставників суду та технічні можливості спеціалістів-програмістів. Така структура сприяла б розробленню та впровадженню в діяльність судів України новітнього програмного забезпечення, яке б відповідало потребам та забезпечувало реалізацію прав та обов'язків учасників судочинства.

Звісно, реалізація електронного судочинства спонукає до вдосконалення цього процесу, проте перші такі кроки є впевненими та спрямованими на дотримання права громадян на доступ до правосуддя.

Позитивним також вважаємо впровадження електронного кабінету судді, що вже відбулося в грудні 2020 року. Оновлене програмне забезпечення дозволяє кожному судді дистанційно переглядати матеріали всіх розподілених на нього справ, отримувати повідомлення на електронну пошту щодо нових документів, які подані у справах судді, або щодо надходження нових розподілених справ [8]. Хоча це лише найпростіші функції, які виконуватиме електронний кабінет, проте вважаємо такий крок позитивним і гарним стартом для подальшого вдосконалення роботи судді. Надалі хотілося б розширити можливості електронного кабінету судді, як-от за рахунок таких функцій, як календар засідань, у яких суддя братиме участь, дистанційна підготовка проектів судових рішень тощо.

Наступною обговорюваною в суспільстві проблемою є **низький рівень довіри до судів**. Незважаючи на застосовувані заходи, передбачені судовою реформою 2015–2020 років, публічні соціологічні дослідження 2020 року фіксують, що лише 66,1% опитаних, у чиїх справах були винесені судові рішення, відповіли, що рішення законні і справедливі [9]. І це у правовій державі Україні. На нашу думку, такий відсоток є заниженим і потребує покращення, оскільки ситуація з недовірою до судової влади в державі може спровокувати масові заворушення (навіть із застосуванням зброї).

Покращення ситуації з рівнем довіри населення до судової влади може відбуватися за рахунок проведення широкої інформаційної роботи в засобах масової інформації щодо результатів діяльності судової влади в Україні, підвищення рівня виконання сервісної функції працівниками апарату суду, спрощення механізму подання документів до суду, проведення роз'яснювальної роботи суддею під час винесення рішення у справі.

Акцентуємо на тому, що **сервісна функція судів** має стати основою в діяльності судів, людина та її права і свободи – найвищою цінністю. Саме тому запровадження стандартів якості сервісних послуг у судах – першочергове завдання в реалізації судової реформи, на наш погляд. Урахування потреб користувачів, створення чіткого та злагодженого механізму надання судових послуг, доступних кожному, є елементами, які слід ура-

хувати під час вироблення вимог, що висувають до надання сервісних судових послуг. Крім того, слід урахувати, що верховенство права має стати керівним принципом у діяльності судів України, а підхід до здійснення правосуддя – не формальним, а індивідуальним.

Позитивним у цьому контексті є ухвалення рішення Ради суддів України № 72 від 24.12.2020 [10], яким затверджені правила поведінки працівника суду. Так, серед вимог до поведінки працівника апарату суду виділяють такі, як законність; професіоналізм; неупередженість та толерантність; виваженість та ввічливість; розуміння та допомога; зовнішній вигляд; поведіння з інформацією та її конфіденційність; політична нейтральність [10]. Цікаво, що визначено вимоги і до поведінки працівника апарату суду в позаробочий час [10]. Уважаємо, що належний контроль за дотриманням указаних вимог забезпечить високий рівень надання послуг працівниками апарату суду, що сприятиме підвищенню рівня довіри до судів України.

Відсутність дієвого механізму громадського контролю над судовою гілкою влади – ще одна проблема, яку необхідно вирішувати в процесі розроблення та впровадження судової реформи в Україні.

Громадський контроль може здійснюватися за рахунок долучення громадськості (правозахисники, журналісти, представники українських громадських та міжнародних організацій тощо) до участі в роботі конкурсних комісій, які провадять діяльність щодо добору кандидатів на посади суддів. Це рішення сприятиме зміцненню довіри до особи судді з боку громадськості, адже, крім професійних знань, такі особи звертатимуть увагу на такі якості кандидатів, як добросовісність, професійна етика, громадська позиція тощо.

Також елементом громадського контролю може бути участь представників громадськості в судових засіданнях, що в умовах ускладнення санітарно-епідемічної ситуації потребує додаткової уваги. Громадський контроль також може здійснюватися через аналіз діяльності суддів у позаробочий час, їх добросовісність, етикет, порядність тощо. Ці та інші фактори мають бути узагальнені в концепції громадського контролю над судовою гілкою влади, представлені громадськості та реалізовані найближчим часом.

Аналіз попередньо обговорених нами проблем судової реформи в місцевих судах України дозволяє говорити і про таку проблему, як **дотримання права громадян на доступ до правосуддя**. Усі перелічені вище проблеми в судочинстві перешкоджають вільному доступу до правосуддя громадянина в Україні. Тобто через кадровий дефіцит, який відбувається через непослідовність здійснення судової реформи, також відбувається пе-

ренавантаження суддів, що сприяє затягуванню судового процесу. Як наслідок, реалізація права громадянина на доступ до правосуддя відтермінується. Налагодження роботи судів у період карантину потребувало часу, а вирішення справ здебільшого переносилося на післякарантинний період, що також заважало реалізації права громадянина на доступ до правосуддя. Електронне судочинство сприятиме реалізації зазначеного права за умови детального та чіткого роз'яснення кожному учаснику процесу його дій за цією системою, а також за умови дотримання прав осіб, наприклад, з особливими потребами (як-от осіб із вадами слуху під час електронного судового засідання). Зрозуміло, що процес дотримання прав громадян, зокрема й на доступ до правосуддя, є динамічним і потребує постійного контролю з боку державних органів.

Висновки. Підсумовуючи, вважаємо за необхідне визначити перспективи подальшого вдосконалення діяльності місцевих судів України з урахуванням вищевикладеного у цій науковій статті, а саме:

- перезавантаження проєктів, які цього потребують, зважаючи на вимоги сьогодення, дотримання прав і свобод людини та громадянина, вимоги європейських експертів тощо (перезавантаження діяльності Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; поновлення конкурсного відбору на посади суддів в Україні тощо);

- продовження реалізації перспективних проєктів, які започатковані у попередні роки (призначення на посади суддів осіб, які пройшли підготовку та очікують призначення; подальше вдосконалення реалізації процесу електронного судочинства; подальше вдосконалення діяльності системи «Електронний кабінет»; інформаційна робота із суспільством щодо висвітлення результатів діяльності судів із метою підвищення рівня довіри населення (доступна) тощо);

- створення нових структур для забезпечення належної діяльності судів з урахуванням потреб сучасного світу;

- вироблення механізму ефективного громадського контролю над судовою гілкою влади;

- переорієнтація судів у бік надання високоякісних сервісних послуг.

Література

1. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 роки : Указ Президента України № 276/2015. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/2762015-19002>

2. Блажівська О. Що допоможе вирішенню кадрового голоду в судах. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3125472-so-dopomoze-virisennu-problemi-kadrovogo-deficitu-v-sudah.html>

3. Кандидати на посаду судді: призначити неможливо чекати. URL: <https://pravo.ua/kandidati-na-posadu-suddi-priznachiti-nemozhливо-chekati/>

4. Рада перенесла через карантин вісім парламентських слухань. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3130425-rada-perenesla-cerez-karantin-visim-parlamentskih-sluhan.html>

5. Обрусна С.Ю., Іванова І.В., Чубань В.С. Проблеми адміністративно-правового забезпечення електронного суду в Україні в умовах пандемії COVID-19. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 4. С.196–199. URL: http://www.lsej.org.ua/4_2020/48.pdf

6. Про проведення тестування підсистеми «Електронний суд» у місцевих та апеляційних судах : Наказ ДСА України від 22 грудня 2018 р. № 628. URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/628_18.pdf

7. Про забезпечення створення і функціонування Єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи : Наказ ДСА від 07 листопада 2019 р. № 1056. URL: https://dsa.court.gov.ua/userfiles/media/media/ECITC_Koncepcia.pdf

8. Запрацював електронний кабінет судді: що відомо. URL: <https://sud.ua/ru/news/sud-info/188005-zapratsuyav-elektronniy-kabinet-suddi-scho-vidomo>

9. Більшість відвідувачів українських судів вважає їх рішення законними і справедливими – Центр Разумкова. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/188175-bilshist-vidviduvachiv-ukrayinskikh-sudiv-vvazhaye-yikh-rishennya-zakonnimi-i-spravedlivimi-tsentr-razumkova>

10. Рішення Ради суддів України № 72 від 24.12.2020. URL: <http://rsu.gov.ua/uploads/article/risenna-rsu-no-72-vid-241220-pro-3e28c37920.pdf>

11. Рішення Ради суддів України № 9 рс-186/20 від 16.03.2020. URL: <http://rsu.gov.ua/uploads/news/no9rs-18620-vid-16032020-verhovn-92b86c6546.pdf>

12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів, спрямованих на забезпечення додаткових соціальних та економічних гарантій у зв'язку з поширенням коронавірусної хвороби (COVID-2019) : Закон України від 30 березня 2020 р. № 540-IX / Верховна Рада України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/540-20#Text>

13. Порядок роботи з технічними засобами відеоконференцзв'язку під час судового засідання в адміністративному, цивільному та господарському процесі за участі сторін поза межами приміщення суду : Наказ ДСА України від 08 квітня 2020 р. № 169. URL: https://dsa.court.gov.ua/dsa/inshe/14/N_169_20

Анотація

Голобородько Д. В. Реформа місцевих судів: проблеми та перспективи. – Стаття.

Наукову статтю присвячено актуальній темі для українського суспільства – проблемам та перспективам реформи місцевих судів в Україні. Метою написання наукової статті є окреслення основних проблем реалізації реформи місцевих судів України та визначення перспектив подальшого вдосконалення їх діяльності.

Автор виділяє такі проблеми в діяльності місцевих судів України: кадровий дефіцит (станом на кінець жовтня 2020 року некомплект у судах України становив близько 2 000 осіб); непослідовність судової реформи на місцевому рівні (у 2017 році відбулася підготовка 367 кандидатів на посади суддів, проте дотепер жоден із них не призначений на посаду); робота в умовах погіршення санітарно-епідемічної ситуації (дистанційний розгляд справ на першому етапі карантину не практикувався місцевими судьями через недосконалість

законодавчого підґрунтя та програмного забезпечення); проблеми в реалізації електронного судочинства; низький рівень довіри до судів (66,1% опитаних, у чийх справах були винесені судові рішення, відповіли, що рішення законні і справедливі); реалізація здебільшого сервісної функції судів; відсутність дієвого механізму громадського контролю над судовою гілкою влади; дотримання права громадян на доступ до правосуддя.

Автор пропонує такі перспективи подальшого вдосконалення діяльності місцевих судів України:

- перезавантаження проєктів, які потребують цього, зважаючи на вимоги сьогодення, дотримання прав і свобод людини та громадянина, вимоги європейських експертів тощо (перезавантаження діяльності Вищої ради правосуддя, Вищої кваліфікаційної комісії суддів України; поновлення конкурсного відбору на посади суддів в Україні тощо);

- продовження реалізації перспективних проєктів, які започатковані у попередні роки (призначення на посади суддів осіб, які пройшли підготовку та очікують призначення; подальше вдосконалення реалізації процесу електронного судочинства; подальше вдосконалення діяльності системи «Електронний кабінет»; інформаційна робота із суспільством щодо висвітлення результатів діяльності судів із метою підвищення рівня довіри населення (доступна) тощо);

- створення нових структур для забезпечення належної діяльності судів з урахуванням потреб сучасного світу;

- вироблення механізму ефективного громадського контролю над судовою гілкою влади;

- переорієнтація судів у бік надання високоякісних сервісних послуг.

Ключові слова: суд, суддя, електронний судочинство, реформа, кадровий дефіцит, правосуддя.

Summary

Goloborodko D. V. Reform of local courts of Ukraine: problems and prospects. – Article.

The scientific article is devoted to a topical issue for Ukrainian society – the reform of local courts in Ukraine: problems and prospects. The purpose of writing a scientific article is to highlight the main problems of the reform

of local courts in Ukraine and identify prospects for further improvement of their activities.

The author highlights the following problems in the activities of local courts of Ukraine: staff shortage (as of the end of October 2020, the shortage in the courts of Ukraine amounted to about 2,000 people); inconsistency of judicial reform at the local level (in 2017, 367 candidates for judges were trained, and so far none of them has been appointed); work in the conditions of deterioration of the sanitary and epidemic situation (remote consideration of cases at the first stage of quarantine was not practiced by local judges due to imperfection of the legislative basis and software); problems in the implementation of electronic litigation; low level of trust in the courts (66.1% of respondents, in whose cases court decisions were made, answered that the decisions are legal and fair); implementation of a greater service function of the courts; lack of an effective mechanism of public control over the judiciary; respect for the right of citizens to access justice.

The author offers the following prospects for further improvement of local courts of Ukraine:

- resumption of projects that require it, in connection with the current requirements, respect for human and civil rights and freedoms, the requirements of European experts, etc. (reset the activities of the High Council of Justice, the High Qualifications Commission of Judges of Ukraine, etc.);

- continuation of implementation of promising projects launched in previous years (appointment of judges who have been trained and awaiting appointment; further improvement of the e-litigation process; further improvement of the e-Cabinet system; information work with the public on coverage of court results in order to increase the level of public confidence (available); etc.);

- creation of new structures to ensure the proper functioning of courts, taking into account the needs of the modern world;

- development of a mechanism for effective public control over the judiciary;

- reorientation of courts towards the provision of high quality services.

Key words: court, judge, electronic justice, reform, staff shortage, justice.

УДК 347.73

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).694](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).694)**Ю. Ю. Гончарова***orcid.org/0000-0002-8711-4849**аспірант кафедри фінансового права**Навчально-наукового інституту права**Університету державної фіскальної служби України*

ГЕНЕЗА ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОДАТКОВИХ ПІЛЬГ В УКРАЇНІ: ДЕТЕРМІНАНТИ ВПЛИВУ НА РОЗВИТОК ПРОМИСЛОВОСТІ ТА ПІДПРИЄМНИЦТВА

Аналізуючи розвиток податкового законодавства в Україні, можна прослідити складний шлях зміни суспільних відносин, пов'язаних із переходом від соціалістичного економічного укладу до ринкових відносин.

Існування податкових пільг зумовлене соціально-економічною функцією податку. А метою будь-якої податкової пільги є надання переваги, яка виражена у матеріальній формі.

Одним із механізмів державної підтримки є надання податкових пільг та преференцій для суб'єктів господарювання. При цьому надання таких пільг завжди було спірним питанням, яке мало як прихильників, так і критиків.

Провідні українські науковці досліджують та аналізують правове забезпечення надання пільг, їх вплив на підприємництво та промисловість. Серед них такі: Ю.І. Аністратенко, С.С. Гасанов, Т.І. Єфименко, М.В. Кармаліта, М.П. Кучерявенко, Є.В. Олейніков, І.П. Петровська, А.М. Соколовська, С.І. Сороко, В.А. Таращенко.

Такі дослідження мають вагомe значення для суб'єктів законодавчої ініціативи, оскільки містять аналіз впливу норм права на суспільні відносини, економічний розвиток та соціальне забезпечення.

З одного боку, пільга розглядається як стимул для розвитку економіки, а з іншого – як втрати надходжень до бюджетів усіх рівнів. Сучасною детермінантою першого підходу до поняття податкових пільг є процес імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [1], концепція якої розглядає податкові пільги як форму державної допомоги.

Звичайно, перші законодавчі акти, які передбачали норми та фактично надавали податкові пільги, визначали різні підходи до такої категорії, як «податкова пільга», але не містили єдиної дефініції, яка б могла встановити відносну повноту правового визначення. Пільги надавались на податок на прибуток, акцизний податок, податок на додану вартість та місцеві податки (зокрема й податок на землю) та інші.

На жаль, на початкових етапах розвитку правової системи незалежної України не було вироблено єдиного бачення шляхів формування та реалізації податкової політики, методів моніторингу

ефективності її впровадження, а також не були передбачені запобіжники негативного впливу популістських рішень. Це призвело до падіння темпів розвитку промисловості, постачання на зовнішні ринки переважно сировини і, відповідно, неспроможності України стати потужним учасником міжнародної торгівлі.

У подальшому були здійснені спроби виправити ситуацію через ухвалення низки законодавчих актів, спрямованих на підтримку окремих галузей економіки, зокрема й шляхом надання податкових пільг. Такі пільги були закріплені як у галузевих законах (у законах України «Про наукову і науково-технічну діяльність» від 13.12.1991 р. № 1977-ХІІ [2] та «Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні» від 19.09.1997 р. № 535/97-ВР [3]), так й у комплексних законах, які були частиною податкової політики того періоду (законах України «Про систему оподаткування» від 25.06.1991 р. № 1251-ХІІ [4], «Про податок на додану вартість» від 03.04.1997 р. № 168/97-ВР [5] та «Про оподаткування прибутку підприємств» від 28.12.1994 р. № 334/94-ВР [6]).

До того ж в умовах переходу до вимог ринкової економіки на цьому етапі генези правового регулювання податкових пільг видавались також нормативні акти: укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України. Так, Указом Президента України «Про додаткові заходи щодо стабілізації фінансового стану підприємства» від 12.03.1994 р. № 96/94 надавались податкові пільги у вигляді звільнення від податку на додану вартість імпоротної сировини, матеріалів, комплектуючих виробів та устаткування, що ввозяться резидентами для власних виробничих потреб, а також енергоносіїв (нафти і нафтопродуктів, газу) та матеріально-технічних ресурсів для сільського господарства (насіння, засобів захисту рослин і тварин та компонентів для їх виробництва, сільськогосподарської техніки й обладнання для переробки сільськогосподарської продукції та запасних частин до них), що ввозяться для виробничих потреб в Україну, зокрема й за бартерними операціями, під час переміщення через митний кордон України [7].

Уведення в дію Указу нанесло руйнівний удар вітчизняній промисловості, наслідки якого даються взнаки дотепер.

По-перше, Указ, під час підготовки якого не було дотримано вимог нормопроектувальної техніки, створив передумови для прийняття суб'єктивних рішень податковими та митними органами, надавши їм повноваження безпосередньо визначати суб'єктів господарювання, яким надається пільга, та/або те, за яким кодом товару проводити митне оформлення.

Прикладом цього є лист Головної Державної податкової інспекції України «Про звільнення від оподаткування податком на добавлену вартість сировини, що імпортується через філіали МОК «Ламінат» від 14.07.1994 р. № 10-315-26/10-2776 [8].

По-друге, в Указі не містилося переліку кодів УКТ ЗЕД, а наведено лише загальні групи товарів, які також вироблялися вітчизняними підприємствами.

Так, Указом надавався дозвіл на пільгове ввезення в Україну сільськогосподарської техніки і обладнання для переробки сільськогосподарської продукції та запасних частин до них. Отже, іноземним товарам були створені конкурентні переваги на українському ринку і не стимулювалося відновлення та подальший розвиток галузей української економіки після розпаду СРСР.

Сьогодні в Україні існує 191 підприємство, що виробляють сільгосптехніку та комплектуючі до неї [9] та які, на жаль, не завжди можуть конкурувати з іноземною аналогічною продукцією. Тому держава вимушена надавати підтримку у вигляді часткової компенсації на підставі постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва» від 01.03.2017 р. № 130 [10].

Указ Президента разом із 26 указами та окремими положеннями указів, які надавали пільги щодо оподаткування окремим суб'єктам господарювання, втратив чинність відповідно до Указу Президента «Про пільги щодо оподаткування» від 31.05.1995 р. № 405/95. Указом також доручалося Кабінету Міністрів України привести рішення Уряду у відповідність до Указу в частині пільг щодо сплати податків [11].

Не можна не згадати і той факт, що зазначені законодавчі та нормативно-правові акти діяли у часи, коли Україна мала сталі торговельні та коопераційні зв'язки з пострадянськими державами, існували стабільні ринки збуту в цих країнах, зокрема й завдяки преференційному миту в межах дії Договору про зону вільної торгівлі між державами-членами СНД [12].

Це, з одного боку, забезпечувало українським виробникам досить стабільну роботу, а з іншого – не мотивувало, наприклад, до інноваційної або енергоефективної діяльності та підвищення конкурентоспроможності українських товарів на більш «вимогливих» зовнішніх ринках.

Тоді як українські підприємства у більшості випадків продовжували роботу за радянськими схемами, розвинуті країни світу ухвалювали та реалізовували державну політику, спрямовану на підтримку розвитку інноваційної та енерго- і ресурсозберігальної економіки.

Такий підхід був особливо актуальним саме на стартовому етапі розвитку правового регулювання вітчизняної податкової системи. Ця актуальність не втрачена дотепер.

На цьому етапі далася взнаки й відсутність на державному рівні стратегічного бачення концептуальних засад розвитку економіки України. Як наслідок, правова система реагувала на виклики рефлекторно, часто під впливом окремих зацікавлених промислових груп, а не виробляла системний підхід для стимулювання розвитку національної економіки в цілому, зокрема й шляхом надання податкових пільг.

І навіть ухвалення Закону України «Про інноваційну діяльність» від 04.07.2002 р. № 40-IV [13], який передбачав установлення пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності, не дало своїх результатів, оскільки не були ухвалені «горизонтальні» законодавчі акти, які б дозволили використати у повній мірі інструменти державної підтримки і зробили б процес правозастосування прозорим. Як наслідок, у подальшому Розділ V «Особливості в оподаткуванні та митному регулюванні інноваційної діяльності» був взагалі вилучений із Закону.

До того ж окремі законодавчі акти були зорієнтовані на потреби лише певної галузі чи навіть окремих підприємств. Прикладом є Закон України «Про державну підтримку підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють та виготовляють боєприпаси, їх елементи та вироби спецхімії» від 21.09.2000 р. № 1991-III [14].

Водночас період «спонтанного» формування правового поля податкових пільг окремими законами і указами Президента України мав за межу 1996 рік.

Початком нового визначального етапу формування податкової системи стало ухвалення Конституції України [15], в якій визначено, що виключно законами України встановлюються система оподаткування, податки і збори, а територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування мають право встановлювати місцеві податки і збори відповідно до закону.

Органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади. Держава фінансує здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків.

Наступним етапом розвитку правового регулювання української податкової системи в цілому і визначення податкової пільги як правової категорії зокрема стало ухвалення у 2010 році Податкового кодексу України, в статті 30 якого надано визначення податкової пільги: передбачене податковим та митним законодавством звільнення платника податків від обов'язку щодо нарахування та сплати податку та збору, сплата ним податку та збору в меншому розмірі за наявності певних підстав. Законодавець також характеризує ці підстави, визначаючи «певну групу платників податків, вид їх діяльності, об'єкт оподаткування або характер та суспільне значення здійснюваних ними витрат» [16]. Оскільки перелік податкових пільг міститься не лише у Податковому кодексі України, то для зручності їх моніторингу та адміністрування органами, які реалізують податкову політику, щорічно формується та опубліковується Довідник податкових пільг, які є втратами доходів бюджету [17].

Це уможливило застосування у законотворчій діяльності та судовій практиці єдиного підходу до визначення податкових пільг. Аналізуючи джерела права, можна побачити норми, які безпосередньо надають пільгу, або норми, які містять податкові преференції.

Початком наступного етапу можна вважати 2013 рік. Із метою упорядкування системи управління державними фінансами в Україні, спрямованої на здійснення контролю за фінансами, Кабінет Міністрів України розпорядженням від 01.08.2013 р. № 774-р схвалив Стратегію розвитку системи управління державними фінансами та План заходів щодо реалізації Стратегії [18].

Стратегією у розділі «Податкова система» передбачено вдосконалення системи пільгового оподаткування, зокрема:

- запровадження пільги з податку на прибуток підприємств і податку на додану вартість під час проведення енергозберігальних заходів, виробництва товарів, реалізації енергоефективних проєктів та преференцій для суб'єктів господарювання, які провадять діяльність, пов'язану з інформаційними технологіями;

- ліквідацію спеціальних податкових пільг щодо податку на прибуток підприємств, зменшення дестимулювального впливу пільг зі сплати єдиного соціального внеску, зменшення можливостей довільного застосування малими підприємствами спрощеної системи оподаткування;

- скасування податкових пільг для окремих підприємств і галузей.

З огляду на те, що Стратегія розраховувалась на строк до 2017 року, 8 лютого 2017 р. було затверджено розпорядження Кабінету Міністрів України № 142-р «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки» [19].

Аналізуючи результати реформ у сфері управління державними фінансами протягом 2013–2016 років, Міністерство фінансів України, яке є основним розробником Стратегії, зазначило, що її реалізація сприяла вдосконаленню податкової системи, зокрема й у частині внесення змін до Податкового кодексу України щодо скасування низки податкових пільг.

Таким чином, Урядом уживаються заходи для реформування системи оподаткування України, зокрема й для впорядкування податкових пільг для всіх суб'єктів господарювання, скасувавши пільги та преференції для окремих підприємств і галузей, що має збільшити надходження до Державного бюджету без впливу на обсяги виробництва.

Сучасний етап розвитку правового регулювання вітчизняної податкової системи має за стартовий орієнтир підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, якою Україна взяла на себе безпрецедентну кількість зобов'язань у частині імплементації законодавства ЄС до національної правової системи.

Із цією метою Кабінетом Міністрів України були затверджені плани з імплементації Угоди: розпорядження «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 17.09.2014 р. № 847 [20], розпорядження «Про схвалення розроблених Міністерством фінансів планів імплементації деяких актів законодавства ЄС у сфері оподаткування, митних питань та сприяння торгівлі» від 22.04.2015 р. № 391 [21], постанову «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 25.10.2017 р. № 1106 [22], яка відмінила попередні розпорядження.

Ще до ухвалення Урядом указаних актів Міністерство фінансів України разом із центральними органами виконавчої влади, відповідальними за реалізацію податкової політики, вже проводили роботу з імплементації *aquis communautaire* у податковій сфері, зокрема й у частині, що стосується пільгового оподаткування.

Грунтовний аналіз надання податкових пільг у ЄС був підготовлений колективом таких авторів, як Т.І. Єфименко, С.С. Гасанов, С.І. Сороко,

Є.В. Олейніков, які зазначили, що порядок надання податкових пільг регламентуються директивами, які встановлюють правовий режим для непрямих податків. Стосовно прямих податків критерії преференцій передбачають зниження податкового навантаження для суб'єктів господарювання шляхом застосування часткового чи повного зменшення суми податку через звільнення, податкові інвестиційні знижки, відстрочки, списання та/або через застосування спеціальної реструктуризації податкового боргу [23 с. 12]. У цьому контексті слід зазначити, що питання непрямих податків належить до компетенції Європейського Союзу, а прямих – до компетенції держав-членів ЄС.

Таким чином, відповідно до Угоди про асоціацію Україна має імплементувати директиви, що стосуються непрямих податків, а саме: Директиву Ради 2006/112/ЄС від 28 листопада 2006 року, яка врегулює питання ПДВ [24], та Директиву Ради 2008/118/ЄС від 16 грудня 2008, яка регламентує адміністрування акцизного податку [25].

Ці акти містять широкий перелік податкових пільг, які відрізняються від тих, які передбачені законодавством України. Окрім цього, європейські підходи застосування податкових пільг базуються на можливості їх зміни чи запровадження залежно від конкурентоспроможності товарів чи послуг, вироблених у ЄС. Тому Україна має відстежувати основні тренди у змінах податкового законодавства в ЄС, щоб забезпечувати рівні можливості для українських підприємств, ураховуючи інтеграцію до європейського ринку товарів та послуг.

Проте імплементация податкового законодавства не обмежується Главою 4 «Оподаткування» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» та Додатком XXVIII до Угоди про асоціацію. Зміна підходів до формування податкової політики у частині податкових пільг та преференцій передбачена також Главою 10 «Конкуренція» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» у частині надання державної допомоги.

Одним із ключових інструментів державної допомоги є система податкових пільг і спеціальних режимів оподаткування суб'єктів господарювання в різних сферах реального сектору економіки [23, с. 5].

Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 01.07.2014 р. № 1555-VII установлює кардинально інший підхід до надання податкових пільг та преференцій, оскільки вони є формою державної допомоги [26]. Відповідно до Закону вже Антимонопольний комітет України є уповноваженим органом, який оцінює допустимість державної допомоги для конкуренції. На жаль, Закон не реалізується у повній мірі, оскільки, зокрема, не розроблені всі критерії оцінки допустимості державної допомоги та не

сформований правовий механізм передбачення у Державному бюджеті фінансів на індивідуальну та програмну державну допомогу.

Реалізація інструменту державної допомоги на основі принципів ЄС може стати поштовхом для розвитку не тільки окремих суб'єктів господарювання та цілих галузей, але й окремих регіонів України.

Повній та коректній реалізації Україною вказаних зобов'язань буде сприяти діяльність Комітету асоціації та відповідного Підкомітету з питань економіки та іншого галузевого співробітництва, які створені на підставі Рішення Ради асоціації між Україною та ЄС від 15.12.2014 р. № 2/2014 [27] з метою оцінки стану імплементации європейського законодавства в систему національного права України.

На цьому тлі поетапного розвитку правового регулювання української податкової системи протягом багатьох років точаться дискусії науковців та практиків щодо її вдосконалення та визначення правових засад податкової політики в цілому та ефективного застосування податкових пільг зокрема.

У цьому аспекті не можна не погодитись із В.А. Таращенком, який зазначає, що більшість вітчизняних учених досліджують податкові пільги без урахування досвіду та думки науковців інших країн. За його висновками, нехтування зарубіжним досвідом застосування податкових пільг перешкоджає процесу гармонізації податкового законодавства з міжнародними нормами [28, с. 19].

Характеризуючи модель сформованої в Україні податкової системи, А.М. Соколовська підкреслює, що вітчизняну податкову систему вирізняє, зокрема, превалювання фіскальної спрямованості над регулювальною, незважаючи на розширення системи податкових пільг [29, с. 28].

Підбиваючи підсумки вищенаведеного аналізу детермінантів генези правового регулювання податкових пільг в Україні та його впливу на розвиток промисловості та підприємництва, можна з упевненістю сказати, що цей процес має певні етапи і за останні роки набув вектора вдосконалення.

Але поки що податкові пільги в цілому так і не стали тим регулятором, який мав перевести українську промисловість та підприємців усіх рівнів на новий якісний рівень розвитку, первинні пільги формувались без реальної оцінки їх ефективності, а іноді й ставали результатом впливу окремих промислових груп на законодавчу та виконавчу гілки влади.

Водночас підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС змусило вносити зміни до національного законодавства. Цей процес є складним, оскільки потребує комплексного підходу в процесі адаптації законодавства, проведення оцінки впливу, а також послідовної та уніфікованої імплементации законодавства.

Із метою подальшого збільшення фінансових ресурсів необхідною є зміна законодавства у частині розширення повноважень органів місцевого самоврядування щодо адміністрування місцевих податків і зборів, наділення місцевих рад правом установлення розмірів ставок, а також податкових пільг та преференцій. При цьому правова трансформація не повинна проходити як шокова терапія, а має забезпечувати баланс між правами та інтересами всіх учасників правовідносин.

Системний аналіз впливу на промисловість та підприємництво від надання тієї чи іншої податкової пільги повинен братися до уваги суб'єктами законодавчої ініціативи для надання податкової пільги тим суб'єктам господарювання, які її потребують. Необхідно впроваджувати регіональний підхід до преференційного оподаткування, разом із пільгами вводити фінансові механізми підтримки. Це потребує політичної волі, зменшення корупційного впливу, системної роботи органів державної влади та наукових інституцій.

В іншому разі такий дієвий інструмент, як податкова пільга, ризикує залишитись неефективним та недієздатним, який завжди буде піддаватись критиці, призводити до «перекроюванню» законодавства і Державного бюджету та створення нерівних можливостей для бізнесу.

Література

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : ратиф. Законом України від 16 верес. 2014 р. № 1678-VII. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 06.02.2021).
2. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України від 13 груд. 1991 р. № 1977-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1977-12> (дата звернення: 03.02.2021).
3. Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні : Закон України від 19 верес. 1997 р. № 535/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/535/97-вр/ed20010913> (дата звернення: 03.02.2021).
4. Про систему оподаткування : Закон України від 25 черв. 1991 р. № 1251-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/1251-12> (дата звернення: 07.02.2021).
5. Про податок на додану вартість : Закон України від 3 квіт. 1997 р. № 168/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/168/97-вр> (дата звернення: 01.02.2021).
6. Про оподаткування прибутку підприємств : Закон України від 28 груд. 1994 р. № 334/94-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/334/94-вр> (дата звернення: 01.02.2021).
7. Про додаткові заходи щодо стабілізації фінансового стану підприємства : Указ Президента України від 12 берез. 1994 р. № 96/94. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/96/94> (дата звернення: 05.02.2021).
8. Про звільнення від оподаткування податком на добавлену вартість сировини, що імпортується через філіали МОК «Ламінат» : лист Головної Державної податкової інспекції України від 14 липн. 1994 р. № 10-315-26/10-2776. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v2776225-94#Text> (дата звернення: 05.02.2021).
9. Про внесення змін до оновленого переліку вітчизняної техніки та обладнання для агропромислового комплексу, вартість яких частково компенсується за рахунок бюджетних коштів» : наказ Мінекономіки України від 10 листоп. 2020 р. № 2292. URL: <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=6e32dfc3-5b93-4884-8a62-f4ec06a932c1> (дата звернення: 05.02.2021).
10. Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для часткової компенсації вартості сільськогосподарської техніки та обладнання вітчизняного виробництва : постановою Кабінету Міністрів України від 1 берез. 2017 р. № 130. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/130-2017-п> (дата звернення: 05.02.2021).
11. Про пільги щодо оподаткування : Указ Президента України від 31 травн. 1995 р. № 405/95. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/95> (дата звернення: 05.02.2021).
12. Договір про зону вільної торгівлі : ратиф. Законом України від 30 липн. 2012 р. № 5193-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/997_n25 (дата звернення: 02.02.2021).
13. Про інноваційну діяльність : Закон України від 4 липн. 2002 р. № 40-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/40-15> (дата звернення: 02.02.2021).
14. Про державну підтримку підприємств, науково-дослідних інститутів і організацій, які розробляють та виготовляють боєприпаси, їх елементи та виробиспеціалізації : Закон України від 21 верес. 2000 р. № 1991-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1991-14> (дата звернення: 04.02.2021).
15. Конституція України: Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр> (дата звернення: 04.02.2021).
16. Податковий кодекс України : Закон України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (дата звернення: 02.02.2021).
17. Довідник № 101/1 податкових пільг, що є втратами доходів бюджету станом на 01.01.2021 р. / Державна податкова служба України. URL: <https://tax.gov.ua/dovidniki--reestri--perelik/dovidniki-/54005.html> (дата звернення: 02.02.2021).
18. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серп. 2013 р. № 774-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-р> (дата звернення: 08.02.2021).
19. Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 8 лют. 2017 р. № 142-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/142-2017-р#n9> (дата звернення: 08.02.2021).
20. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 верес. 2014 р. № 847. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-р> (дата звернення: 08.02.2021).
21. Про схвалення розроблених Міністерством фінансів планів імплементації деяких актів законодавства ЄС у сфері оподаткування, митних питань та сприяння торгівлі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 квіт. 2015 р. № 391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/391-2015-р> (дата звернення: 08.02.2021).
22. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми

державами-членами, з іншої сторони : постанова Кабінету Міністрів України від 25 жовт. 2017 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-p#n37> (дата звернення: 08.02.2021).

23. Податкові пільги у контексті європейських процесів / Т.І. Єфименко, С.С. Гасанов, С.І. Сороко, Є.В. Олейніков. Київ: ДНУ «Акад.фін.управління», 2014. 54 с.

24. Директива Ради 2006/112/ЄС від 28 листоп. 2006 р. про спільну систему податку на додану вартість. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_928 (дата звернення: 08.02.2021).

25. Директива Ради 2008/118/ЄС від 16 груд. 2008 р. про загальний режим акцизних зборів та якою скасовується Директива 92/12/ЄЕС. URL: <https://minjust.gov.ua/index.php/m/podatki-vklyuchayuchi-peryumi> (дата звернення: 08.02.2021).

26. Про державну допомогу суб'єктам господарювання: Закон України від 1 липн. 2014 р. № 1555-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1555-18> (дата звернення: 09.02.2021).

27. Про створення двох підкомітетів: прийм. Рішенням Ради асоціації між Україною та ЄС від 15 груд. 2014 р. № 2/2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/845_002 (дата звернення: 09.02.2021).

28. Таращенко В.А. Податкові пільги: теоретичні аспекти. *Наукові праці Науково-дослідного фінансового інституту*. 2009. № 1 (46). С. 19–26.

29. Соколовська А.М. Особливості податкової системи України та напрями її коригування. *Фінанси України. Податкова політика*. 2013. № 9. С. 28–44.

Анотація

Гончарова Ю. Ю. Генеза правового регулювання податкових пільг в Україні: детермінанти впливу на розвиток промисловості та підприємництва. – Стаття.

У статті проаналізовано розвиток правової системи України у галузі податкових пільг та її вплив на перехід від соціалістичної планової до ринкової економіки.

Розглянуто процеси вдосконалення податкового законодавства у складних умовах становлення Держави, які потребували не лише виважених та ефективних рішень суб'єктів законодавчої ініціативи, а й максимально точного та ефективного їх виконання державними інституціями, які адмініструють податки. Проаналізовано роботи провідних українських науковців, які ґрунтовно дослідили правове забезпечення надання пільг у той період та передумови до відповідних законодавчих змін. Виокремлено п'ять етапів розвитку правового регулювання податкових пільг в Україні.

Наведено приклади перших законодавчих та нормативно-правових актів, якими встановлювалися пільги для підприємств і галузей. Указано на певні помилки під час розроблення та реалізації вказаних актів, які негативно вплинули на розвиток української економіки та інвестиційної привабливості України, а також створювали передумови для корупційних зловживань.

Досліджено вплив ухвалення Конституції та Податкового кодексу України на подальше формування податкового законодавства та інструментів реалізації державної політики у сфері оподаткування, спрямованої на досягнення стабільних показників у наповненні Державного та місцевих бюджетів з одночасним дотриманням податкової дисципліни та наданням податкових стимулів (пільг, преференцій) для розвитку підприємства.

Наведено типи податків у ЄС, проаналізовано практику регулювання економік держав-членів ЄС шляхом застосування податкових пільг як державної допомоги, забезпечуючи тим самим конкурентоздатність окремих

галузей та надавачів послуг та досягнення показників сталого розвитку в більш широкому розумінні.

Розглянуто зобов'язання України у сфері оподаткування та конкуренції та вказано джерела права ЄС, які потребують імплементації відповідно до Угоди про асоціацію Україна-ЄС, а також зроблено прогнози стосовно можливого впливу на розвиток податкової системи України та посилення конкурентоспроможності української економіки.

Рекомендовано підходи до законодавчого забезпечення та практичного застосування податкових пільг із метою ефективної реалізації їх цілей щодо сприяння розвитку економіки України.

Ключові слова: генеза, правове регулювання, податкові правовідносини, податкова пільга, Податковий кодекс України.

Summary

Goncharova Yu. Yu. Genesis of legal regulation of tax benefits in Ukraine: determinants of influence on the development of industry and entrepreneurship. – Article.

The article analyzes the development of the legal system of Ukraine in the field of tax benefits and its impact on the transition from a socialist planned economy to a market one.

The processes of improvement of the tax legislation in difficult conditions of formation of the State which required not only the balanced and effective decisions of subjects of the legislative initiative, but also their most exact and effective execution by the state institutions administering taxes were considered. The works of leading Ukrainian scholars, who thoroughly researched the legal provision of benefits in that period and the preconditions for the relevant legislative changes, were analyzed. Five stages of development of legal regulation of tax benefits in Ukraine were highlighted.

Examples of the first legislative and regulatory acts, which established benefits for enterprises and industries of goods, were given. Certain mistakes in the development and implementation of these acts, which negatively affected the development of the Ukrainian economy and investment attractiveness of Ukraine, as well as created the preconditions for corruption abuses were indicated.

The influence of the adoption of the Constitution and the Tax Code of Ukraine on the further formation of tax legislation and instruments for implementing state policy in the field of taxation aimed at achieving stable indicators in filling the State and local budgets while complying with tax discipline and providing tax incentives (benefits, preferences) for business development was researched.

The types of taxes in the EU and the powers within the EU to form them were given, the practice of regulating the economies of EU member states by applying tax benefits as state aid, thus ensuring the competitiveness of individual industries and service providers and achieving sustainable development in a broader sense was analyzed.

Ukraine's commitments in the field of taxation and competition were considered and the sources of EU law that need to be implemented in accordance with the Ukraine-EU Association Agreement were given, as well as the possible impact on the development of Ukraine's tax system and strengthening the competitiveness of the Ukrainian economy as a result of the implementation of European law were forecasted.

Approaches to legislative support and practical application of tax benefits in order to effectively implement their goals to promote the development of Ukraine's economy were recommended.

Key words: genesis, legal regulation, tax relations, tax benefit, Tax Code of Ukraine.

УДК 342.95

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).695](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).695)**І. С. Дрок***orcid.org/0000-0002-9722-2376**кандидат юридичних наук, доцент,**науковий співробітник навчально-наукової лабораторії**з дослідження проблем превентивної діяльності**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ ТА МЕДИЧНИХ ЗАКЛАДІВ В УМОВАХ ЗАГОСТРЕННЯ САНІТАРНО-ЕПІДЕМІЧНОЇ СИТУАЦІЇ В УКРАЇНІ

Актуальність теми. Органи та підрозділи Міністерства охорони здоров'я (далі – МОЗ) України та Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) України, зокрема Національна поліція України, в умовах загострення санітарно-епідемічної ситуації тісно взаємодіють, адже від злагодженої діяльності цих двох міністерств залежить санітарне та епідемічне благополуччя населення. В умовах запровадження карантинних заходів, пов'язаних із поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, окреслене питання видається актуальним.

Постановка проблеми. Положення про Міністерство охорони здоров'я України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України, визначає, що МОЗ України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, зокрема й захисту населення від інфекційних хвороб, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням, попередження та профілактики неінфекційних захворювань. МОЗ забезпечує формування та реалізує державну політику, зокрема й у сфері епідеміологічного нагляду (спостереження), імунопрофілактики, промоції здорового способу життя та запобігання факторам ризику, попередження та зниження рівня вживання тютюнових виробів і їх шкідливого впливу на здоров'я населення, безпеки харчових продуктів, регламентації факторів середовища життєдіяльності населення, гігієнічної регламентації небезпечних факторів, створення національної системи крові, управління системою якості щодо безпеки крові, біологічної безпеки та біологічного захисту, боротьби зі стійкістю до протимікробних препаратів, реагування на небезпеки для здоров'я та надзвичайні стани у сфері охорони здоров'я, а також забезпечення формування державної політики у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення. Завдання ж Національної поліції України висвітлені у Законі України «Про Національну поліцію» і мають виконуватися за будь-яких умов. Саме співвідношення завдань та функцій медичних закладів та Національної по-

ліції є пріоритетом в умовах загострення санітарно-епідемічної ситуації, адже спільних проектів не так уже й багато. Ситуація сьогодення свідчить про необхідність активізації такої взаємодії з метою підвищення ефективності діяльності вказаних органів у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення.

Метою статті є визначення форм взаємодії поліції та медичних закладів в умовах загострення санітарно-епідемічної ситуації в Україні та надання їм характеристики.

Виклад основного матеріалу. Проведений нами аналіз діяльності Національної поліції України у взаємодії з органами МОЗ України в умовах загострення санітарно-епідемічної ситуації дозволяє виокремити такі форми:

1) взаємодію під час функціонування електронного сервісу «Дій вдома» – Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та, зокрема, інформаційної системи епідеміологічного контролю за поширенням COVID-19, що є частиною сервісу [2]. Станом на 15 червня 2020 року 40 314 осіб скористалися мобільним додатком «Дій вдома» [3].

Сьогодні така взаємодія врегульована постановою Кабінету Міністрів України від 09 грудня 2020 р. № 1236 «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів із метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» [7]. Запропонований електронний сервіс розроблений на замовлення МОЗ України та МВС України й об'єднує функціонал обох міністерств.

Згаданою постановою Кабінету Міністрів України встановлено Порядок здійснення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією, який визначає механізм здійснення протиепідемічних заходів, пов'язаних із самоізоляцією осіб, які можуть сприяти поширенню інфекційних хвороб або входять до групи ризику щодо ускладненого перебігу чи настання летальних випадків унаслідок гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2.

Самоізоляція здійснюється з метою запобігання поширенню на території України COVID-19 та

зменшення кількості хворих із тяжким перебігом COVID-19. Перелік осіб, які мають обов'язково перебувати на самоізоляції, та строк самоізоляції встановлений згаданою постановою, а також цей обов'язок додатково визначається лікарем [7].

Постановою також визначено коло осіб, які вносять до системи інформацію про визначене коло осіб, що потребують самоізоляції, як-от адміністрація Державної прикордонної служби; особисто; лікуючий лікар; працівники закладів системи екстреної медичної допомоги; працівники державних установ МОЗ України епідеміологічного профілю [7].

У разі здійснення особою самоізоляції до системи вноситься така інформація: прізвище, ім'я, по батькові особи; стать; дата народження; визначене особою місце самоізоляції; зареєстроване місце проживання особи; засоби зв'язку (номер телефону); місце роботи, заклад освіти із зазначенням адрес; наявність можливості забезпечення піклування про особу іншими особами; стан здоров'я; контактні особи; строк самоізоляції [7].

І саме одним зі способів здійснення поточного контролю особи, яка перебуває на самоізоляції, є застосування заходів контролю працівниками Національної поліції, зокрема й проведення перевірки фактичного перебування осіб за зазначеними ними адресами самоізоляції [7].

Крім того, обираючи варіант здійснення поточного контролю з використанням системи через мобільний додаток, у разі невідповідності геолокації або фотографії, відсутності зв'язку з особою через мобільний додаток, видалення, встановлення обмежень щодо передання інформації за допомогою мобільного додатка до органів Національної поліції надсилається повідомлення про випадок порушення зобов'язання щодо самоізоляції. Надсилання повідомлення є підставою для подальшого здійснення органами Національної поліції контролю за виконанням зобов'язання щодо самоізоляції [7], тобто проведення перевірки фактичного перебування осіб за зазначеними ними адресами самоізоляції.

Необхідно наголосити, що надсилання повідомлення до органів Національної поліції не може бути окремою підставою для притягнення особи до адміністративної відповідальності за порушення правил карантину, а лише вповноважує поліцейських здійснити поточний контроль [7].

Підсумовуючи, слід зазначити, що взаємодія Національної поліції України та органів МОЗ України полягає в тому, що органи МОЗ України вносять до системи «Дій удома» інформацію про осіб, які потребують самоізоляції, а Національна поліція України здійснює поточний контроль дотримання правил самоізоляції;

2) проведення інструктажів для поліцейських перед патрулюванням громадських місць про пра-

вила дотримання карантину, особливості застосування протиепідемічних заходів, специфіку розповсюдження хвороби COVID-19, ознаки хвороби COVID-19 від медичних працівників, які мають достатньо професійних знань, умінь та навичок, щоб кваліфіковано роз'яснити незрозумілі питання.

Із метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2, на всій території України періодично встановлюють обмеження рішеннями Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 «Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» [5], від 20 травня 2020 р. № 392 «Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» [2], від 22 липня 2020 р. № 641 «Про встановлення карантину та запровадження посиленних протиепідемічних заходів на території зі значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» [6], від 09 грудня 2020 р. № 1236 «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів із метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» [7].

Відповідно до положень останнього нормативно-правового акта з метою здійснення поточного контролю на вулицях, у парках, інших громадських місцях працівники Національної поліції України проводять вибірккову перевірку документів, що посвідчують особу, підтверджують громадянство чи її спеціальний статус, а також довідок про звернення за захистом в Україні, виданих відповідно до Закону України «Про біженців та осіб, які потребують додаткового або тимчасового захисту». На електронний запит зазначених уповноважених осіб за допомогою системи надається інформація про те, чи потребує особа самоізоляції [7]. Таким чином, маючи визначене коло повноважень, із метою їх ефективного та професійного виконання поліцейські мають бути проінструментовані не тільки щодо правових аспектів їх діяльності, а й щодо тонкощів медичного характеру, зважаючи на обставини сьогодення.

Поки що такі інструктажі не проводяться перед патрулюванням поліцейських, що може вплинути на рівень ефективності несення ними служби та стан особистої безпеки поліцейських. Донесені поліцейським фахові знання медичних працівників щодо симптомів хвороби, загроз, які становить хвороба, та ефективних особистих заходів безпеки можуть уберегти чиясь життя, дозволити правильно зреагувати у ситуаціях, пов'язаних із контактом із хворим;

3) огляд поліцейських медичними працівниками перед патрулюванням громадських місць.

Ця форма взаємодії націлена на виключення наявності захворювань у самих поліцейських, які будуть нести службу у громадських місцях та спілкуватися з людьми.

Медичний огляд повинен бути обов'язковим. Він має включати вимірювання температури, тиску, візуальний огляд, а також проведення тесту на виявлення COVID-19 (у разі необхідності). Наша думка ґрунтується на статистичних даних. Так, станом на 17 грудня 2020 року (за офіційними даними МВС України) від початку пандемії вірус COVID-19 офіційно підтверджений у 26 984 правоохоронців МВС України, одужало – 26 049 осіб, померло від COVID-19 – 86 осіб [4];

4) залучення лікарів до онлайн-консультацій.

Розповсюдженою в період карантину стала практика онлайн-консультацій різних за фахом лікарів. Саме тому одним із напрямів взаємодії вважаємо онлайн-консультування лікарями поліцейських, які перебувають на службі з охорони публічного порядку та безпеки.

Таке консультування може стосуватися не тільки питань щодо виявлених ознак, схожих на ознаки хвороби COVID-19, а й з інших медичних питань, які виникають на службі поліцейських (надання першої домедичної допомоги тощо).

Онлайн-консультування може відбуватися за допомогою телефонного зв'язку, відеозв'язку або онлайн-чатів у таких мобільних додатках, як Viber, Telegram, WhatsApp тощо.

Можливо, існує потреба у створенні відповідного мобільного додатка для поліцейських та лікарів для проведення таких консультацій;

5) виклик швидкої медичної допомоги (або спеціально обладнаних медичних бригад (за можливості)) у разі виявлення в осіб ознак COVID-19. Поліцейські у разі виявлення особи таких ознак мають ужити всіх необхідних заходів для ізоляції її від оточення, застосувати засоби індивідуального захисту щодо себе, викликати швидку медичну допомогу (103 – номер гарячої лінії швидкої медичної допомоги).

У період карантину можуть бути організовані спеціально обладнані бригади медичної допомоги. Комплектація таких бригад унеможливує зараження медичних працівників та ізолює хворого від оточення за допомогою спеціальних захисних костюмів.

Висновки. Підсумовуючи викладене, маємо наголосити на важливості злагодженої взаємодії поліції та медичних закладів, особливо в умовах

загострення санітарно-епідемічної ситуації. Нами виділено п'ять форм такої взаємодії, які охоплюють як внутрішню, так і зовнішню діяльність поліцейських. Окремі форми взаємодії, визначені нами, активно реалізуються на практиці та мають позитивні результати (як-от використання програми «Дій удома»). Проте деякі форми взаємодії, запропоновані у роботі, хоч і є очевидними, але потребують обов'язкового впровадження у діяльність Національної поліції України та медичних закладів (як-от проведення інструктажів медичними працівниками для поліцейських перед патрулюванням громадських місць; залучення лікарів для онлайн-консультацій поліцейських).

Література

1. Про затвердження Положенням про Міністерство охорони здоров'я України : постанова Кабінету Міністрів України від 25 березня 2015 р. № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-%D0%BF#Text>

2. Про встановлення карантину з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2020 р. № 392. URL: Офіційний вісник України, 2020 р., № 43, ст. 1394, № 52, ст. 1626.

3. «Дій вдома». 40 тис. українців установили приложеніе для контролю самоізоляції. URL: https://focus.ua/ukraine/457242-dii_vdoma_40_tys_ukraintsev_ustanovili_prilozhenie_dlia_kontrolia_samoizoliatsii

4. Кількість хворих правоохоронців МВС на COVID-19 за добу зросла на 315 випадків. URL: https://mvs.gov.ua/uk/press-center/news/Kilkist_hvorih_pravoohoronciv_MVS_na_COVID_19_za_dobu_zrosla_na_315_vipadkiv_37277.

5. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211. URL: Офіційний вісник України, 2020 р., № 23, ст. 896, № 30, ст. 1061.

6. Про встановлення карантину та запровадження посиленіх протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 2020 р. № 641. URL: Офіційний вісник України, 2020 р., № 63, ст. 2029.

7. Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 09 грудня 2020 р. № 1236. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantinu-ta-zaprovadzhennya-obmezhuvalnih-protiepidemichnih-zahodiv-1236-091220>.

Анотація

Дрок І. С. Форми взаємодії поліції та медичних закладів в умовах загострення санітарно-епідемічної ситуації в Україні. – Стаття.

Метою написання статті є визначення форм взаємодії поліції та медичних закладів в умовах загострення санітарно-епідемічної ситуації в Україні та надання їм характеристики. У статті наголошено на важливості злагодженої взаємодії поліції та медичних закладів, особливо в умовах загострення санітарно-епідемічної ситуації.

Автор виділяє п'ять форм такої взаємодії, які охоплюють як внутрішню, так і зовнішню діяльність поліцейських:

- взаємодію під час функціонування електронно-го сервісу «Дій вдома» – Єдиного державного вебпорталу електронних послуг та, зокрема, інформаційної системи епідеміологічного контролю за поширенням COVID-19, що є частиною сервісу. Станом на 15 червня 2020 року 40 314 осіб скористалися мобільним додатком «Дій вдома».

Взаємодія Національної поліції України та органів МОЗ України полягає в тому, що органи МОЗ України вносять до системи «Дій удома» інформацію про осіб, які потребують самоізоляції, а Національна поліція України здійснює поточний контроль дотримання правил самоізоляції;

- проведення медичними працівниками інструктажів для поліцейських перед патрулюванням громадських місць про правила дотримання карантину, особливості застосування протиепідемічних заходів, специфіку розповсюдження хвороби COVID-19, ознаки хвороби COVID-19;

- огляд поліцейських медичним працівником перед патрулюванням громадських місць;

- залучення лікарів до онлайн-консультацій;

- виклик швидкої медичної допомоги (або спеціально обладнаних медичних бригад (за можливості)) у разі виявлення в осіб ознак COVID-19.

Окремі форми взаємодії, визначені нами, активно реалізуються та мають позитивні результати (як от використання програми «Дій удома»). Проте деякі форми взаємодії, запропоновані в роботі, потребують обов'язкового впровадження у діяльність Національної поліції України та медичних закладів (як-от проведення інструктажів медичними працівниками для поліцейських перед патрулюванням громадських місць; залучення лікарів для онлайн-консультацій поліцейських).

Ключові слова: Національна поліція, поліцейські, медичні заклади, форми діяльності, взаємодія, санітарно-епідемічна ситуація.

Summary

Drok I. S. Forms of interaction between the police and medical institutions in the context of the aggravation of the sanitary and epidemiological situation in Ukraine. – Article.

The purpose of writing this scientific article is to determine the forms of interaction between the police and medical institutions in the context of the aggravation of the sanitary and epidemiological situation in Ukraine and to give them a description. The article emphasizes the importance of coordinated cooperation between the police and medical institutions, especially in the context of the aggravation of the sanitary and epidemiological situation.

The author identifies five forms of such interaction, which cover both internal and external activities of police officers:

- Interaction during the operation of the electronic service “Home Action” – the Unified state web portal of electronic services and, in particular, the information system of epidemiological control over the spread of COVID-19, which is part of the service. As of June 15, 2020, 40,314 people used the mobile application “Home Action”.

The interaction between the National Police of Ukraine and institutions of the Ministry of Health of Ukraine is that medical workers enters into the system “Home Action” information about people, who need of self-isolation, and the National Police of Ukraine monitors compliance with self-isolation rules.

- Medical staff instructs police officers before patrolling public places about the rules of quarantine, the peculiarities of anti-epidemic measures, the specifics of the spread of COVID-19, the signs of COVID-19.

- Examination of police officers by a medical worker before patrolling public places.

- Involvement of doctors in online consultations.

- Call an ambulance (or, if available, specially equipped medical teams) in case of signs of COVID-19.

Some forms of interaction identified by us are actively implemented in practice and have positive results (for example, the use of the program “Home Action”). However, some of the forms of interaction proposed in the work require the mandatory implementation of the National Police of Ukraine and medical institutions (for example, conducting briefings by medical staff for police officers before patrolling public places; involving doctors for online police consultations).

Key words: National police, police officers, medical institutions, forms of activity, interaction, sanitary and epidemic situation.

УДК 342.922

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).696](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).696)*Н. Д. Дячук**orcid.org/0000-0002-5853-253X**викладач кафедри господарського права**юридичного факультету**Ужгородського національного університету*

НАЦІОНАЛЬНА ІНСТИТУЦІЙНА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗАХИСТУ УКРАЇНСЬКИХ КАРПАТ

Постановка проблеми. У процесі розвитку України як демократичної і правової держави, євроінтеграції України, захисту довкілля, забезпечення сталого лісокористування та водокористування, збереження екосистеми Українських Карпат вагомим значенням набуває дослідження проблематики національної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

Дослідження національної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат має вагомим практичним значенням для подальшого розвитку законодавства України про захист Українських Карпат, про забезпечення сталого господарювання в лісах України, про водні ресурси, про тваринний та рослинний світ, а також для покращення практичної діяльності вповноважених суб'єктів у відповідній сфері. З огляду на це, дослідження проблематики національної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат є важливим для розвитку сучасної науки адміністративного права.

Мета статті – охарактеризувати проблематику національної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

Завдання статті – сформулювати авторське визначення поняття «національна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат», визначити окремі елементи національної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

Стан дослідження. Проблематика національної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат є актуальною, а окремі її аспекти були предметом дослідження багатьох сучасних науковців: Л. Брославського, Т. Коломовець, Я. Лазура, О. Микитюка та Н. Хлуденевої.

Виклад основного матеріалу. Національна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат є невід'ємним складником єдиної цілісної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

Національна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат – це система вповноважених суб'єктів, які діють на основі внутрішньодержавного права України і які здійснюють адміністративно-правове забезпечення захисту Українських Карпат.

До національної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат належать такі вповноважені суб'єкти:

1) Верховна Рада України, яка, зокрема, ухвалює закони з питань забезпечення захисту Українських Карпат: «Про оцінку впливу на довкілля» [1] від 23 травня 2017 року, «Про заборону на проведення суцільних рубок у гірських ялицево-букових лісах Карпатського регіону» [2] в редакції від 30 жовтня 2019 р. та ін., а також ратифікує відповідні міжнародні договори України;

2) Президент України. Вагомим значенням для розбудови ефективної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат мають укази Президента України у сфері довкілля: Указ Президента України «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України» [3] від 13.04.2011 № 454/2011, розпорядження Президента України «Про делегацію України для участі у 10-й Конференції Сторін Віденської конвенції про охорону озонного шару та 26-й Нагоді Сторін Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озонний шар» [4] від 14 листопада 2014 року № 1242/2014-рп;

3) Кабінет Міністрів України, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, які мають низку повноважень щодо забезпечення регулювання захисту Українських Карпат;

4) Уповноважений Верховної Ради України з прав людини (омбудсмен). Так, результати парламентського контролю Уповноваженого з прав людини за дотриманням гарантованих ст. 50 Конституції України [5] прав людини на безпеку для життя і здоров'я довкілля, вільний доступ до інформації про стан довкілля засвідчили, що у 2013 р. центральними та місцевими органами влади вживалися певні заходи на внесені Омбудсманом акти реагування щодо забезпечення екологічних прав людини шляхом як норматив-

но-правового врегулювання проблем екологічної безпеки людини, так і застосування інших адміністративних повноважень для їх поновлення;

5) суди України, зокрема й Конституційний Суд України, які можуть ухвалювати відповідні рішення у сфері забезпечення захисту Українських Карпат.

Суди в Україні діють на основі Конституції України, Закону України «Про судоустрій і статус суддів» [6] від 07 липня 2010 року, інших законів України.

Рішення судів України у справах щодо забезпечення регулювання захисту Українських Карпат є суперечливими і неоднозначними, як-от у справі щодо побудови вітроелектростанції на полонині Боржави. Так, 24 січня 2020 року Закарпатський окружний адміністративний суд відмовив у задоволенні позову Громадської організації «Міжнародний інститут людини і глобалістики «Ноосфера» до Державної архітектурно-будівельної інспекції України (третьою особою, яка не висуває самостійних вимог щодо предмета спору, є Товариство з обмеженою відповідальністю «Атлас Воловець Енерджи») про визнання протиправними дій та анулювання дозволу [7], не дивлячись на активний спротив громадськості та численні порушення законодавства в процесі оформлення та видання відповідних документів.

Вагому роль у процесі забезпечення прав і свобод громадян у сфері забезпечення захисту Українських Карпат відіграє Конституційний Суд України. Він провадить свою діяльність на основі Конституції України і Закону України «Про Конституційний Суд України» [8] від 16 жовтня 1996 року;

6) Прокуратура України, яка здійснює практичну діяльність щодо належного забезпечення захисту Українських Карпат;

7) центральні та місцеві органи виконавчої влади, серед яких провідну роль відіграє Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України, положення про яке затверджене постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України» [9] від 25 червня 2020 р. № 614;

8) органи місцевого самоврядування: сільські, селищні та міські ради, районні та обласні ради. Органи місцевого самоврядування України діють на основі Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» [10] від 21 травня 1997 року, а службовці органів місцевого самоврядування діють на основі Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [11] від 7 червня 2001 року.

Згідно зі ст. 33 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі повноваження:

– підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо встановлення ставки земельного податку, розмірів плати за користування природними ресурсами, вилучення (викупу), а також надання під забудову та для інших потреб земель, що перебувають у власності територіальних громад; визначення в установленому порядку розмірів відшкодувань підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності за забруднення довкілля та інші екологічні збитки;

– підготовка і подання на затвердження ради проектів місцевих програм охорони довкілля, участь у підготовці загальнодержавних і регіональних програм охорони довкілля;

– підготовка і внесення на розгляд ради пропозицій щодо прийняття рішень про організацію територій і об'єктів природно-заповідного фонду місцевого значення та інших територій, що підлягають особливій охороні; внесення пропозицій до відповідних державних органів про оголошення природних та інших об'єктів, що мають екологічну, історичну, культурну або наукову цінність, пам'ятками природи, історії або культури, які охороняються законом;

9) адвокатура. Адвокати та їх об'єднання можуть надавати правову допомогу щодо забезпечення права громадян на вільний доступ до інформації про стан довкілля, а також інші види правової допомоги клієнтам із метою належного забезпечення захисту Українських Карпат;

10) засоби масової інформації (далі ЗМІ), зокрема й електронні ресурси: вебсайти, тематичні групи та сторінки у соціальних мережах та месенджерах.

ЗМІ в Україні діють на основі: Закону України «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 року, Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» [12] від 16 листопада 1992 року, Закону України «Про телекомунікації» [13] від 18 листопада 2003 року, Закону України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр.» [14] від 09 січня 2007 року, Закону України «Про доступ до публічної інформації» [15] від 13 січня 2011 року, розпорядження Кабінету Міністрів України «Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні» [16] від 15 травня 2013 року.

Серед ЗМІ вагоме значення у сфері забезпечення захисту Українських Карпат мають сучасні інтернет-медіа та відповідні групи в соціальних мережах, які дають змогу невідкладно оприлюднювати факти про екологічні правопорушення з метою відповідного реагування на них уповноважених суб'єктів. Так, екологічна група в соціальній мережі «Фейсбук» «Врятуй Боржаву» (англ. – Save Borzhava) (<https://www.facebook.com/save.borzhava/>), яка має на меті збереження унікальної території високогір'я Карпат – полонини

Боржава – у первозданному вигляді і недопущення будівництва вітроелектростанції (далі – ВЕС) на цій полонині.

15–16 вересня 2020 року відбулось засідання Бюро Постійного комітету Бернської конвенції, де розглядалась і скарга Громадської організації «Українська природоохоронна група» щодо загрози будівництва ВЕС на території об'єкта Смарагдової мережі «Polonyna Borzhava» № UA0000263. За результатами засідання до Уряду України був направлений лист, у якому Комітет висловлює свою серйозну стурбованість відсутністю прогресу і комунікації з боку представників українського Уряду і повідомляє, що ця справа у виключному порядку буде розглянута на 40-му засіданні Постійного комітету, яке відбудеться з 30 листопада до 4 грудня. На засіданні Постійний комітет має висловити свою позицію щодо скарги і розглянути питання незалежної оцінки впливу проекту ВЕС на довкілля. До того ж через поточну незадовільну комунікацію Бюро вповноважує Секретаріат зв'язатись із Постійним представником України в Раді Європи для обговорення комунікаційних проблем.

Нагадаємо, що полонина Боржава є природоохоронним об'єктом міжнародного значення і входить до Смарагдової мережі Європи. Смарагдова мережа створюється за рекомендацією Постійного комітету Бернської Конвенції при Раді Європи з метою збереження біорізноманіття. Україна ратифікувала Бернську конвенцію (повна назва – «Конвенція про охорону дикої флори та фауни і природних середовищ існування в Європі») у 1996 році, і тепер (за Конституцією) вона є частиною нашого законодавства, тому ми зобов'язані зберігати ці території.

Оскільки будівництво ВЕС може призвести до знищення саме тих найцінніших видів і оселищ, які охороняються у межах Бернської конвенції, Громадська організація «Українська природоохоронна група» подала скаргу до Постійного комітету, яка розглядається вже протягом двох років. У процесі розгляду Бюро Постійного комітету у листопаді 2019 року рекомендувало Уряду України призупинити реалізацію проекту ВЕС, поки незалежні експерти з Комітету проведуть свою оцінку впливу на довкілля. Однак Уряд України не надіслав до Комітету жодної інформації стосовно поточної ситуації і своїх подальших дій [17];

11) неурядові організації: екологічні та правозахисні громадські об'єднання, політичні партії, благодійні організації, релігійні організації.

Зухвалі плани бізнесу щодо будівництва потужної і протяжної на 23 км хребтами ВЕС у високогір'ї Боржавських полонин сколихнули всю екологічну і наукову громадськість України і спрочинили активний спротив інституцій громадянського суспільства на Закарпатті, зокрема й Коаліційного об'єднання 34-х громадських ор-

ганізацій і Форуму екологічного порятунку Закарпаття науковців, адже ці плани передбачають наймасштабніше техногенне втручання в унікальну гірську природу Закарпаття за всю його багатотисячлітню історію. При цьому, незважаючи на серйозні загрози і ризики для природи і ландшафтів та розвитку громад краю, важливою подією, якою розпочався 2-й етап боротьби громадськості за порятунок Боржавських полонин, стало надання департаментом екології і природних ресурсів Закарпатської ОДА неадекватного стосовно проблеми капітулянтського позитивного висновку за Звітом з оцінки впливу на довкілля (далі – ОВД) [18].

Активну участь у порятунку полонин Боржави беруть також такі громадські організації, як Громадська природоохоронна організація «Екосфера» (м. Ужгород), Міжнародна благодійна організація «Екологія-Право-Людина» (м. Львів), Громадська природоохоронна організація «Emerald-Natura 2000 in Ukraine», Міжнародний інститут людини і глобалістики «Ноосфера» (м. Ужгород), Всеукраїнська екологічна ліга, Національна екологічна рада України, Західноукраїнське орнітологічне товариство, Всеукраїнська федерація дельтапланерного спорту України, Громадське об'єднання «Клуб піших туристів», а також релігійні організації, об'єднання та комісії: Комісія у справах екології Мукачівської греко-католицької єпархії, Комісія з екології та мігрантів Римсько-католицької конференції єпископів України, Міжрелігійний і громадянський природоохоронний Форум Східної Європи (мережеве об'єднання релігійних і громадських екологічних організацій 11 країн) – IRCEF (з головним офісом у м. Ужгороді).

Отже, неурядові організації, насамперед екологічні та правозахисні громадські об'єднання, відіграють важливу роль у забезпеченні захисту Українських Карпат;

12) юридичні та фізичні особи, які, здійснюючи практичну діяльність, зобов'язані:

– здійснювати систематичний контроль над радіаційним станом робочих місць, приміщень, територій у санітарно-захисних зонах та зонах спостережень, а також над викидами і скидами радіоактивних речовин;

– обґрунтовувати додержання норм радіаційної безпеки щодо нової (модернізованої) продукції, матеріалів і речовин, технологічних процесів і виробництв;

– своєчасно інформувати органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, органи державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки щодо виникнення аварійних ситуацій, порушень технологічних регламентів, які загрожують безпеці людини;

– забезпечувати реалізацію прав громадян та їх об'єднань на надання інформації щодо стану довкілля.

Фізичні особи зобов'язані не завдавати шкоди довкіллю, зокрема й екосистемам Українських Карпат, повинні здійснювати раціональне водокористування.

У цьому контексті Т. Коломєць зазначає, що громадяни України, реалізуючи свої права, свободи й покладені на них обов'язки у сфері управління, вступають в адміністративно-правові відносини з державними органами і їх підрозділами й посадовими особами, а також з іншими суб'єктами адміністративного права [19, с. 48].

Отже, всі елементи національної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат є важливими. У їх взаємодії здійснюється ефективне адміністративно-правове регулювання захисту Українських Карпат.

Висновки. На основі вищевикладеного можна зробити такі висновки. Національна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат відіграє провідну роль у забезпеченні захисту Українських Карпат, зокрема: для збереження флори та фауни, гірських екосистем, сталого лісокористування та водокористування, охорони довкілля.

Національна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат – це система вповноважених суб'єктів, що діють на основі внутрішньодержавного права України і які здійснюють адміністративно-правове забезпечення захисту Українських Карпат.

Із метою вдосконалення забезпечення сталого господарювання в лісах Українських Карпат уважаємо за доцільне створити офіційний електронний інформаційний ресурс (вебпортал) із вільним інтернет-доступом щодо поточного стану лісів в Українських Карпатах.

Існують перспективи подальших наукових досліджень у цьому напрямі щодо: порівняльно-правового аналізу захисту Карпат в Україні та в країнах ЄС; захисту фауни Українських Карпат; правового регулювання забезпечення сталого природокористування в Українських Карпатах.

Отже, у статті охарактеризовано проблематику національної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

Література

1. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.
2. Про заборону на проведення суцільних рубок у гірських ялицево-букових лісах Карпатського регіо-

ну : Закон України в редакції від 30 жовтня 2019 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2019. № 51. Ст. 383.

3. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13.04.2011 № 454/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 29. Ст. 1260.

4. Про делегацію України для участі у 10-й Конференції Сторін Віденської конвенції про охорону озонного шару та 26-й Нараді Сторін Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озонний шар : Розпорядження Президента України від 14 листопада 2014 року № 1242/2014-рп. *Офіційний вісник Президента України*. 2014. № 43. Ст. 1978.

5. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

6. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 07 липня 2010 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 41–42, № 43, № 44–45. Ст. 529.

7. Суд ухвалив рішення у справі щодо анулювання дозволу на виконання будівельних робіт будівництва вітрової електростанції на Полонині Боржава. URL: <https://court.gov.ua/archive/873349/> (дата звернення: 14.09.2020).

8. Про Конституційний Суд України : Закон України від 16 жовтня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 49. Ст. 272.

9. Про затвердження Положення про Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України : постанова Кабінету Міністрів України від 25 червня 2020 р. № 614. *Офіційний вісник України*. 2020. № 59. Ст. 1853.

10. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

11. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 7 червня 2001 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 33. Ст. 175.

12. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні : Закон України від 16 листопада 1992 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 1. Ст. 1.

13. Про телекомунікації : Закон України від 18 листопада 2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 12. Ст. 155.

14. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 рр. : Закон України від 09 січня 2007 року. *Відомості Верховної Ради*. 2007. № 12. Ст. 102.

15. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.

16. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. *Офіційний вісник України*. 2013. № 44. Ст. 1581.

17. Врятуй Боржаву @save.borzhava : Соціальний клуб. URL: <https://www.facebook.com/save.borzhava/> (дата звернення: 15.09.2020).

18. Заява Форуму екологічного порятунку Закарпаття щодо Боржавських полонин від 29.03.2019 року. URL: <http://life.ko.net.ua/?p=78718> (дата звернення: 15.09.2020).

19. Адміністративне право України : Підручник; за заг. ред. Т.О. Коломєць. Київ : Істина, 2009. 480 с.

Анотація

Дячук Н. Д. Національна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат. – Стаття.

Статтю присвячено проблематиці національної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат. Визначено окремі елементи національної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

У процесі розвитку України як демократичної і правової держави, євроінтеграції України, захисту довкілля, забезпечення сталого лісокористування та водокористування, збереження екосистеми Українських Карпат вагомим значенням набуває дослідження проблематики національної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

Національна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат відіграє провідну роль у забезпеченні захисту Українських Карпат, зокрема: для збереження флори та фауни, гірських екосистем, сталого лісового та водного користування, екологічного захисту.

Національна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат є невід'ємним складником єдиної цілісної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат.

Національна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат – це система вповноважених суб'єктів, які діють на основі внутрішньодержавного права України і які здійснюють адміністративно-правове забезпечення захисту Українських Карпат.

Важливими є всі елементи національної інституційної системи адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат. У їх взаємодії здійснюється ефективно адміністративно-правове регулювання захисту Українських Карпат.

Із метою вдосконалення забезпечення сталого господарювання в лісах Українських Карпат вважаємо за доцільне створити офіційний електронний інформаційний ресурс (вебпортал) із вільним інтернет-доступом щодо поточного стану лісів в Українських Карпатах.

Ключові слова: Українські Карпати, захист Українських Карпат, інституційна система, адміністративно-правове регулювання, інституційна система адміністративно-правового регулювання, адміністративно-правове регулювання захисту Українських Карпат, національна інституційна система.

Summary

Diachuk N. D. National institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians. – Article.

The article is devoted to the problems of the national institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians. Elements of the national institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians have been determined.

In the processes of the development of Ukraine as a democratic and legal state, European integration of Ukraine, environmental protection, protection of forest and water resources of Ukraine, sustainable forest and water use, preservation of the ecosystem of the Ukrainian Carpathians, it is important to study the problematic of the national institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians.

The national institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians plays a leading role in ensuring the protection of the Ukrainian Carpathians, in particular: for the preservation of flora and fauna, mountain ecosystems, sustainable forestry and water use, environmental protection.

The national institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians is an integral part of a single integrated institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians.

The national institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians is a system of authorized entities operating on the basis of domestic law of Ukraine, which provide administrative and legal support for the protection of the Ukrainian Carpathians.

All elements of the national institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians are important, and in their interaction effective administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians is carried out.

In order to improve sustainable management in the forests of the Ukrainian Carpathians, we consider it appropriate to create an official electronic information resource (Web portal) with free access to the Internet on the current state of forests in the Ukrainian Carpathians.

Key words: Ukrainian Carpathians, protection of the Ukrainian Carpathians, institutional system, administrative and legal regulation, institutional system of administrative and legal regulation, administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians, national institutional system.

УДК 340.12:342.7
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).698](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).698)

Є. А. Кобрусєва
orcid.org/0000-0002-4225-9657
кандидат юридичних наук,

доцент кафедри адміністративного і кримінального права
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара

ОСОБЛИВОСТІ ПРОВАДЖЕННЯ ЩОДО РОЗГЛЯДУ ТА ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ПРАВА НА МИРНІ ЗІБРАННЯ

Право громадян на мирні зібрання є однією з основних конституційних гарантій їх самовираження, висловлення своїх думок, можливістю відстоювати свої соціальні, економічні та політичні права і прямою конституційною нормою, яка гарантується державою та закріплена в статті 39 Конституції України, відповідно до якої громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Водночас слід зазначити: попри підвищення рівня активності громадян у реалізації права на мирні зібрання, що є виявом становлення демократії в нашій країні, вітчизняне законодавство лише частково регламентує порядок реалізації права на мирні зібрання і базується на застарілій нормативній базі, адже наразі відсутній закон, який би регламентував порядок реалізації права громадян на мирні зібрання. Незважаючи на це, для країн з усталеними демократичними традиціями звичайною практикою є визначення міри свободи мирних зібрань у кожному конкретному випадку через залучення механізмів правосуддя. Але в Україні нині спостерігається стійка ситуація неготовності судової системи до оперативного та неупередженого винесення рішень у спорах щодо обмеження права на свободу мирних зібрань, у результаті чого громадяни все частіше звертаються за захистом до Європейського Суду з прав людини. Тому автором акцентується увага на важливості нормативно-правового врегулювання права на мирні зібрання, оскільки це питання стало традиційним протягом усього періоду незалежності.

Україна виокремлюється на тлі Східної Європи як глобальними численними акціями протестів, які призводять до змін влади в країні, так і регіональними акціями зібрань, які впливають на соціально-політичну та економічну ситуації в країні.

Тому нами зосереджується увага на гострих та актуальних питаннях адміністративно-правового регулювання права на мирні зібрання, що бентежать та неодноразово привертають увагу науковців, серед яких: М.О. Баймуратов, В.В. Букач, О.В. Васьковська, Т.І. Гудзь, М.М. Денісова, О.С. Денісова, О.Ю. Дрозд, В.В. Заросило, О.В. Ко-

лісник, А.Т. Комзюк, Р.О. Куйбіда, М.І. Логвиненко, С.М. Міщенко та інші.

Проблема дотримання свободи зібрань набула в Україні особливої актуальності через численні акції протесту, які вже неодноразово відбувалися в Україні. Дотепер правове забезпечення права на мирні зібрання продовжує розвиватися неоднорідно і нерідко залежить від соціально-політичної ситуації в країні.

Водночас слід зазначити, що питання адміністративно-правового регулювання права на мирні зібрання та кількість судових спорів щодо реалізації права громадян на мирні зібрання становлять значну та складну практику діяльності адміністративних судів.

Главою 11 Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАСУ) врегульовано порядок процесуального провадження у справах щодо обмеження реалізації права на мирні зібрання, де суб'єктами є органи публічної адміністрації, а саме:

– особливості провадження у справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань визначено статтею 280 КАСУ;

– особливості провадження у справах за адміністративними позовами про усунення перешкод та заборону втручання у здійснення права на свободу мирних зібрань визначено статтею 281 КАСУ.

Ч. 4 стаття 46 КАСУ передбачає, що громадяни України, іноземці чи особи без громадянства, їх об'єднання, юридичні особи, які не є суб'єктами владних повноважень, можуть бути відповідачами за адміністративним позовом суб'єкта владних повноважень про встановлення обмежень щодо реалізації права на свободу мирних зібрань (збори, мітинги, походи, демонстрації тощо) [3, с. 2–3].

Згідно з ч. 1 статті 280 КАСУ органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування негайно після одержання повідомлення про проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій тощо мають право звернутися до окружного адміністративного суду за своїм місцезнаходженням із позовною заявою про заборону таких заходів чи про інше обмеження права на мирні зібрання (щодо місця, часу їх проведення тощо).

Закон не встановлює конкретного строку звернення з такою заявою до суду, однак зумовлює негайне звернення до суду після одержання повідомлення про проведення масового заходу, що не є конкретним аспектом, для подальших маніпуляцій.

Відповідно до ч. 1 статті 281 КАСУ організатор (організатори) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань мають право звернутися до адміністративного суду за місцем проведення цих заходів із позовною заявою про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, повідомлених про проведення таких заходів [3, с. 2–3].

Підсудність справ про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання залежить від статусу відповідача та визначається за правилами предметної підсудності адміністративних справ, установлених статтею 20 КАСУ [3].

Згідно з приписами ч. 2 названої статті справи про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання підсудні окружним адміністративним судам.

У справах за адміністративними позовами органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань копію позовної заяви та доданих до неї документів позивач додатково надсилає на адресу електронної пошти, зазначеної в повідомленні про проведення мирного зібрання, та оприлюднює на своєму офіційному вебсайті. До позовної заяви позивачем додаються докази виконання вимог цієї частини. Позовна заява, яка надійшла пізніше ніж за 24 години до часу проведення заходів, визначених ч. 1 цієї статті, залишається без розгляду, що уможлиблює однозначне трактування рішення.

Згідно з приписами статей 280, 281 КАСУ про відкриття провадження у справі за позовом про обмеження права на мирні зібрання або про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання, дату, час та місце розгляду справи суд негайно повідомляє позивача та відповідача (відповідний орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування та організатора (організаторів) зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших мирних зібрань) [3; 4].

На відміну від позовів за зверненням суб'єкта владних повноважень про обмеження в реалізації права на мирні зібрання справи за позовами про усунення обмежень у реалізації цього права з боку органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування суд має право розглядати це питання у день проведення цих заходів, що сприяє забезпеченню реалізації гарантованого державою права на мирні зібрання громадян, що є позитивним моментом захисту прав на мирні зібрання.

Адміністративна справа про заборону або встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань вирішується судом протягом двох днів після відкриття провадження у справі, а в разі відкриття провадження менш як за два дні до проведення відповідних заходів – невідкладно.

Позивач повинен обґрунтувати потребу в обмеженні реалізації права на свободу мирних зібрань у демократичному суспільстві та пропорційність запропонованого в позові способу обмеження [6].

Суд задовольняє вимоги позивача в інтересах національної безпеки та громадського порядку, якщо визнає, що проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій чи інших зібрань може створити реальну небезпеку заворушень чи вчинення кримінальних правопорушень, загрозу здоров'ю населення або правам і свободам інших людей. У разі встановлення обмеження права на свободу мирних зібрань суд повинен обґрунтувати у постанові потребу у встановленні обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, а також пропорційність способу такого обмеження [1].

Тому проведений нами аналіз рішень окружних адміністративних судів у сфері спорів щодо забезпечення громадського порядку та безпеки, національної безпеки та оборони України, зокрема й зі спорів щодо проведення зборів, мітингів, походів і демонстрацій обмеження та щодо реалізації права на мирні зібрання, дає можливість через призму винесених судових рішень мати уявлення про судову практику з цього питання та визначити динаміку ухвалених рішень.

Так, наприклад, 01 жовтня 2020 року Черкаський окружний адміністративний суд одноособово (в складі головуючого судді А.М. Бабич, за участю: секретаря судового засідання А.С. Виноградової, представника позивача В.В. Гребінного (згідно з посадою), відповідача ОСОБА_1.) розглянув у відкритому судовому засіданні в залі суду за правилами загального позовного (термінового) провадження адміністративну справу № 580/4243/20 за позовом Орловецької сільської ради до ОСОБА_1 про обмеження на мирне зібрання, а саме проведення мирної ходи вулицею Цвітківською с. Орловець Городищенського району Черкаської області з подальшим проведенням мітингу.

У цій справі судом було винесено рішення відмовити повністю в задоволенні позову Орловецької сільської ради у забороні на проведення ОСОБА_1 та іншим учасникам 02 жовтня 2020 в період із 17 год 00 хв. до 24 год 00 хв. мирну ходу на вулиці Цвітківській с. Орловець Городищенського району Черкаської області з подальшим проведенням мітингу [7].

Справа, що привернула увагу та викликала гучний соціальний резонанс, також знайшла своє відлуння в м. Київ біля будівлі Національного банку України. Вона була розглянута

03 лютого 2020 року в м. Дніпрі (провадження № 160/1297/20) суддею Дніпропетровського окружного адміністративного суду Юрковим Е.О., дослідивши матеріали позовної заяви Виконавчого комітету Дніпровської міської ради до Первинної організаційної профспілки трудящих металургів і гірничодобувної промисловості України в Акціонерному товаристві «Нікопольський завод феросплавів» та висунувши вимогу про обмеження права на проведення масового заходу.

Під час судового засідання стало відомо, що 31 січня 2020 року об 18 годині 17 хвилин до Дніпропетровського окружного адміністративного суду засобами електронного поштового зв'язку на офіційну електронну адресу надійшов позов Виконавчого комітету Дніпровської міської ради до Первинної організаційної профспілки трудящих металургів і гірничодобувної промисловості України в Акціонерному товаристві «Нікопольський завод феросплавів», у якому органи виконавчої влади висувають вимоги щодо обмеження права на мирне зібрання Первинної організаційної профспілки трудящих металургів і гірничодобувної промисловості України в Акціонерному товаристві «Нікопольський завод феросплавів» шляхом заборони проведення у період із 03 лютого 2020 до 28 лютого 2020 року масових публічних заходів, а саме проведення пікетування біля приміщень АТ КБ «ПРИВАТБАНК» у м. Дніпро з використанням звукопідсилювальної апаратури, гучномовців, мікрофонів, а також інших засобів, що створюють шум.

Після розгляду суд постановив позовну заяву Виконавчого комітету Дніпровської міської ради до Первинної організаційної профспілки трудящих металургів і гірничодобувної промисловості України в Акціонерному товаристві «Нікопольський завод феросплавів» (третіми особами було залучено: Головне управління Національної поліції в Дніпропетровській області, Акціонерне товариство «Акціонерний комерційний банк «Приватбанк», Дніпропетровський центр професійно-технічної освіти державної служби зайнятості Дніпровської міської ради) про обмеження права на проведення масового заходу. Суд виніс рішення *залишити без розгляду справи* [9].

Київський окружний адміністративний суд 06 листопада 2019 року розглянув у відкритому судовому засіданні за правилами спрощеного позовного провадження адміністративну справу № 320/6085/19 за позовом Білоцерківської міської ради Київської області до Громадської організації офіцерів м. Біла Церква про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань та встановив, що 05 листопада 2019 року о 15 год. 00 хв. Білоцерківська міська рада Київської області звернулася до суду з позовом до Гро-

мадської організації офіцерів м. Біла Церква про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань Громадській організації офіцерів м. Біла Церква шляхом заборони проведення «мітингу 07 листопада 2019 року на честь 102 роковини Великої жовтневої революції».

За результатами розгляду суд *виніс рішення задовольнити адміністративний позов* (установити обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань Громадській організації офіцерів м. Біла Церква, шляхом заборони проведення «мітингу 7 листопада 2019 року на честь 102 роковин Великої жовтневої революції») [10].

Суддя Київського окружного адміністративного суду А.О. Кушнова, 20 червня 2019 року розглянувши в порядку письмового провадження матеріали позовної заяви у справі № 320/3140/19 Гостомельської селищної ради Київської області до ОСОБА_1 голови Спілки воїнів-учасників АТО смт. Гостомель про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, установила, що 20 червня 2019 року о 16 год. 05 хв. Гостомельська селищна рада Київської області звернулася до суду з позовом до ОСОБА_1 голови Спілки воїнів-учасників АТО смт. Гостомель про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань, заборони проведення зборів, мітингів, акцій, пікетів, походів, демонстрацій тощо за адресою АДРЕСА_1 – Покровська, 220 в селищі Гостомель Київської АДРЕСА_2.

Позовну заяву Гостомельської селищної ради Київської області до ОСОБА_1 голови Спілки воїнів-учасників АТО смт. Гостомель про встановлення обмеження щодо реалізації права на свободу мирних зібрань суд *постановив залишити без розгляду, що визначає позицію суду до об'єктивного розгляду та забезпечення права громадянам на проведення мітингу* [11].

17 травня 2019 р. Харківський окружний адміністративний суд у складі головуючого судді В.В. Єгупенка, за участю секретаря судового засідання Н.Е. Чайкіної розглянув у відкритому судовому засіданні у приміщенні Харківського окружного адміністративного суду адміністративний позов № 520/4785/19 Харківської міської ради до ОСОБА_3 про обмеження права на мирне зібрання.

У процесі розгляду стало відомо, що 16 травня 2019 року Харківська міська рада звернулася до Харківського окружного адміністративного суду з вищевказаним позовом, у якому з урахуванням змін предмета позову просила обмежити право на свободу мирних зібрань шляхом заборони проведення гр. ОСОБА_3 використання та встановлення намету або інших споруд під час проведення безстрокового мирного зібрання на майдані Свободи проти будівлі Харківської обласної державної адміністрації у м. Харкові.

У задоволенні адміністративного позову Харківської міської ради до ОСОБА_3 щодо обмеження права на мирне зібрання суд виніс рішення *відмовити, що підкреслює конституційність позиції проведення мирних зібрань* [12].

Із проведеного аналізу судових рішень щодо розгляду та вирішення адміністративних справ щодо реалізації права на мирні зібрання вбачається, що суд виносить різні рішення як із відмовою в задоволенні позову чи залишенні без розгляду, так і для задоволення позовних вимог чи залишення без руху.

Тобто з цих даних можна побачити недостатню підготовленість із практичного боку у вирішенні питань проведення чи заборони мирних мітингів та інших мирних зібрань не тільки через малу кількість ситуацій, недосконалість та прогалини, які штучно створюються під час прийняття законодавчої бази, котрі суд в подальшому може навмисно використовувати для винесення нецивілізованих рішень. Ухвалення зазначених рішень зумовлює негативні наслідки в майбутньому для суспільного порядку та національного розвитку в цілому.

Основним моментом є тривалість та складність судової реформи, рудоменталізм та неприйнятність принципово та безповоротно судової влади як самостійної та незалежної.

Тому зосереджуємо увагу на врегулюванні недопущення управлінських обмежень представниками органів державної влади права на мирні зібрання в умовах законодавчої невизначеності.

Література

1. Кодекс адміністративного судочинства України. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. ст. 466
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : прийм. 7 груд. 1984 р. *Відомості Верховної Ради Української РСР*. 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.
3. Узагальнення судової практики розгляду справ за адміністративними позовами суб'єктів владних повноважень щодо обмежень у реалізації права на мирні зібрання та позовами про усунення обмежень у реалізації права на мирні зібрання. URL: <https://apladm.zt.court.gov.ua/sud9109/pokaznikidiyalnosti/analytics17/yzagal1517>
4. У пошуках шляхів ефективного виконання судових рішень. URL: <https://yur-gazeta.com/dumka-eksperta/u-poshukah-shlyahiv-efektivnogo-vikonannya-sudovih-rishen.html> (дата звернення: 09.10.2020).
5. Виконання судових рішень в Україні: стан, проблеми, міжнародні аспекти. *Національна безпека і оборона*. 2019. № 3–4. URL: https://razumkov.org.ua/uploads/journal/ukr/NSD179-180_2019_ukr.pdf (дата звернення: 09.10.2020).
6. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15> (дата звернення: 09.10.2020).
7. Шуміло О.О., Аракелян А.Д. Проблеми виконання судових рішень в умовах реформування системи юстиції України. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 6. С. 280–283.

8. Справа № 580/4243/20 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91953009>

9. Справа № 160/1297/20 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87318613>

10. Справа № 320/6085/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/85421651>

11. Справа № 320/3140/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82493962>

12. Справа № 520/4785/19 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/81792602>

13. Справа № 160/7677/18 // Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/77118019>

Анотація

Кобрусєва Є. А. Особливості провадження щодо розгляду та вирішення адміністративних справ щодо реалізації права на мирні зібрання. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню особливостей провадження щодо розгляду та вирішення адміністративних справ щодо реалізації права на мирні зібрання, адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання.

Проілюстровано аналіз судових рішень, оскільки законодавець наділив повноваженнями встановлювати обмеження щодо реалізації права на мирні зібрання тільки суд, який може скористатися ними відповідно до Конституції України лише в інтересах національної безпеки і публічного порядку.

У дослідженні наголошено на важливості забезпечення права на мирні зібрання та актуальності питання виконання судових рішень у разі відкриття проваджень щодо обмеження права на мирні зібрання, розгляд яких зараховано до компетенції суду.

Географічно-політичне місце України у дивигуні європейських перегонів великої політики диктує не зовсім простий (а подеколи й трагічний) шлях соціально-політичного руху соціуму громадян – брати безпосередню участь у вирішенні економічних та соціальних програм.

Ураховуючи процеси становлення держави та тривалого реформування різних державних інституцій, свобода та право громадян на мирні зібрання ставить перед органами влади питання відповідності активності громадян у вирішенні своєї участі в державному та регіональному рівнях, відстоювання своїх інтересів шляхом вираження та донесення поглядів та незгоди до державних та місцевих структур влади. Постає питання законодавчого та практичного регулювання такого болісного питання, як відносини влади та суспільства, шляхом урегулювання проведення мирних зібрань та активних («без зброї») акцій впливу на державні установи різного рівня.

Спираючись на міжнародний досвід урегулювання права на мирні зібрання, запропоновано шляхи підвищення ефективності механізму адміністративно-правового забезпечення права на мирні зібрання, які полягають у створенні внутрішньодержавного механізму контролю над дотриманням міжнародних стандартів прав та свобод людини, а також розвитку можливостей звернення до Європейського суду з прав людини, якщо та чи інша проблема не вирішена на національному рівні. Доведено, що навіть досить невелике коло чинних норм, що закріплені у законодавчих актах різ-

ного рівня, які гарантують забезпечення права на мирні зібрання, часто виявляють певну неузгодженість у змісті окреслених прав, особливо з позицій суб'єктів права на свободу мирних зібрань: Конституція України таким суб'єктом називає громадянина, а цивільне законодавство – фізичну особу. Доведено потребу у впровадженні міжнародних стандартів забезпечення права на мирні зібрання, насамперед стандартів європейської спільноти, що пов'язано з євроінтеграційними прагненнями України. Адже впровадження європейських стандартів і дотримання їх суб'єктами публічної адміністрації є однією з передумов інтеграції України в європейський правовий простір.

Ключові слова: мирні зібрання, міжнародні стандарти, суб'єкти забезпечення права на мирні зібрання, громадянське суспільство.

Summary

Kobrusieva Ye. A. Peculiarities of proceedings on consideration and resolution of administrative cases concerning the exercise of the right to peaceful assembly. – Article.

The article is devoted to the study of the peculiarities of the proceedings for consideration and resolution of administrative cases concerning the exercise of the right to peaceful assembly, administrative and legal support of the right to peaceful assembly.

The study emphasizes the importance of enforcement of court decisions that have entered into force.

The changes taking place in Ukrainian society arouse high activity and the desire of people to take a direct part in solving problems that concern their common interests, including the use of the right to peaceful assembly. However, despite the importance of this type of political rights, the constitutional provisions on freedom of assembly, assembly, street demonstrations and demonstrations, which are still not properly specified in the current

legislation, are often limited or even violated. Based on the international experience of regulating the right to peaceful assembly, ways to increase the effectiveness of the mechanism of administrative and legal support of the right to peaceful assembly are proposed, which are to create a domestic mechanism to monitor compliance with international standards of human rights and freedoms. human being, if this or that problem is not solved at the national level. It is proved that even a rather small range of current norms enshrined in legislative acts of various levels, which guarantee the right to peaceful assembly, often show some inconsistency in the content of the outlined rights, especially from the standpoint of the right to freedom of peaceful assembly. the subject is called a citizen, and civil law – an individual. The necessity of introduction of international standards of ensuring the right to peaceful assembly, first of all the standards of the European community, which is connected with the European integration aspirations of Ukraine, is proved. After all, the implementation of European standards and their observance by the subjects of public administration is one of the preconditions for Ukraine's integration into the European legal space. Since the right to freedom of peaceful assembly cannot be exercised in the absence of corresponding responsibilities imposed on the state by its authorized bodies, the analysis of the Constitution and laws of Ukraine allowed to separate such bodies into the category of subjects of power to ensure the right to peaceful assembly.

In order to improve the situation in the studied area, it is advisable to review the current legislation, which ensures the implementation of court decisions, to continue reforming public authorities for the effective operation of the judiciary and the protection of citizens' rights.

Key words: peaceful assemblies, international standards, subjects of ensuring the right to peaceful assembly, civil society.

УДК 349.6(477)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).699](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).699)

Л. О. Кожура
orcid.org/0000-0003-41009530
кандидат юридичних наук, доцент,
професор кафедри теорії та історії права
Юридичного інституту
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЯК СУБ'ЄКТІВ АДМІНІСТРУВАННЯ ПРАВА ОСІБ З ІНВАЛІДНІСТЮ НА ОХОРОНУ ЗДОРОВ'Я

Постановка проблеми. Результативність та ефективність розвитку сфери охорони здоров'я залежить від діяльності вповноважених суб'єктів публічної адміністрації, тобто системи державних органів усіх рівнів та органів місцевого самоврядування, які забезпечують захист прав і свобод людини і громадянина у сфері охорони здоров'я. Важливим напрямом у сфері охорони здоров'я є саме забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

Виклад основного матеріалу дослідження. У вузькому сенсі під поняттям «публічна адміністрація» запропоновано розуміти систему органів державної влади, які наділені публічно-владними повноваженнями та здійснюють свої функції та завдання у всіх сферах життєдіяльності суспільства і виключно в інтересах суспільства. Адміністративісти під поняттям «публічна адміністрація» пропонують розуміти правову категорію, яка має такі два виміри, як функціональний і організаційно-структурний. За функціонального підходу нею діяльність відповідних структурних утворень із виконання функцій, спрямованих на реалізацію публічного інтересу. За організаційно-структурного підходу публічна адміністрація – це сукупність органів, які утворюються для здійснення (реалізації) публічної влади [1; 2, с. 117–118].

На нашу думку, під поняттям «публічна адміністрація» потрібно розуміти систему різнорівневих органів, які наділені публічно-владною компетенцією, яким делеговані публічні повноваження або які здійснюють публічно-управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу.

Публічна адміністрація є елементом системи управління, яка забезпечує функціонування кожної сфери суспільного життя.

Г.О. Пономаренко зазначила, що система управління є досить складним поняттям, зміст якого охоплює: 1) суб'єктів управління, тобто органи, що виконують завдання та функції з адміністративно-правового регулювання певною сферою; 2) об'єктів управління, тобто сфери суспільного життя, що перебувають під організаційним впливом суб'єктів управління; 3) управлінську діяльність, тобто певні суспільні відносини,

через які реалізуються численні прямі та зворотні зв'язки між суб'єктами й об'єктами управління [3, с. 10].

Суб'єктами публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я є Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади (Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство соціальної політики України; Міністерство у справах ветеранів України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство фінансів України; Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України; Державний комітет телебачення і радіомовлення України; Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками; Національна служба здоров'я України; Державна архітектурно-будівельна інспекція України; Пенсійний фонд України; Державна служба статистики України; Фонд соціального захисту інвалідів; місцеві органи публічної адміністрації. Розкриємо повноваження окремих суб'єктів.

Грунтовний аналіз повноважень та компетенції публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я та безпосередньо забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю дасть можливість узагальнити та структурувати наявну систему органів публічного управління в цій сфері, виявити ті, повноваження, які дублюються, та внести пропозиції щодо вдосконалення їх адміністрування.

Так, єдиним органом законодавчої влади в Україні є *парламент – Верховна Рада України*, до виключних повноважень якої входить і ухвалення законів, які мають найвищу юридичну силу і які повинні відповідати нормативно-правові акти всіх інших державних органів. Саме Верховній Раді України належить утвердження конституційних положень та основ у сфері охорони здоров'я та безпосередньо охорони здоров'я осіб з інвалідністю. За результатами здійсненого аналізу положень нормативно-правових актів слід зазначити, що у сфері охорони здоров'я осіб з інвалідністю наразі ухвалено більше п'ятдесяти законів та підзаконних нормативно-правових

актів, які визначають правові основи та гарантії забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю. Верховною Радою України було ухвалено основний базовий нормативно-правовий акт, який мусив забезпечити захист права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю – Закон України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні».

Також слід зазначити, що однією з гарантій забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю є діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Так, ст. 3 Закону України «Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» визначено, що Уповноважений здійснює парламентський контроль, метою якого є, зокрема, захист прав і свобод людини і громадянина, проголошених Конституцією України, законами України та міжнародними договорами України; додержання та повага до прав і свобод людини і громадянина суб'єктами, зазначеними у статті 2 цього Закону [4, ст. 3; 5, с. 160].

Президент України забезпечує дотримання прав та свобод осіб з інвалідністю як самостійно через Офіс Президента України, так і через *Уповноваженого Президента України з прав осіб з інвалідністю*.

Уповноважений Президента України з прав людей з інвалідністю (далі – Уповноважений) забезпечує здійснення Президентом України конституційних повноважень щодо забезпечення додержання прав і законних інтересів людей з інвалідністю, зокрема й тих, які отримали інвалідність у зоні проведення антитерористичної операції, інвалідів війни [6].

Слід зазначити, що сьогодні дуже велика увага приділяється саме інституту громадського суспільства шляхом створення громадських рад при органах виконавчої влади. Так, наразі з метою захисту прав і свобод осіб з інвалідністю створені громадські ради при Уповноваженому Президента України з прав людей з інвалідністю, Громадську раду при Міністерстві соціальної політики України, Громадську раду при Фонді соціального захисту інвалідів, а також діють численні громадські організації, які створені спеціально для захисту прав осіб з інвалідністю, зокрема і права на охорону здоров'я.

Головним суб'єктом у системі органів виконавчої влади, який забезпечує право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю, є *Кабінет Міністрів України (Уряд України)*, що є вищим органом у системі органів виконавчої влади [7].

Ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» визначені повноваження Кабінету Міністрів України, зокрема й у сферах соціальної політики та охорони здоров'я, освіти. Здійснивши аналіз зазначених повноважень, зазначимо, що діяльність Кабінету Міністрів України спрямо-

вана на прийняття програм соціального розвитку та підтримки осіб з інвалідністю, забезпечення всебічної реалізації ними прав на основі міжнародних принципів. Одним із яскравих прикладів діяльності Кабінету Міністрів України щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю є затвердження Державної цільової програми «Національний план дій із реалізації Конвенції про права інвалідів» на період до 2020 року, положення якої включають також гарантування права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю (ст. 25).

Наразі розкриємо систему центральних органів виконавчої влади, які наділені повноваженнями та компетенцією у сфері охорони здоров'я та які забезпечують реалізацію права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю.

Міністерство охорони здоров'я України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я [8]. Слід зазначити: у зв'язку з тим, що це Міністерство є профільним органом, який повинен забезпечувати та гарантувати право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю, то і система його повноважень є чи не найширшою (порівняно з іншими суб'єктами публічної адміністрації в досліджуваній сфері).

Міністерство соціальної політики України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері праці та соціальної політики, зайнятості населення, соціального захисту, загальнообов'язкового державного соціального страхування в частині призначення, нарахування та виплати допомоги, компенсацій, надання соціальних послуг та інших видів матеріального забезпечення з метою дотримання прав і гарантій застрахованих осіб [9].

Наступним суб'єктом, який забезпечує право на охорону здоров'я осіб з інвалідністю, є *Міністерство у справах ветеранів України* – головний орган у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, учасників, які постраждали під час Революції Гідності (далі – ветерани), членів сімей ветеранів та осіб, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [10].

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну житлову політику і політику у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, а також

забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива [11].

Головним повноваженням цього Міністерства під час забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю є здійснення заходів щодо інженерного захисту територій населених пунктів від небезпечних геологічних процесів, прогнозування і запобігання їх розвитку, створення безпешконого життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення.

Міністерство фінансів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну фінансову та бюджетну політику, державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування [12].

Наступним суб'єктом, до компетенції якого належить забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю, є *Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України*, що є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику з питань тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях та тимчасово окупованих територій Автономної Республіки Крим і м. Севастополя [13].

Слід зазначити, що особливо гостро стоїть питання забезпечення та гарантування державою права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю на окупованій території України, адже військовій дії, що відбуваються на окупованих територіях Луганської та Донецької областей, подеколи унеможливають своєчасне надання медичної допомоги, забезпечення медичними засобами та препаратами тощо, особливо в безвихідній ситуації опинилися особи з інвалідністю, які не можуть самостійно пересуватися та просити про допомогу шляхом взаємодії з міжнародними гуманітарними організаціями у сприянні наданню медичної допомоги особам з інвалідністю.

Отже, узагальнюючи вищевикладене, зазначимо, що реформування органів публічної адміністрації, які виконують повноваження щодо забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю, має такі позитивні наслідки, як оптимізація структури органів публічної влади, які виконують повноваження у сфері охорони здоров'я, зокрема і щодо осіб з інвалідністю; розширення повноважень суб'єктів публічної адміністрації місцевого рівня; реалізація повноважень суб'єк-

тів публічної адміністрації в напрямі імплементації міжнародних стандартів та принципів щодо доступності середовища для осіб з інвалідністю.

Література

1. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. *Форум права*. 2007. № 2. С. 11–19. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.
2. Шевченко Л.В. Публічне адміністрування у сфері цивільного захисту населення : дис. ... канд. юрид. наук. за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ : 2012. 245 с.
3. Пономаренко Г.О. Адміністративно-правові засади управління у сфері забезпечення внутрішньої безпеки держави : автореф. дис. ... докт. юрид. наук. за спеціальністю 12.00.07 «адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харків, 2008. 36 с.
4. Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини : Закон України від 23.12.1997 р. № 776/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*, 1998. № 20. Ст. 99.
5. Чорна В.Г. Обмеження в адміністративному праві : дис. ... докт. юрид. наук зі спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право», 2019. Харків : Харк. ун-т вн. справ. 517 с.
6. Про Уповноваженого Президента України з прав осіб з інвалідністю. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/902/2014#Text>
7. Люто Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 року № 794-VII. *Відомості Верховної Ради*, 2014. № 13. Ст. 222.
8. Про затвердження Положення про Міністерство охорони здоров'я України : затв. Постановою Кабінету України від 25 березня 2015 р. № 267. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/267-2015-p>
9. Про затвердження Положення про Міністерство соціальної політики України : затв. Постановою Кабінету України від 17 червня 2015 р. № 423. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/423-2015-p>.
10. Деякі питання Міністерства у справах ветеранів : затв. Постановою Кабінету України від 27 грудня 2018 р. № 1175. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1175-2018-p>
11. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : затв. Постановою Кабінету України від 30 квітня 2014 р. № 197. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-p>
12. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України : затв. Постановою Кабінету України від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-p>.
13. Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб : затв. Постановою Кабінету України від 8 червня 2016 р. № 376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-p>.

Анотація

Кожура Л. О. Загальна характеристика як суб'єктів адміністрування права осіб з інвалідністю на охорону здоров'я. – Стаття.

У статті здійснено загальну характеристику повноважень та компетенції суб'єктів адміністрування права осіб з інвалідністю на охорону здоров'я.

Визначено, що під поняттям «публічна адміністрація» потрібно розуміти систему різнорівневих органів, які наділені публічно-владною компетенцією, яким делеговані публічні повноваження або які здійснюють публічно-управлінські функції з метою задоволення публічного інтересу.

Публічна адміністрація є елементом системи управління, яка забезпечує функціонування кожної сфери суспільного життя.

Суб'єктами публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я є Верховна Рада України; Президент України; Кабінет Міністрів України; центральні органи виконавчої влади (Міністерство охорони здоров'я України; Міністерство соціальної політики України; Міністерство у справах ветеранів України; Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України; Міністерство фінансів України; Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України; Державний комітет телебачення і радіомовлення України; Державна служба України з лікарських засобів та контролю за наркотиками; Національна служба здоров'я України; Державна архітектурно-будівельна інспекція України; Пенсійний фонд України; Державна служба статистики України; Фонд соціального захисту інвалідів; місцеві органи публічної адміністрації. Розкриємо повноваження окремих суб'єктів.

Грунтовний аналіз повноважень та компетенції публічної адміністрації у сфері охорони здоров'я та безпосередньо забезпечення права на охорону здоров'я осіб з інвалідністю дасть можливість узагальнити та структурувати наявну систему органів публічного управління в цій сфері, виявити ті, повноваження, які дублюються, та внести пропозиції щодо вдосконалення їх адміністрування.

Ключові слова: право, соціальний захист населення, особи з інвалідністю, охорона здоров'я, права та свободи особи.

Summary

Kozhura L. O. General characteristics as subjects of administration of the right of persons with disabilities to health care. – Article.

This scientific article provides a general description of the powers and competencies of the subjects of administration of the right of persons with disabilities to health care.

It is determined that the concept of public administration should be understood as a system of multilevel bodies, which are endowed with public authority or delegated public powers, perform public administration functions in order to satisfy the public interest.

Public administration is an element of the management system that ensures the functioning of every sphere of public life. The subjects of public administration in the field of health care are the Verkhovna Rada of Ukraine; President of Ukraine; Cabinet of Ministers of Ukraine; central executive bodies (Ministry of Health of Ukraine; Ministry of Social Policy of Ukraine; Ministry of Veterans Affairs of Ukraine; Ministry of Regional Development, Construction and Housing of Ukraine; Ministry of Finance of Ukraine; Ministry of the Temporarily Occupied Territories and Internally Displaced Persons of Ukraine State Committee for Television and Radio Broadcasting of Ukraine, State Service of Ukraine for Medicines and Drug Control, National Health Service of Ukraine, State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine, Pension Fund of Ukraine, State Statistics Service of Ukraine, Social Protection Fund for the Disabled, local public bodies. We will reveal the powers of individual entities.

A thorough analysis of the powers and competencies of public administration in the field of health care and directly ensuring the right to health care for persons with disabilities will provide an opportunity to summarize and structure the existing system of public administration in this area, identify duplicate powers and make proposals for improving their administration.

Key words: law, social protection, persons with disabilities, health care, rights and freedoms of the person.

УДК 342.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).700](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).700)

С. А. Колісник
orcid.org/0000-0025-3589-4628
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

МЕХАНІЗМ ВИЗНАЧЕННЯ, ДОВЕДЕННЯ, РОЗПОДІЛУ ТА ВІДШКОДУВАННЯ ВИТРАТ НА ПРАВНИЧУ ДОПОМОГУ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

Актуальність дослідження. Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів» [14; 2] запровадив новий механізм нарахування, доведення, відшкодування, компенсації, розподілу та оплати витрат на правничу допомогу в адміністративному судочинстві.

Приймаючи рішення про розподіл чи відмову в розподілі відповідних витрат, як зазначає О.Б. Гнатів, суди з'ясовують лише наявність чи відсутність у матеріалах справи договорів про правничу допомогу та документальних доказів про понесення конкретних витрат на таку допомогу [3, с. 165]. На жаль, наразі активно поширюється судова практика, що демонструє різний підхід до вирішення питання розподілу судових витрат у частині надання правничої допомоги, в ідентичних справах із розгляду публічних спорів. Наразі закон не обмежує розмір компенсації витрат на професійну правничу допомогу, проте часто прослідковується ситуація, коли суди підтримують учасника судового розгляду, яким є суб'єкт владних повноважень. Це негативно впливає на реалізацію конституційних прав сторін і стимулює адвокатів та їх клієнтів не показувати істинних витрат такого характеру [3, с. 166]. З іншого боку, оновлені норми Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) передбачають більше гарантій для реалізації права на вільний доступ до правосуддя, що є однією з базових засад, закріплених у міжнародних документах та вітчизняних нормативно-правових актах.

Стан наукової розробки. У вітчизняній науці безпосередньо проблемам витрат на правничу допомогу приділялась увага фрагментарно і лише як складнику судових витрат в адміністративному процесі. Окремі аспекти цього питання вивчали такі науковці, як С.С. Богля, О.Б. Гнатів, Л.Г. Глушенко, І.В. Головань, С.М. Гушилик, К.С. Пашенко, Н.Б. Писаренко, Н.Ю. Сакара, В.В. Тильчик, С.Е. Устюшенко, Р.І. Шейвейко та інші. Водночас результати їх роботи не дозволяють комплексно представити поняття визначення, доведення, розподілу та відшкодування витрат на

правничу допомогу в адміністративному судочинстві. З урахуванням змін, унесених у 2017 році до КАС України, механізм визначення, доведення, розподілу та відшкодування витрат на правничу допомогу в адміністративному судочинстві комплексно на теоретичному рівні не досліджувався.

Метою статті є дослідження правил визначення, доведення, розподілу та відшкодування витрат на правничу допомогу в адміністративному судочинстві на основі аналізу нормативно-правових актів та наукових концепцій у цій сфері; з'ясування змісту цих понять та відповідного механізму.

Результати дослідження. Новий механізм нарахування, розподілу, відшкодування, компенсації, оплати витрат, пов'язаних із отриманням правничої допомоги, був закріплений у КАС України, Господарському процесуальному кодексі України, Цивільному процесуальному кодексі України Законом України від 03.10.2017 [14]. Цим законом було запроваджено однаковий підхід до встановлення засад нарахування, розподілу, відшкодування, компенсації, оплати витрат, пов'язаних з отриманням правничої допомоги у зазначених нормативно-правових актах. Таким чином, на думку І.В. Головань та О.Б. Гнатів, у чинних процесуальних кодексах законотворець передбачив більшість можливостей для забезпечення відшкодування витрат на професійну правничу допомогу з дотриманням вимог юридичної техніки та гарантій права на справедливий суд [5, с. 374; 4, с. 166].

Основною нормою, що визначає порядок установа та сплати витрат на професійну правничу допомогу, є ст. 134 «Витрати на професійну правничу допомогу» КАС України. Ця стаття визначає, що сторони несуть тягар витрат, що виникають у зв'язку з наданням адвокатами правничої допомоги, крім випадків, коли оплата за це здійснюється за рахунок держави. Такі витрати підлягають розподілу між сторонами разом з іншими судовими витратами за результатами розгляду справи. Виняток становлять витрати суб'єкта владних повноважень на правничу допомогу адвоката [8; 9].

Правила розподілу витрат, які встановлюються ст. 134 КАС України, передбачають, що визначальну роль у цьому процесі відіграє визначення розміру витрат на правничу допомогу, який уста-

новлюється за відповідним договором та доказами. З угоди про надання правничої допомоги та наданих сторонами доказів суд дізнається розмір гонорару адвоката за представництво в суді та іншу правничу допомогу, пов'язану зі справою, включаючи підготовку до її розгляду, збір доказів тощо, а також вартість послуг помічника адвоката [8]. Таким чином, за умови відсутності верхньої межі щодо компенсації витрат на правничу допомогу виникла потреба в напрацюванні запобіжників щодо зловживань у цій сфері.

Для унеможливлення стягнення необґрунтовано завищених витрат на правничу допомогу та справедливого їх розподілу запроваджено вимогу подання детального опису робіт, наданих послуг, виконаних адвокатом, та здійснених ним витрат [11]. Ці положення закріплені у ч. 4 ст. 134 КАС України. На думку судді С.М. Гушилик, дуже важливо, щоб сторони подавали до суду разом із первинними документами (позивач – із позовною заявою, а відповідач – із відзивом на позов) орієнтовний розрахунок витрат, які понесені учасником справи чи понесення яких очікується у зв'язку з розглядом справи [6, с. 61].

Важливою новацією щодо оплати послуг адвоката, що закріплена у ст. 134 КАС України, є запровадження принципу співмірності витрат. Зміст цього принципу реалізується через установлення прямої залежності обсягу витрат на правову допомогу з: ціною позову, значенням справи для сторони, складністю справи та виконаними адвокатом видами й обсягами роботи, наданими послугами, часом, що був для цього витрачений [8; 12]. У разі недотримання принципу співмірності витрат суд також може зменшити розмір витрат на правничу допомогу, які підлягають розподілу між сторонами. Це відбувається за клопотанням іншої сторони, на яку і покладається обов'язок доведення неспівмірності витрат [8]. С.М. Гушилик вважає, що нові процесуальні норми викладені на належному рівні (з дотриманням вимог юридичної техніки). Водночас О.Б. Гнатів, погоджуючись із С.М. Гушиликом, застерігає, що проблеми виникають тоді, коли має місце неоднакова практика їх застосування [6, с. 61; 3, с. 166].

Наприклад, в Ухвалі № 9901/264/19 від 04.11.2019 р. Верховний Суд у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду врахував, що позивач, порушуючи ч. 4 ст. 134 КАС, не надав детального опису робіт (наданих послуг), виконаних адвокатом, що є необхідним для визначення розміру витрат на правничу допомогу та з метою розподілу судових витрат. Суд поставив під сумнів обґрунтованість та пропорційність до предмета спору розміру витрат на правничу допомогу, оскільки був відсутній детальний опис робіт та послуг, виконаних адвокатом. За встановлених обставин Верховний суд дійшов висновку, що пред-

мет спору в цій справі не є складним, містить лише один епізод спірних правовідносин, не потребує вивчення великого обсягу фактичних даних, а обсяг і складність складених процесуальних документів не є значними. З огляду на це, суд визнав обґрунтованим і пропорційним до предмета спору розмір витрат на правничу допомогу в сумі 2 500 грн [15; 16]. Таким чином, суд у цій справі знизив вартість адвокатських послуг із 5 000 грн до 2 500 грн. Така ситуація склалася, оскільки позивач не зміг довести визначену ним суму, що була витрачена під час отримання правової допомоги.

Верховний Суд уже в декількох постановках визначає алгоритм доведення розміру витрат на правничу допомогу. Так, у постановках Великої Палати Верховного Суду від 27 червня 2018 року в справі № 826/1216/16 та від 30 вересня 2020 року в справі № 379/1418/18 зазначено, що склад та розмір витрат, пов'язаних з оплатою правової допомоги, входить до предмета доказування у справі. Доказами для встановлення цього є: договори про надання правової допомоги, доручення про надання юридичних послуг; документи, що свідчать про оплату гонорару та інших витрат, пов'язаних із наданням правової допомоги, квитанція до прибуткового касового ордеру, платіжне доручення з відміткою банку або інший банківський документ, касові чеки, посвідчення про відрядження. Таким чином, підставою для відмови у задоволенні вимог про відшкодування таких витрат є відсутність їх документального підтвердження. Якщо ж стороною буде документально доведено, що нею понесено витрати на правову допомогу (надано договір на правову допомогу, акт приймання-передачі наданих послуг, платіжні документи про оплату таких послуг, розрахунок таких витрат), то у суду відсутні підстави для відмови у стягненні таких витрат стороною, на користь якої ухвалено судові рішення [16; 7].

Із зазначеного видно, що у новій редакції КАС України закладено критерії оцінки як співмірності витрат на оплату послуг адвоката (адекватності ціни за надані адвокатом послуги щодо складності та важливості справи, витраченого на ведення справи часу тощо). Водночас новелою КАС України є також запровадження принципу пов'язаності витрат на правову допомогу з веденням конкретної справи [11; 12]. На реалізацію цього принципу (згідно зі ст. 139 КАС України) суд, перевіряючи пов'язаність витрат на правову допомогу з веденням конкретної справи, враховує: зв'язок із розглядом справи; обґрунтованість та пропорційність таких витрат з предметом спору; значення справи для сторін, вплив результату її вирішення на їх репутацію чи спричинення публічного інтересу; дії сторони щодо досудового вирішення спору та щодо врегулювання спору мирним шляхом. Визначаючи пов'язаність

витрат на правову допомогу з веденням конкретної справи, суд також ураховує поведінку сторони під час розгляду справи, що призвела до затягання розгляду справи, подання необґрунтованих заяв і клопотань, безпідставне твердження або заперечення певних обставин, які мають значення для справи. Тобто з'ясовується те, чи мали місце зловживання процесуальними правами [8].

Неподання до суду належного підтвердження переліку та розміру наданої правничої допомоги не дозволяє перевірити обставини, викладені у ст. 139 КАС. Тому в постанові від 9 жовтня 2020 року в справі № 509/5043/17 Верховний Суд зазначив, що не може вважатись детальним розрахунком, описом робіт, виконаних адвокатом, а також здійснених ним витрат часу за кожним із видів робіт, необхідних для надання правничої допомоги, інформація, яка міститься в акті приймання такої роботи, оскільки цей документ не містить переліку наданих послуг та фіксованого розміру гонорару, визначення яких є необхідною умовою для стягнення витрат на професійну правничу допомогу. Крім того, неподання стороною, на користь якої ухвалено судові рішення, розрахунку позбавляє іншу сторону можливості спростувати ймовірну неспівмірність витрат на професійну правничу допомогу [1].

Ураховуючи практику Європейського суду з прав людини 12.05.2020 р., Велика Палата Верховного Суду ухвалила рішення у справі, яка була передана на її розгляд Касаційним господарським судом у складі Верховного Суду, зважаючи на наявність виключної правової проблеми – можливості віднесення до судових витрат бонусів, передбачених договором про надання правничої допомоги, залежно від результатів розгляду справи, тобто так званого «гонорару успіху». Як наслідок, Велика Палата Верховного Суду дійшла висновку, що загальна сума витрат на адвокатські послуги не виходить за розумні межі визначення гонорару, тому додаткове судові рішення про відмову в стягненні 5 000 грн слід скасувати та прийняти нове рішення про відшкодування позивачеві цих витрат пропорційно до розміру задоволених позовних вимог [10]. С.М. Гушилик вважає, що суд не може порушувати засад змагальності та диспозитивності й перебирати на себе права сторони, з власної ініціативи «урізаючи» витрати на професійну правничу допомогу [6, с. 64]. У представленому рішенні суд підтримав позицію позивача та постановив рішення щодо компенсації повної суми витрат на правничу допомогу.

На практиці виникають питання, що потребують додаткового роз'яснення. Так, в Ухвалі Верховного Суду в складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду № 9901/264/19 від 04.11.2019 р. визначено, що приїзд адвоката до КАС для подання позову до канцелярії суду та

подання позову безпосередньо до канцелярії КАС не можуть бути зараховані до жодного з видів правничої допомоги, які передбачені в статтях 1, 19 Закону «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [13]. Отож, витрати на здійснення вказаних видів робіт не можуть бути відшкодовані як витрати на професійну правничу допомогу [16].

Неспівмірність витрат на правничу допомогу з передбаченими законом критеріями є підставою для подання стороною-опонентом клопотання про зменшення розміру витрат на правничу допомогу, які підлягають розподілу між сторонами. Ця ж сторона повинна обґрунтувати свої вимоги. КАС України не передбачено можливості суду ініціювати питання про зменшення витрат на правничу допомогу [11]. У разі задоволення позову стороною, яка не є суб'єктом владних повноважень, всі судові витрати, які підлягають відшкодуванню або оплаті відповідно до положень КАС України, стягуються за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень, що виступав відповідачем у справі, або його посадової чи службової особи (ч. 1 ст. 139 КАС України) [11; 12]. Отже, документально підтверджені судові витрати підлягають компенсації стороні, яка не є суб'єктом владних повноважень та на користь якої ухвалено рішення, за рахунок бюджетних асигнувань суб'єкта владних повноважень [11; 12].

О.Б. Гнатів констатує, що навіть у справах із ціною позову в декілька тисяч гривень суди обмежують компенсацію витрат на правничу допомогу невеликою сумою, що у десятки разів менше сплаченої. Водночас гонорари адвокатів та юридичних фірм за ведення судових справ є значно більшими від компенсованих клієнтам витрат на правничу допомогу. Так, юридичні фірми та їх клієнти, зважаючи на мізерні суми компенсації витрат на правничу допомогу, які суди присуджують до відшкодування, навіть не ініціюють перед судом питання про відшкодування витрат на правничу допомогу, не бажаючи витратити час на збирання та підготовку відповідних доказів. Унаслідок цього, як наголошує О.Б. Гнатів, за витрати на правничу допомогу повністю відповідає постраждала сторона правовідносин, яка, намагаючись захистити порушені у суді права, несе витрати на правничу допомогу, не маючи надії на їх відшкодування за рахунок винуватої сторони [3, с. 165; 4, с. 69]. Проте наведені вище приклади свідчать про тенденції прийняття адміністративними судами рішень щодо компенсації повних сум витрат на правничу допомогу та адвокатського гонорару.

Висновки. Ураховуючи результати проведеного дослідження, можна виокремити такі правила визначення, доведення та розподілу судових витрат на правничу допомогу в адміністративному судочинстві, що визначені кодексом та уточнені Верховним Судом.

До основних правил визначення розміру судових витрат на правничу допомогу слід зарахувати такі: 1) необхідність брати до уваги можливість доведення відповідності таких витрат критерію реальності адвокатських витрат (установлення їх дійсності та необхідності), а також критерію розумності їх розміру, виходячи з конкретних обставин справи та фінансового стану обох сторін; 2) мати можливість довести, що такі витрати були фактичними і неминучими, а їх розмір – обґрунтованим; 3) невизначеність граничного розміру компенсації витрат на правничу допомогу; 4) для визначення розміру таких витрат подається детальний опис робіт, виконаних адвокатом, здійснених ним витрат та затраченого часу, необхідних для надання правничої допомоги; 5) визначення складності справи, кількості епізодів спірних правовідносин, значних обсягів фактичних даних, обсягів та складності процесуальних документів; 6) врахування на підставі доказів співмірності зі складністю справи та виконаними роботами, витраченим часом, обсягом наданих послуг та виконаних робіт, ціною позову, значенням справи для сторони, впливом рішення на репутацію, публічним інтересом до справи; 7) дотримання принципу пов'язаності цих витрат із веденням конкретної справи; 8) врахування поведінки сторони під час розгляду справи, що має ознаки зловживання процесуальними правами; 10) врахування дії сторони щодо досудового вирішення спору; 11) під час визначення гонорару успіху враховувати юридичну дійсність угоди про його виплату, його реальність, необхідність, розумність розміру; 12) врахування того, що приїзд адвоката до суду для подання позову до канцелярії суду та подання позову безпосередньо до канцелярії суду не можуть бути зараховані до правничої допомоги.

До правил доведення витрат на правничу допомогу в адміністративному судочинстві слід зарахувати таке: 1) склад та розмір витрат, пов'язаних з оплатою правової допомоги, входить до предмета доказування у справі; 2) доказами нарахованих сум за надання правової допомоги є договори про надання правової допомоги, доручення про надання юридичних послуг; документи, що свідчать про оплату гонорару та інших витрат, пов'язаних із наданням правової допомоги, акти приймання робіт; квитанція до прибуткового касового ордера, платіжне доручення з відміткою банку або інший банківський документ, касові чеки, посвідчення про відрядження; 3) доведення неспівмірності здійснюється стороною, яка заявляє клопотання про зменшення витрат на оплату правничої допомоги.

Правилами розподілу та відшкодування витрат, пов'язаних із правничою допомогою адвоката в адміністративному судочинстві є такі: 1) ці витрати підлягають розподілу між сторонами разом з іншими судовими витратами, окрім витрат

суб'єкта владних повноважень на правничу допомогу; 2) передбачені механізми, що забезпечують від стягнення необґрунтовано завищених витрат на правничу допомогу; 3) документально підтверджені судові витрати підлягають компенсації стороні, яка не є суб'єктом владних повноважень та на користь якої ухвалене рішення.

На наш погляд, ключовими поняттями, що пов'язані з діяльністю учасників судового процесу щодо витрат на правничу допомогу, є їх визначення, доведення, розподіл, відшкодування та механізм, що охоплює правила проведення такої діяльності. КАС України не визначає змісту цих понять, використовує на рівні із зазначеними термінами ще й такі, як компенсація, зменшення, оплата, сплата та інші. Тому є нагальна потреба у визначенні ключових, на наш погляд, дій щодо витрат на правничу допомогу.

Пропонуємо під визначенням розміру витрат на правничу допомогу розуміти діяльність учасників судового процесу, направлену на з'ясування обсягів сум коштів, що були витрачені (чи планується витратити) сторонами під час отримання послуг чи виконання робіт адвокатом (іншим фахівцем у галузі права) з урахуванням витраченого ним часу, складності справи, кількості епізодів спірних правовідносин, обсягів фактичних даних, складності процесуальних документів, ціни позову; значенням справи для сторони; впливом рішення на репутацію; публічним інтересом до справи та результатом її розгляду.

Доведення витрат на правничу допомогу – це діяльність учасників судового процесу, що проводиться з дотриманням принципів реальності, необхідності, розумності та яка спрямована на встановлення співвідношення заявлених учасниками процесу складу і розміру витрат на отримані послуги чи виконані роботи адвокатом (іншим фахівцем у галузі права) із доказами у справі (договорами про надання правової допомоги, про надання юридичних послуг; дорученнями, документами, що свідчать про оплату гонорару та інших витрат, пов'язаних із наданням правової допомоги, актами приймання робіт; квитанціями доприбуткового касового ордера, платіжними дорученнями з відміткою банку або іншими банківськими документами, касовими чеками, посвідченнями про відрядження тощо).

Розподіл витрат на правничу допомогу – це діяльність суду, що спрямована на призначення до виплати сторонам сум витрат на правничу допомогу з корегуванням їх розмірів залежно від співмірності, обґрунтованості, розумності таких сум та добросовісності сторін.

Механізм визначення, доведення та розподілу витрат на правничу допомогу в адміністративному судочинстві – це сукупність правил діяльності учасників судового процесу, визначених Ко-

дексом адміністративного судочинства України, щодо з'ясування обсягів сум коштів, що були витрачені (чи планується витрати) сторонами під час отримання послуг чи виконання робіт адвокатом (іншим фахівцем у галузі права) з урахуванням показників, визначених законодавством, установлення співвідношення заявлених учасниками процесу складу і розміру витрат на правничу допомогу з доказами в справі за принципами реальності, необхідності, розумності та призначення до виплати сторонами відповідних сум на засадах співмірності, обґрунтованості, розумності та добросовісності.

Література

1. Верховний Суд вилінувися щодо стягнення витрат на професійну правничу допомогу. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/186283-verkhovniy-sud-vislovivsyia-schodo-styagnennya-vitrat-na-profesijnnu-pravnichu-dopomogu>.
2. Види правової допомоги, які підлягають компенсації, не можуть встановлюватися або обмежуватися іншими законами (ВС/ВП № 826/1216/16 від 27.06.2018). URL: https://protocol.ua/ua/vs_vp_vidi_ppravovoi_dopomogi.
3. Гнатів О.Б. Практика фактичного відшкодування витрат на правничу допомогу з реальними у цивільному процесі. *Актуальні проблеми правознавства*. 2019. Вип. 4. С. 164–166. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/aprpr_2019_4_31.
4. Гнатів О.Б. Співмірність фактичного відшкодування витрат на правничу допомогу з реальним у цивільному процесі. *Новели цивільного процесуального законодавства: представництво* : матер. Міжнар. наук.-практ. конфер. ; до 150 і річниці з дня відкриття першої судової палати у м. Одеса (м. Одеса, 16 травня 2019 року) / за заг. ред. д.ю.н., проф. Н. Ю. Голубевої. Одеса : Фенікс, 2019. 200 с. С. 68–71.
5. Головань І.В. Актуальні питання відшкодування судових витрат на професійну правничу допомогу. *Адвокатура: минуле, сучасність та майбутнє*: матер. VIII Міжнар. наук.-практ. конф.: (м. Одеса, 17 листопада 2018 р.) / редкол. Н.М. Бакаянова (голова) та ін. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2018.
6. Гушлик С.М. Актуальні питання відшкодування витрат на професійну правничу допомогу в господарському судочинстві. *Судова апеляція*. 2019. № 3. С. 59–66. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Suap_2019_3_10.
7. Інформація, яка міститься в акті приймання правничої допомоги, зокрема перелік наданих послуг та фіксований розмір гонорару, не може вважатись тим розрахунком (детальним описом робіт (наданих послуг), виконаних адвокатом, та здійснених ним витрат часу. URL: <https://cr.vn.court.gov.ua/sud0228/presentation/news/1032801>.
8. Кодекс адміністративного судочинства України : кодекс. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15#Text>.
9. Мамченко Н. Чи потрібно для стягнення витрат на правничу допомогу подавати детальний опис робіт: позиція ВС. *Судово-юридична газета*. URL: <https://sud.ua/ru/news/publication/190127-chi-potribno-dlya-styagnennya-vitrat-na-pravnichu-dopomogu-podavati-detalniy-opis-robit-pozitsiya-vs>.
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 12 травня 2020 року у справі № 904/4507/18 (провадження № 12-171гс19). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua>.
11. Про адвокатську монополію на представництво в судах. URL: <http://radako.com.ua/pro-advokatsku-monopoliiyu-na-predstavnistvo-v-sudah>.
12. Про адвокатську монополію на представництво в судах. *Протокол. Юридичний інтернет-ресурс*. URL: http://protocol.ua/ua/pro_advokatsku_monopoliiyu_na_predstavnistvo_v_sudah.
13. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 5 липня 2012 року № 5076-VI. *Урядовий кур'єр* від 05.09.2012 р. № 159.
14. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів: Закон України від 3 жовтня 2017 року № 2147-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 48. Ст. 436.
15. Ухвала № 9901/264/19 від 4.11.2019 р. Верховного суду. URL: <http://kdkako.com.ua/shcho-ne-mozhna-vidnesty-do-vytrat-na-pravnychu-dopomohu-pozytsiya-vs>.
16. Що не можна віднести до витрат на правничу допомогу, – позиція ВС. URL: <http://kdkako.com.ua/shcho-ne-mozhna-vidnesty-do-vytrat-na-pravnychu-dopomohu-pozytsiya-vs>.

Анотація

Колісник С. А. Механізм визначення, доведення, розподілу та відшкодування витрат на правничу допомогу в адміністративному судочинстві. – Стаття.

У статті зроблено спробу узагальнення нормативних положень та судової практики щодо нарахування, доведення, розподілу та відшкодування витрат на правничу допомогу в адміністративному судочинстві. З'ясовано, що практика застосування КАС України виявила низку проблемних питань, що виникають під час відшкодування витрат на професійну правничу допомогу. Автором виокремлено групи правил визначення, доказування, розподілу та використання судових витрат на правничу допомогу в адміністративному судочинстві, що визначені кодексом та уточнені Верховним Судом.

З'ясовано, що ключовими поняттями, що пов'язані з діяльністю учасників судового процесу щодо витрат на правничу допомогу, є їх визначення, доведення, розподіл, відшкодування та механізм, що охоплює правила проведення такої діяльності. Запропоновано авторське визначення цих понять. Виявлено засади функціонування механізму визначення, доведення та розподілу витрат на правничу допомогу в адміністративному судочинстві (принципи реальності, необхідності, розумності, співмірності, обґрунтованості та добросовісності). Запропоновано авторське поняття «механізм визначення, доведення та розподілу витрат на правничу допомогу в адміністративному судочинстві» як сукупності правил діяльності учасників судового процесу, визначених Кодексом адміністративного судочинства України, щодо з'ясування обсягів сум коштів, що були витрачені (чи планується витрати) сторонами під час отримання послуг чи виконання робіт адвокатом (іншим фахівцем у галузі права) з урахуванням показників, визначених законодавством, установлення співвідношення заявлених учасниками

процесу складу і розміру витрат на правничу допомогу з доказами у справі за принципами реальності, необхідності, розумності та призначення до виплати сторонами відповідних сум на засадах співмірності, обґрунтованості та добросовісності.

Ключові слова: витрати на правничу допомогу, адміністративне судочинство, адміністративний суд, судові витрати.

Summary

Kolisnyk S. A. Mechanism for determining, proving, allocating and reimbursing the costs of legal aid in administrative proceedings. – Article.

The article attempts to generalize the regulations and case law on the calculation, proof, distribution and reimbursement of legal aid in administrative proceedings. It was found that the practice of applying the CAS of Ukraine has revealed a number of problematic issues that arise when reimbursing the costs of professional legal assistance. The author singles out groups of rules for determining, proving, allocating and using court costs for legal aid in administrative proceedings, which are defined by the Code and clarified by the Supreme Court.

It was found that the key concepts related to the activities of litigants in terms of legal aid costs are their definition, proof, distribution, reimbursement and the mechanism that covers the rules of such activities. The author's definition of these concepts is offered. The principles of functioning of the mechanism of determination, proof and distribution of expenses for legal aid in administrative proceedings, namely the principles of reality, necessity, reasonableness, proportionality, reasonableness and good faith are revealed. The author's concept of the mechanism of definition, proof and distribution of expenses for legal aid in administrative proceedings as set of rules of activity of participants of judicial proceedings defined by the Code of Administrative Procedure of Ukraine concerning clarification of the sums of means which were spent (or planned expenses) by parties or performance of work by a lawyer (another specialist in the field of law) taking into account the indicators specified by law, establishing the ratio of the stated participants in the composition and costs of legal assistance with evidence in the case on the principles of reality, necessity, reasonableness and appointment to pay validity and good faith.

Key words: costs of legal aid, administrative proceedings, administrative court, court costs.

УДК 342.95

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).702](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).702)**Ю. Ф. Лавренюк***orcid.org/0000-0002-1382-0388**кандидат наук з державного управління,**докторант**Національного університету «Одеська юридична академія»*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОНОМІЧНИХ ІНТЕРЕСІВ УКРАЇНИ ТА ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ НОРМ: ГЕНЕЗА ТА СУЧАСНІСТЬ

Зв'язаність діяльності держави правовим полем визначає актуальність установлення ролі сучасних адміністративно-правових засобів у її успішному здійсненні. Серед таких засобів чільне місце займають форми реалізації норм адміністративного права, що займають первинне місце серед інших адміністративно-правових засобів. Попри наведене, проблематика співвідношення вказаного забезпечення та форм реалізації адміністративно-правових норм не отримала в юридичній науковій літературі належної уваги.

Дотичними дослідженнями останніх років варто вважати ті, що присвячені: формуванню дефініції реалізації норм адміністративного права (І.В. Болокан, 2017 р.) [1, с. 112], форм реалізації окремих видів норм адміністративного права (В. Чорна, 2018 р.) [2, с. 123]; актам реалізації адміністративно-правових норм у конкретних сферах адміністративно-правового регулювання (С.І. Бевз, 2019 р.) [3, с. 35]. Варто відзначити комплексні дослідження в окремих сферах адміністративно-правового забезпечення державних інтересів, яких окреслена проблематика торкається побічно: протидія тіньовій економіці (О.В. Тильчик, 2018 р.) [4, с. 23, 25], забезпечення митної безпеки (О.І. Попівняк, 2020 р.) [5, с. 178, 179]. Втім, окреслені дослідження варто характеризувати як такі, що можуть бути використані як підґрунтя для подальшого дослідження окресленої проблематики, але не вирішують її.

Тому актуальним є надання характеристики значення форм реалізації адміністративно-правових норм у здійсненні адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України, формулювання на цій основі напрямів удосконалення актуального адміністративного законодавства. При цьому варто враховувати розвиток наведеного адміністративно-правового забезпечення в діалектичному розрізі, оскільки досвід його здійснення дозволить уточнити отримувані наукові результати.

Актуальні завдання публічного адміністрування у сфері економіки (визначення пріоритетних напрямів розвитку економіки, визначення сфери недержавної форми власності, визначення актуального балансу методів регулювання економіки

[6, с. 340–343]) зумовлюють чільне місце правотворчого напрямку в здійсненні адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України.

Окреслені сталі засади вказаного регулювання можна вважати певним досягненням у зазначеній сфері, оскільки ще відносно нещодавно, у 1990-х роках, не було засад стверджувати про реалізацію певних централізованих та систематизованих напрямів адміністративно-правового регулювання економікою. Регулювання мало «ручний» та ситуативний характер. Крім того, сьогодні можна вважати сформованими пріоритети публічного адміністрування у сфері економіки: створення гарантій реалізації прав і свобод людини [7, с. 77]. Але в наведені часи ще зберігались радянські традиції у визначенні таких пріоритетів, попри фактичне закріплення в Конституції України положень щодо визнання людини та основних засад її буття визначальними соціальними цінностями.

У період існування Радянського Союзу були досить сильними засади авторитарності в соціальному управлінні, в тому числі й в управлінні економікою. Загальне підкорення єдиному регулюючому центру, безальтернативність управлінських рішень розглядались необхідною умовою ефективного управління та виводились із соціальної сутності управління в цілому [8, с. 13]. В.Я. Малиновський вказує на кризу радянської моделі управління економікою, яка почала проявляти себе ще до набуття Україною незалежності, і що методами подолання цієї кризи пропонувався частковий відхід від суто директивного характеру регулювання економіки на користь запровадження початкових механізмів її саморегуляції. Втім, зазначені спроби мали істотні складнощі в реалізації, що стало причиною обговорення на найвищому державному рівні питання можливості співіснування ринкової економіки та соціалізму в принципі. Надаючи характеристику особливостей радянської моделі управління економікою, В.Я. Малиновський вказує на: надмірну концентрацію владних повноважень центру; зосередженість в одних і тих же суб'єктів публічної влади партійних (політичних) функцій та функцій державного управління; надмірне значення виконавчого апарату; надмір-

ний державний контроль щодо суспільного життя тощо [9, с. 113–114]. Радянська модель державного управління економікою значною мірою відрізнялась від моделі, що дісталась Радянському Союзу у «спадок» від Російської Імперії, щодо якої виділяються такі засади, як: поєднання самодержавних (монархічних) засад та окремих гарантій, що надавались законодавчими актами, які не могли бути скасовані монархом виключно за своєю волею; загальні тенденції до децентралізації державного регулювання економікою за збереження монархічних традицій [9, с. 58–60]. Окреслені історичні тенденції розвитку економіки свідчать про виняткову роль правозастосування як форми реалізації адміністративно-правових норм, оскільки практично весь історичний період до становлення сучасної незалежної України в регулюванні економіки превалювали централізовані засади з огляду на панування відповідних політичних режимів (спочатку монархічний режим у Російській Імперії, а потім тоталітарний режим у Радянському Союзі). Натомість у сучасній Україні відбувається поєднання засобів правового та економічного характеру, що свідчить про перспективність не тільки правозастосування як переважної форми реалізації норм адміністративного права, але й інших форм правореалізації: дотримання, виконання, використання. Зазначені форми опосередковують діяльність суб'єктів ринкових відносин, що мають перебувати в правовому полі. Втім, виокремлення єдиних адміністративно-правових засад указаної діяльності не вбачається за доцільне, оскільки сьогодні предмет адміністративно-правового регулювання у сфері економіки є сформованим на сторінках наукової та навчальної літератури, і надмірне його розширення може призвести до повернення до окреслених вище централізованих засад, що не відповідають ринковому характеру розвитку економічних відносин.

Висновок щодо зростання ролі не пов'язаних із правозастосуванням форм реалізації норм адміністративного права в забезпеченні економічних інтересів України слідує й з положень щодо сучасної парадигми розвитку адміністративного права, з яких слідує висновки про: неприпустимість надмірного розширення предмету регулювання адміністративного права та зосередженість його на розвитку гарантій реалізації прав та свобод людини; обмеженість його встановленням засобів захисту прав людини та засобів притягнення до відповідальності публічної адміністрації за свої дії [7, с. 77].

Зростання значення не правозастосовних форм реалізації адміністративно-правових норм в адміністративно-правовому забезпеченні економічних інтересів пов'язується також із сутністю економічних методів державного управління, в тому числі й в окресленій сфері, що передбачають урахування закономірностей розвитку економіки,

використання економічних важелів та певних економічних інтересів. У доктрині державного управління виділяються такі економічні методи державного управління, як: економічне стимулювання, податкова політика, вплив на ціноутворення на ринку, конкурентна політика, фінансова та грошово-кредитна політика, державне регулювання, індикативне планування [9, с. 388–389]. З іншого боку, методи адміністративно-правового регулювання імперативного характеру продовжують залишатись актуальними щодо забезпечення інтересів держави в окремих сферах економіки.

У діяльності митних органів щодо забезпечення митної безпеки України продовжують зберігати чільне місце заходи адміністративного примусу. Вказаний примус застосовується як різновид державного примусу у вказаній сфері. Виділяють такі заходи адміністративного примусу в діяльності органів митної безпеки: адміністративні стягнення, заходи адміністративного припинення, адміністративно-попереджувальні заходи. Загальною метою застосування зазначених заходів указується охорона суспільних відносин, пов'язаних із реалізацією митних інтересів України. Вказаному та іншим методам діяльності імперативного характеру притаманне жорстке дотримання вимог закону під час їх здійснення уповноваженими суб'єктами. Так, результати проведення огляду під час проходження митного контролю оформлюються Актом про проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів, ручної поклажі та багажу, його форма затверджена наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження форми Акта про проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів, ручної поклажі та багажу» від 30.05.2012 р. № 636 [10]. Застосування іншого методу здійснення митного контролю, а саме системи управління ризиками, регламентовано наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю» від 21.05.2015 р. № 684 [11].

Незважаючи на чільне місце наведених та інших адміністративно-правових заходів імперативного характеру, продовжує залишатись актуальним і застосування відповідних заходів, що мають диспозитивну правову природу. До таких можна віднести передусім застосування методу переконання, що в діяльності митних органів як суб'єктів забезпечення митної безпеки виражається в таких формах його здійснення: консультування та інформування у сфері державної митної справи; роз'яснення прав громадян у митній сфері, наприклад, стосовно переміщення через державний митний кордон; інформування про результати правозастосовної діяльності в митній

сфері [12, с. 43]. Таким чином, щодо конкретних сфер забезпечення економічних інтересів України продовжує залишатись актуальною проблематика балансу імперативних та диспозитивних адміністративно-правових методів, а також балансу адміністративних та економічних методів загалом.

Зростання значення неправозастосовних форм реалізації норм адміністративного права в діяльності щодо забезпечення економічних інтересів України не виключає виняткового значення правозастосування в цій сфері. Окрім основного напрямку такої діяльності у сфері економіки (видання управлінських актів нормативного характеру) [6, с. 340–343], варто виділити також діяльність щодо видання та виконання індивідуальних актів. Про значення такої діяльності свідчить опрацювання в науці адміністративного права проблематики сутності процесуальної форми її здійснення, що містить гарантії суб'єктивних прав та свобод усіх заінтересованих учасників такої діяльності.

В.Р. Біла та В.В. Чмелюк, досліджуючи проблематику сутності процесуальної форми адміністративної діяльності суб'єктів захисту державних інтересів у сфері економіки, вказують на її самостійний характер, а також на необхідність розширення цього поняття і застосування його не тільки стосовно діяльності адміністративних судів під час здійснення правосуддя, але й за адміністративного розгляду певних адміністративних справ конфліктного характеру, наприклад: про порушення законодавства у сфері економічної конкуренції, про порушення законодавства у сфері містобудування, у сфері виробництва та обігу тютюнових виробів та алкогольних напоїв, у сфері праці та зайнятості населення. Тобто фактично йдеться про адміністративну юрисдикційну діяльність. При цьому В.Р. Біла та В.В. Чмелюк виходять із наукових напрацювань О.І. Миколенка, який вказував про притаманні процесуальній формі діяльності не тільки з розгляду публічно-правових спорів, але й адміністративних правопорушень, виконання судових рішень, реалізації окремих інших повноважень [12, с. 113–114; 13, с. 170–175]. Погоджуючись із вченими щодо можливості та доцільності виділення процедурної форми розгляду відповідних справ, необхідно вказати про доцільність подальшого обґрунтування висновку щодо характеристики відповідної форми саме як процесуальної. Адже О.І. Миколенко зазначає напрями саме судової діяльності, що має принципові відмінності від адміністративної юрисдикційної та іншої адміністративної діяльності, які гуртуються на особливому інституційному становищі суду як суб'єкта судової влади. Щодо визнання самостійного характеру відповідної процедурної форми, то такий висновок вбачається перспективним і представляє подальший науковий інтерес.

Отже, історичне дослідження адміністративно-правового регулювання економіки в контексті забезпечення економічних інтересів держави дає змогу виділити такі його періоди: 1) період Російської Імперії (до 1917 року); 2) період Радянського Союзу (до 1991 року); 3) період незалежної України (до 2017 року); 4) сучасний період. У перший період спостерігаються тенденції до трансформації монархічного режиму у відповідності до викликів ринкової економіки, що набирала обертів. Другий період характеризувався жорстким централізованим характером державного регулювання економіки. У третьому періоді відбувається активний розвиток децентралізованих засад державного регулювання в економіці на основі збалансованого поєднання правових та економічних методів управління. Сучасний період характеризується розвитком людиноцентричних засад в адміністративно-правовому регулюванні, в тому числі й у сфері економіки. Це надає підстави стверджувати, що керівним державним інтересом у сфері економіки постає забезпечення прав і свобод людини в цій сфері.

У сучасній реалізації норм адміністративного права в контексті забезпечення економічних інтересів України зростає значення форм реалізації, не пов'язаних із правозастосуванням: виконання, використання, дотримання. Вказане пояснюється розвитком значення економічних методів управління в публічному адмініструванні економіки, а також обов'язком суб'єктів економічних відносин діяти в межах правового поля.

Вихідним сучасним пріоритетом у забезпеченні економічних інтересів України є забезпечення прав та свобод людини як визначальної соціальної цінності. Дослідження історичного досвіду розвитку адміністративно-правового управління економікою свідчить про те, що вказаний пріоритет є єдино можливим, а інші цілі та завдання мають вважатись проміжними і підпорядковуватись йому. Така організація цілей має тільки розвиватись надалі в контексті адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України.

Література

1. Болокан І.В. Загальні ознаки реалізації адміністративно-правових норм. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Спецвипуск. Ч. 1. С. 112–116.
2. Чорна В. Форми реалізації обмежувальних норм адміністративного права. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 8. С. 123–127.
3. Бевз С.І. Акти реалізації адміністративно-правових норм у механізмі адміністративно-правового регулювання державного управління господарською діяльністю. *Адміністративне та митне право. Правова позиція*. 2019. № 2 (23). С. 35–42.
4. Тильчик О.В. Адміністративно-правове забезпечення протидії тінізації економіки: теорія і практика : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Ун-т держ. фіскальн. служби України. Ірпінь, 2018. 33 с.

5. Попівняк О.І. Адміністративно-правові засади забезпечення митної безпеки правоохоронними та митними органами : дис. ... д-ра філософії : 081 «Право» ; УДФСУ, Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2020. 225 с.

6. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галуцько та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

7. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Сучасна парадигма адміністративного права: генеза і поняття. *Право України*. 2017. № 5. С. 71–79.

8. Рябченко О.П. Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин : монографія ; за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 1999. 304 с.

9. Малиновський В.Я. Державне управління : навч. посіб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.

10. Про затвердження форми Акта про проведення огляду (переогляду) товарів, транспортних засобів, ручної поклажі та багажу : наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 636. *Офіційний вісник України* від 16.07.2012. № 51. С. 227. Ст. 2049. Код акта 62372/2012.

11. Про затвердження Порядку здійснення аналізу та оцінки ризиків, розроблення і реалізації заходів з управління ризиками для визначення форм та обсягів митного контролю : наказ Міністерства фінансів України від 21.05.2015 р. № 684. *Офіційний вісник України* 11.09.2015. № 70. С. 60. Ст. 2323. Код акта 78370/2015.

12. Правове забезпечення захисту економічних інтересів держави. Теоретико-прикладне дослідження : монографія / за ред. О.П. Рябченко. Суми : видавничо-виробниче підприємство «Мрія», 2020. 352 с.

13. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права : моногр. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.

Анотація

Лавренюк Ю. Ф. Адміністративно-правове забезпечення економічних інтересів України та форми реалізації адміністративно-правових норм: генеза та сучасність. – Стаття.

Статтю присвячено наданню характеристики значення форм реалізації адміністративно-правових норм у здійсненні адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України, формулюванню на цій основі напрямів удосконалення актуального адміністративного законодавства з урахуванням розвитку наведеного адміністративно-правового забезпечення в діалектичному розрізі, оскільки досвід його здійснення дозволяє уточнити отримувані наукові результати.

Опрацьовано дотичні дослідження останніх років, присвячені: формуванню дефініції реалізації норм адміністративного права, форм реалізації окремих видів норм адміністративного права; актам реалізації адміністративно-правових норм у конкретних сферах адміністративно-правового регулювання. Звернено увагу на комплексні дослідження в окремих сферах адміністративно-правового забезпечення державних інтересів, яких окреслена проблематика торкається побічно: протидія тіньовій економіці, забезпечення митної безпеки. Втім, окреслені дослідження варто охарактеризовано як такі, що можуть бути використані як підґрунтя для подальшого дослідження окресленої проблематики, але не вирішують її.

На основі історичного дослідження адміністративно-правового регулювання економіки в контексті забезпечення економічних інтересів держави виділено такі його періоди: 1) період Російської Імперії (до

1917 року); 2) період Радянського Союзу (до 1991 року); 3) період незалежної України (до 2017 року); 4) сучасний період. У перший період спостерігаються тенденції до трансформації монархічного режиму у відповідності до викликів ринкової економіки, що набирала обертів. Другий період характеризувався жорстким централізованим характером державного регулювання економіки. У третьому періоді відбувається активний розвиток децентралізованих засад державного регулювання в економіці на основі збалансованого поєднання правових та економічних методів управління. Визначено, що сучасний період характеризується розвитком людиноцентричних засад адміністративно-правового регулювання, в тому числі й у сфері економіки. На основі цього обґрунтовано, що керівним державним інтересом у сфері економіки постає забезпечення прав і свобод людини в цій сфері.

Визначено, що в сучасній реалізації норм адміністративного права в контексті забезпечення економічних інтересів України зростає значення форм реалізації, не пов'язаних із правозастосуванням: виконання, використання, дотримання. Вказане пояснюється розвитком значення економічних методів управління в публічному адмініструванні економіки, а також обов'язком суб'єктів економічних відносин діяти в межах правового поля. Вихідним сучасним пріоритетом у забезпеченні економічних інтересів України визначено забезпечення прав та свобод людини як визначальної соціальної цінності. На основі дослідження історичного досвіду розвитку адміністративно-правового управління економікою вказаний пріоритет охарактеризовано як єдино можливий, а інші цілі та завдання мають вважатись проміжними та підпорядковуватись йому. Обґрунтовано, що така організація цілей має тільки розвиватись надалі в контексті адміністративно-правового забезпечення економічних інтересів України.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, економічний інтерес, державний інтерес, адміністративно-правова норма, реалізація адміністративно-правової норми, форми реалізації адміністративно-правової норми.

Summary

Lavreniuk Yu. F. Administrative and legal support of economic interests of Ukraine and forms of implementation of administrative and legal norms: genesis and modernity. – Article.

The article is devoted to characterizing the importance of forms of implementation of administrative and legal norms in the implementation of administrative and legal support of economic interests of Ukraine, formulating on this basis areas of improvement of current administrative legislation, taking into account the development of administrative and legal support in the dialectical context. scientific results.

Relevant researches of the last years are devoted, devoted: to formation of definition of realization of norms of administrative law, forms of realization of separate kinds of norms of administrative law; acts of implementation of administrative and legal norms in specific areas of administrative and legal regulation. Attention is paid to comprehensive research in certain areas of administrative and legal support of state interests, in which the outlined issues are indirectly affected: combating the shadow economy, ensuring customs security. However, the outlined studies should be characterized as those that can be used as a basis for further study of the outlined issues, but do not solve it.

Based on the historical study of administrative and legal regulation of the economy in the context of ensuring

the economic interests of the state, the following periods are identified: 1) the period of the Russian Empire (before 1917); 2) the period of the Soviet Union (until 1991); 3) the period of independent Ukraine (until 2017); 4) the modern period. In the first period, there are tendencies to transform the monarchical regime in accordance with the challenges of the market economy, which is gaining momentum. The second period was characterized by a rigid centralized nature of state regulation of the economy. In the third period there is an active development of decentralized principles of state regulation in the economy on the basis of a balanced combination of legal and economic management methods. It is determined that the modern period is characterized by the development of human-centered principles in administrative and legal regulation, including in the field of economics. Based on this, it is substantiated that the leading state interest in the field of economy is the provision of human rights and freedoms in this area.

It is determined that in the modern implementation of administrative law in the context of ensuring the eco-

economic interests of Ukraine increases the importance of forms of implementation not related to law enforcement: implementation, use, compliance. This is explained by the development of the importance of economic management methods in the public administration of the economy, as well as the obligation of the subjects of economic relations to act within the legal field. The initial modern priority in ensuring the economic interests of Ukraine is the provision of human rights and freedoms as a determining social value. Based on the study of historical experience in the development of administrative and legal management of the economy, this priority is described as the only possible, and other goals and objectives should be considered intermediate and subordinate to it. It is substantiated that such organization of goals should only develop in the future in the context of administrative and legal support of economic interests of Ukraine.

Key words: administrative-legal provision, economic interest, state interest, administrative-legal norm, realization of administrative-legal norm, forms of realization of administrative-legal norm.

УДК 342.95

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).703](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).703)**В. П. Лещинський***orcid.org/0000-0002-3916-0146**кандидат наук з державного управління,**Київський національний університет будівництва та архітектури*

ДИФЕРЕНЦІАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОГО КОНТРОЛЮ ЯК НАПРЯМ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ У СФЕРІ МІСТОБУДУВАННЯ

До актуальних проблем притягнення до адміністративної відповідальності суб'єктів містобудівної діяльності наразі відносяться, зокрема: відсутність закріплення в законодавстві про адміністративні правопорушення деяких складів адміністративних правопорушень у зв'язку зі зловживанням посадовими особами органів державного архітектурно-будівельного нагляду своїми повноваженнями; видача дозвільних документів із порушеннями з огляду на можливість неоднозначного тлумачення положень відповідних нормативних актів [1, с. 216, 224]. Аналіз змін, внесених до Кодексу України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 р. № 8073-X (далі – КУпАП) [2] протягом 2019–2020 років свідчить про збереження зазначеною проблемою актуальності.

Тому погоджуємось із В.В. Стукаленко про необхідність гармонізації механізму притягнення до адміністративної відповідальності у сфері містобудування з актуальними міжнародними стандартами [3, с. 277]. Т.О. Коломоець та В.К. Колпаков указують про невід'ємність правовідносин адміністративної відповідальності від предмета сучасного адміністративного права, оскільки попри його людиноорієнтовний характер, установлення, а також реалізація адміністративної відповідальності суб'єктів суспільних відносин за порушення норм, установлених суб'єктами публічної адміністрації, є однією зі сфер діяльності публічної адміністрації [4, с. 74, 76, 77], що теж актуалізує оновлення існуючих наукових здобутків.

Проблематика адміністративної відповідальності об'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду не отримала належної уваги науковців. Найближчими дотичними науковими напрацюваннями є проблематика адміністративної відповідальності об'єктів державного архітектурно-будівельного контролю: замовників, проєктувальників, підрядників, експертних організацій та інших суб'єктів здійснення безпосередньо містобудівної діяльності. У цьому контексті варто відзначити роботи: О.В. Стукаленко [5, с. 245], К.О. Рибак [6, с. 54–55, 184–185], В.В. Стукаленко [3] та деяких інших науковців. За результатами дослідження проблематики адміністративної відповідальності в будівельній галузі О.В. Сту-

каленко висловлює пропозиції щодо доцільності закріплення в КУпАП окремих складів адміністративних правопорушень у сфері містобудування: пов'язані зі здійсненням публічно-сервісної діяльності; з реалізацією контрольно-наглядових повноважень суб'єктів публічної влади у сфері містобудування [5, с. 244–245]. Втім, учена не приділяє цілеспрямованої уваги визначенню суб'єктів відповідних адміністративних правопорушень, зосереджуючись на дослідженні саме суб'єктів містобудування як суб'єктів адміністративних правопорушень, але не суб'єктів публічної влади.

Метою статті є надання характеристики суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю як суб'єктів адміністративної відповідальності, визначення на цій основі актуальних напрямів удосконалення нормативного закріплення суб'єктного складу адміністративних правопорушень у сфері містобудування.

Вжиття заходів адміністративної відповідальності як виду адміністративного примусу розглядається в юридичній літературі як напрям публічно-сервісної діяльності суб'єктів публічної влади [7, с. 243–244; 8, с. 49–50].

Ґрунтовне теоретичне дослідження адміністративно-правової відповідальності у сфері будівництва здійснює О.В. Стукаленко. Вчена досліджує вказану категорію як: інститут адміністративного права, один зі складових елементів адміністративного примусу, вид юридичної відповідальності, засіб запобігання порушенням права. Вчена характеризує вказану категорію як підінститут інституту адміністративної відповідальності, що ґрунтується на будівельному законодавстві та КУпАП, підставою реалізації якого є скоєння передбаченими законом суб'єктами будівництва адміністративного проступку у сфері містобудування, у зв'язку з чим уповноваженими суб'єктами накладаються адміністративні стягнення в порядку, визначеному процесуальним законом [5, с. 241]. Не оспорюючи ґрунтовності підходу вченої, варто вказати про певну обмеженість її висновку в контексті визначення кола суб'єктів адміністративної відповідальності: суб'єкти будівництва. Вважаємо, що авторка вжила відповідний термін у широкому сенсі, охопивши ним

також суб'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду. Такий висновок слідує з положень, що наводяться вченою у визначенні складів адміністративних правопорушень у досліджуваній сфері, до яких вона відносить у тому числі: необґрунтовану відмову у видачі дозвільних документів, видачу таких документів без належних підстав, порушення законодавства під час здійснення авторського або технічного нагляду та інші [5, с. 195–196].

У контексті адміністративної відповідальності у сфері містобудування в частині створення умов особам з особливими потребами вказується, зокрема, на адміністративну відповідальність у зв'язку з невиконанням законних актів суб'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду [9].

Висновок щодо визнання суб'єктами адміністративної відповідальності у сфері містобудування не тільки суб'єктів власне містобудування, але й суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю, підтверджується й безпосереднім аналізом положень актуального законодавства. Так, статтею 244-6 КУпАП установлюється значне коло суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду та державного архітектурно-будівельного контролю. Аналіз відповідних нормативних положень дає можливість виокремити такі приклади об'єктивних складів, що є підставою для накладення адміністративних стягнень на суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю: порушення законодавства під час планування і забудови територій (зокрема, заниження класу наслідків (відповідальності) об'єкта будівництва, передача проектної документації без належних для цього підстав тощо) (ст. 96-1 КУпАП), невиконання вимог (приписів) головних інспекторів будівельного нагляду центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань державного архітектурно-будівельного контролю та нагляду (ч. 3 ст. 188-42 КУаАП).

Прагнення до підвищення ефективності притягнення до адміністративної відповідальності як способу забезпечення законності у сфері містобудування зумовило висунення деяких законотворчих ініціатив. Зокрема, зареєстровано проект Закону України від 24.07.2020 р. № 3875-1 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування державного регулювання у сфері містобудування» [10]. У зазначеному проекті висувається пропозиція щодо оприлюднення на порталі електронної системи відомостей про притягнення до адміністративної відповідальності посадових осіб об'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду не пізніше наступного робочого дня. Втім, зазначений законопроект поки що не прийнято, що свідчить про продовження існування певного простору для пропозицій щодо вирішення окреслених проблем.

Напрями вдосконалення ефективності притягнення суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю до адміністративної відповідальності зумовлюються насамперед необхідністю усунення причин існуючих недоліків правового регулювання адміністративної відповідальності в цій сфері. Зокрема, зазначена на початку цієї статті неоднаковість практики застосування законодавства про адміністративну відповідальність зумовлена нечіткістю відповідних формулювань, що допускає їх довільне тлумачення. Необхідно визнати, що деякою мірою законодавець усунув відповідні недоліки. Так, актуальна редакція частини 3 статті 96-1 КУпАП передбачає, зокрема, об'єктивну сторону адміністративного правопорушення: порушення вимог закону під час видачі дозвільних документів, що надають можливість здійснювати експлуатацію закінченого будівництвом об'єкта. Зазначене істотно знижує ризики відповідних зловживань, зокрема ігнорування уповноваженим суб'єктом публічної влади окремих порушень, допущених суб'єктом містобудування під час прийняття відповідних дозвільних рішень.

Гіпотеза частини 3 статті 96-1 КУпАП не розділяє адміністративну відповідальність у відповідних випадках залежно від класу наслідків (відповідальності) об'єкта. Це надає можливість суб'єкту вказаного адміністративного проступку – суб'єкту державного архітектурно-будівельного контролю – «керувати ризиками» під час прийняття відповідних дозвільних рішень, а тому відповідні корупційні ризики значною мірою зберігаються. Так, окремі дослідники проблем притягнення до адміністративної відповідальності у сфері містобудування вказують про припущення уповноваженими суб'єктами помилок процедурного характеру, що в підсумку зумовлюють помилкову кваліфікацію адміністративних правопорушень [11, с. 101]. Ефективним засобом запобігання окресленій ситуації уявляється диференціація адміністративної відповідальності суб'єкта державного архітектурно-будівельного контролю у зв'язку із прийняттям дозвільних рішень, що надають можливість експлуатувати закінчений будівництвом об'єкт за критерієм класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта, зокрема встановлення більшої міри відповідальності пропорційно до класу таких наслідків. Таким чином, з метою диференціації адміністративної відповідальності суб'єкта державного архітектурно-будівельного контролю у зв'язку з прийняттям дозвільних рішень, що надають можливість експлуатувати закінчений будівництвом об'єкт за критерієм класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта, вбачається за доцільне передбачити у ст. 96-1 КУпАП розмір відповідних штрафів окремо, залежно від класу наслідків (відповідальності) закінченого будівництвом об'єкта у випадку прийняття

суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю незаконних дозвільних актів, що дають можливість експлуатувати такий об'єкт.

Диференціація адміністративної відповідальності суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю передбачає належний рівень кваліфікації суб'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду, що вирішують питання про притягнення перших до адміністративної відповідальності. У цьому контексті в Концепції публічного управління у сфері містобудівної діяльності неодноразово згадувалось про неналежний рівень підготовки суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю. При цьому наводиться декілька напрямів зменшення наслідків такої ситуації: врахування системи стримувань і противаг за подальшого вдосконалення системи нагляду та контролю; уніфікувати нормативне регулювання кваліфікаційних вимог до суб'єктів здійснення нагляду та контролю; запровадження централізованої системи підвищення кваліфікації для суб'єктів державного архітектурно-будівельного нагляду та контролю [1, с. 15, 80, 172, 273].

Системний підхід у філософії базується на визнанні взаємодії систем та невідворотності їх взаємного впливу одна на одну [12, с. 12–14]. Ще В.Я. Малиновський указував про істотне значення належного здійснення контролю, зокрема належне коригування діяльності підконтрольного об'єкта в досягненні цілей контролю [13, с. 309]. Вказане у повній мірі стосується й системи забезпечення законності діяльності суб'єктів дозвільних повноважень у сфері містобудування. У цьому зв'язку необхідно вказати про недостатній рівень регламентації кваліфікаційних вимог та гарантій діяльності посадових осіб – суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду. На виконання положень згаданої вище Концепції щодо необхідності унормування відповідних вимог скажемо про особливе місце вказаних суб'єктів у системі суб'єктів забезпечення законності у сфері містобудування, на що наголошувалось і в науковій літературі [5, с. 181]. З огляду на викладене, а також ураховуючи виключне значення відповідних посадових осіб для належного здійснення такої комплексної сфери, як містобудування, варто підвищити інституційну спроможність державного архітектурно-будівельного нагляду. Зокрема, вказане може бути досягнуто за рахунок не тільки забезпечення підвищення кваліфікації відповідних суб'єктів, підвищення вимог щодо їхньої діяльності, але й збільшення гарантій щодо їхньої діяльності. З цією метою та з огляду на наведене вище значення їхньої діяльності варто переглянути їх категорію як державних службовців.

Відповідно до положень п. п. 2, 3 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII [14] до категорії «Б» належать посади

не нижче, ніж заступник керівника структурного підрозділу органу державної влади незалежно від його юрисдикції. Всі нижчі посади охоплюються категорією «В». З огляду на викладене вважаємо за необхідне віднести посади відповідних посадових осіб – суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду – до посад державної служби категорії «Б» як виняток із загального правила, з наділенням їх відповідними гарантіями їхньої діяльності. Внесення відповідних змін до чинного адміністративного законодавства становить перспективний напрям його розвитку.

Проведене дослідження дозволяє виокремити такі **висновки**:

По-перше, суб'єктами адміністративних проступків у сфері містобудування необхідно вважати не тільки суб'єктів власне містобудівної діяльності, але й суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю.

По-друге, з метою диференціації адміністративної відповідальності суб'єкта державного архітектурно-будівельного контролю у зв'язку із прийняттям дозвільних рішень, що надають можливість експлуатувати закінчений будівництвом об'єкт за критерієм класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта, вбачається за доцільне передбачити у ст. 96-1 КУпАП розмір відповідних штрафів окремо, залежно від класу наслідків (відповідальності) закінченого будівництвом об'єкта у випадку прийняття суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю незаконних дозвільних актів, що дають можливість експлуатувати такий об'єкт.

По-третє, з метою збільшення інституційної спроможності державного архітектурно-будівельного нагляду необхідно віднести посади відповідних посадових осіб – суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду – до посад державної служби категорії «Б» як виняток із загального правила, з наділенням їх відповідними гарантіями їхньої діяльності.

Внесення відповідних змін до чинного адміністративного законодавства становить перспективний напрям його розвитку.

Література

1. Концепція публічного управління у сфері містобудівної діяльності. *Збірник аналітичних матеріалів*. URL: <http://www.vin.gov.ua/images/doc/vin/dep-dmba/news/Conc.pdf> (дата звернення: 21.01.2021).
2. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 18.12.1984. № 51. Ст. 1122.
3. Стукаленко В.В. Окремі питання механізму провадження у справах про адміністративні правопорушення у сфері містобудівної діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2020. № 2. С. 277–279. URL: <http://lsei.org.ua/index.php/arkhiv-nomeriv?id=123> (дата звернення: 21.01.2021).

4. Коломоєць Т.О., Колпаков В.К. Сучасна парадигма адміністративного права: генеза і поняття. *Право України*. 2017. № 5. С. 71–79.

5. Стукаленко О.В. Адміністративно-правове забезпечення будівельної галузі: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2017. 376 с.

6. Рибак К.О. Містобудівна діяльність як об'єкт адміністративно-правового регулювання: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. Київ, 2018. 275 с.

7. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право / В.Б. Авер'янов та ін.; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ: Юстініан, 2007. 288 с.

8. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2015. 625 с.

9. Про відповідальність за правопорушення у сфері містобудівної діяльності, зокрема в частині забезпечення умов доступності до будівель і споруд осіб з інвалідністю та інших маломобільних груп населення: Міністерство розвитку громад та територій України. URL: <https://www.minregion.gov.ua/narpyamki-diyalnosti/building/city-build/proektuvannya-zhitlovih-ta-gromadskih-budinkiv-i-sporud/pro-vidpovidalnist-zapravoporushennya-u-sferi-mistobudivnoyi-diyalnosti-zokrema-v-chastini-zabezpechennya-umov-dostupnosti-do-budivvel-i-sporud-osib-z-invalidnistyu-ta-inshih-malomobilnih-grup-nasel/> (дата звернення: 18.01.2021).

10. Проект Закону Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування державного регулювання у сфері містобудування № 3875-1 від 24.07.2020 р. / *Верховна Рада України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69605 (дата звернення: 18.01.2021).

11. Марченко О.Л. Проблеми притягнення до адміністративної відповідальності за порушення вимог законодавства, будівельних норм, стандартів і правил під час будівництва. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2019. № 4 (113). С. 97–103. http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/17518/1/%D0%9D%D0%92%204%2819%29_p097-103.pdf (дата звернення: 20.01.2021).

12. Каган М.С. Избранные труды: в VII томах. Санкт-Петербург: ИД «Петрополис», 2006. Том I: Проблемы методологии. 356 с.

13. Малиновський В.Я. Державне управління: навч. посіб. Київ: Атіка, 2003. 576 с.

14. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII. *Офіційний вісник України* від 15.01.2016. № 3. С. 28. Ст. 149. Код акта 80271/2016.

Анотація

Лещинський В. П. Диференціація адміністративної відповідальності суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю як напрям підвищення ефективності адміністративної відповідальності у сфері містобудування. – Стаття.

Статтю присвячено наданню характеристики суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю як суб'єктів адміністративної відповідальності, визначенню на цій основі актуальних напрямів удосконалення нормативного закріплення суб'єктного складу адміністративних правопорушень у сфері містобудування.

Обґрунтовано, що суб'єктами адміністративних проступків у сфері містобудування необхідно вважати не тільки суб'єктів власне містобудівної діяльності, але й суб'єктів державного архітектурно-будівельного контролю.

Визначено, що з метою диференціації адміністративної відповідальності суб'єкта державного архітектурно-будівельного контролю у зв'язку із прийняттям дозвільних рішень, що надають можливість експлуатувати закінчений будівництвом об'єкт за критерієм класу наслідків (відповідальності) такого об'єкта, вбачається за доцільне передбачити у ст. 96-1 КУпАП розмір відповідних штрафів окремо, залежно від класу наслідків (відповідальності) закінченого будівництвом об'єкта у випадку прийняття суб'єктом державного архітектурно-будівельного контролю незаконних дозвільних актів, що дають можливість експлуатувати такий об'єкт. Доведено, що з метою збільшення інституційної спроможності державного архітектурно-будівельного нагляду необхідно віднести посади відповідних посадових осіб – суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного нагляду – до посад державної служби категорії «Б» як виняток із загального правила, з наділенням їх відповідними гарантіями їхньої діяльності.

У результаті дослідження визначено, що внесення відповідних змін до чинного адміністративного законодавства становить перспективний напрям його розвитку.

Ключові слова: адміністративна відповідальність, державний архітектурно-будівельний контроль, державний архітектурно-будівельний нагляд, містобудування, забезпечення законності, адміністративно-правове забезпечення.

Summary

Leshchynskiy V. P. Differentiation of administrative responsibility of the subjects of state architectural and construction control as a direction of increasing the efficiency of administrative responsibility in the field of urban planning. – Article.

The article is devoted to the characteristics of the subjects of state architectural and construction control as subjects of administrative responsibility, to determine on this basis the current areas of improvement of the normative consolidation of the subject composition of administrative offenses in the field of urban planning.

It is substantiated that the subjects of administrative offenses in the field of urban planning should be considered not only the subjects of the actual urban planning activities, but also the subjects of state architectural and construction control.

It is determined that in order to differentiate the administrative responsibility of the subject of state architectural and construction control in connection with the adoption of permits that provide the opportunity to operate the completed facility on the criterion of class of consequences (liability) of such object is considered appropriate to provide Art. 96-1 the size of the corresponding penalties separately, depending on a class of consequences (responsibility) of the object completed by construction – in case of acceptance by the subject of the state architectural and construction control of the illegal allowing acts giving the chance to operate such object. It is proved that in order to increase the institutional capacity of the state architectural and construction supervision it is necessary to include the positions of relevant officials – subjects of state architectural and construction supervision to civil service positions of category "B", as an exception to the general rule, with appropriate guarantees. activities.

As a result of the research it is determined that making appropriate changes to the current administrative legislation is a promising direction of its development.

Key words: administrative responsibility, state architectural and construction control, state architectural and construction supervision, urban planning, ensuring legality, administrative and legal support.

УДК 342.9(477)

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).720](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).720)**Р. В. Мазурик***orcid.org/0000-0001-9197-4844*

кандидат юридичних наук,

здобувач наукового ступеня доктора юридичних наук

Університету митної справи та фінансів

ІСТОРИОГРАФІЯ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ЗАСАД ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ РЕГІОНАЛЬНИХ ПРОКУРАТУР

Вступ. Вивчення сучасних правових інститутів не може відбуватися без дослідження історичного процесу виникнення і розвитку юридичної наукової думки. М.А. Дамірлі вказує: «Наукова думка людства виробила три основні форми науково-пізнавального ставлення до історії: *науково-історіографічну* (чи *конкретно-історичну*), *теоретико-історичну* і *філософсько-історичну*» [1, с. 20]. На актуальність історичного дослідження в рамках певних галузей права, що сприятиме більш глибокому вивченню та розумінню правової реальності, звертає увагу І.В. Музика: «Нині перспективними уявляються дослідження надбань провідних наукових шкіл, напрямів, течій вітчизняної і зарубіжної юридичної думки та їхнього зв'язку з тенденціями світової юридичної історіографії» [2, с. 25].

Дослідження питань розвитку адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних (обласних) прокуратур безпосередньо пов'язано з розвитком адміністративного права. Реформування сучасного вітчизняного адміністративного права у ХХІ ст. органічно пов'язано з євроінтеграційним вибором України. З цього приводу професор О.Ф. Андрійко зазначає: «Процес змін системи адміністративно-правового регулювання є досить тривалим, оскільки залежить від вироблення і сприйняття сучасних правових доктрин, правової культури, темпів економічного і політико-правового розвитку країни, можливостей самого суспільства сприйняти інші теоретичні догми в доктринальному осмисленні адміністративно-правового регулювання» [3, с. 16]. Із розпадом СРСР у 1991 році в Україні органи прокуратури було істотно реформовано в напрямі гармонізації та зближення прокурорської системи з аналогічними системами сучасних демократичних держав. Вивчення історіографії певних явищ, процесів, понять у наукових правничих розвідках є обов'язковою умовою для їх повного та всебічного доктринального аналізу.

Питання адміністративно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів досліджуються в роботах фахівців у сфері адміністративного права, серед яких роботи О. Бандурки, В. Бевзенка, М. Віхляєва, Н. Губерської, С. Гусарова, Р. Калюжного, Т. Коломовець, В. Колпакова,

А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лук'янця, Д. Лученка, П. Лютікова, Р. Мельника, О. Миколенка, Н. Нижник, Д. Приймаченка, Ю. Севрука, С. Стеценка, М. Тищенко, А. Школика та інших вчених-адміністративістів. Актуальні питання адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури досліджували в своїх працях відомі науковці О. Агєєв, М. Івчук, О. Іщук, С. Кулинич, В. Миколенко, Є. Попович, В. Сухонос, В. Шуба, М. Якимчук та інші.

Із останніх досліджень слід зазначити роботи Ю.А. Чаплинської «Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України» [4], П. Шаганенко «Адміністративно-правове регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури» [5], С. Циганка «Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України» [6], О. Баганця «Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України» [7], В. Карпунцова «Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект» [8]. Проте питання історіографії дослідження адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних прокуратур потребує окремої уваги з метою формування доктринальної основи для подальших наукових пошуків, що й зумовлює актуальність цього дослідження.

Методологія роботи спирається на органічне поєднання філософських, загальнонаукових і спеціально-юридичних методів дослідження, серед яких ключову роль відіграють закони філософського методу діалектики (єдності та боротьби протилежностей, переходу кількісних змін у якісні), а також прийом «заперечення заперечення». Серед загальнонаукових методів дослідження застосовуються прийоми логічного методу (аналіз, синтез, дедукція та індукція), системний і структурно-функціональний методи, прийоми соціологічного методу. Зі спеціально-юридичних методів дослідження використовуються методи юридичної логіки та юридичної статистики, метод юридичної догматики (як різновид аксіоматичного методу) та метод юридичного моделювання.

Постановка завдання. Метою наукової публікації є історіографічний огляд джерельної бази та аналіз теоретичних досліджень адміністративно-правових (організаційних і діяльнісних) основ розвитку регіональних (обласних) прокуратур в Україні у XXI ст.

Результати дослідження. Проголосивши незалежність, Україна першою серед колишніх республік СРСР 5 листопада 1991 року прийняла Закон України «Про прокуратуру». Чинний нині Закон України «Про прокуратуру» був прийнятий 14 жовтня 2014 року на підставі прийнятої у 1996 році Конституції України. Правові засади організації та діяльності прокуратури України визначаються Конституцією України, Законом України «Про прокуратуру», в яких закріплюються базові критерії організації та діяльності органів прокуратури України. В абз. 2 п. 3 ч. 1 ст. 131-1 Конституції України визначено, що організація та порядок діяльності прокуратури визначаються законом. У п. 14 ч. 1 ст. 92 Основного Закону України зазначено, що організація і діяльність прокуратури визначаються виключно законами України.

Основні положення про організацію та діяльність органів прокуратури закріплюються в Законі України «Про прокуратуру». У статті 4 вказаного Закону зазначено, що організація та діяльність прокуратури України визначаються Конституцією України, цим та іншими законами України, чинними міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. Правові основи діяльності прокуратури визначено у ст.ст. 1, 3 розділу I цього Закону. У розділі II зазначеного Закону встановлені організаційні основи системи прокуратури (ст. 7), а також структура і компетенція регіональних (обласних) прокуратур (ст. 10). Загальні засади прокурорського самоврядування та органи, які забезпечують діяльність прокуратури, визначаються у розділі VIII Закону (ст.ст. 65-80).

Також до нормативно-правової джерельної бази належать накази Генерального прокурора, які визначають загальні засади організації діяльності органів прокуратури щодо забезпечення ефективного виконання покладених на них функцій, зокрема, чинний нині Наказ Генерального прокурора «Про загальні засади організації роботи в органах прокуратури України» № 15 від 19 січня 2017 року (зі змінами, внесеними наказом Генеральної прокуратури України № 174 від 29 серпня 2019 року). Наведені законодавчі та нормативно-правові акти визначають основні загальнотеоретичні напрями наукових досліджень у зазначеній сфері.

Принципи (основи, засади) за своєю суттю є виразом керівних начал, основних правил організації та діяльності апарату державного управління. Щодо підходів до визна-

чення сучасної системи принципів адміністративного права України, то необхідно пам'ятати зауваження академіка В.Б. Авер'янова, який підкреслює: «Колишнє радянське адміністративне право (єдине в цьому сенсі серед інших галузей права) залишалося без власних принципів саме через те, що в теорії вони підмінялися принципами державного управління» [9, с. 12].

У перший період, а саме у 90-х роках XX ст., в Україні дослідження засад організації і діяльності органів прокуратури, у тому числі регіональних (обласних) прокуратур, здебільшого відбувалося у загальнотеоретичному, конституційному, кримінально-процесуальному, кримінально-виконавчому і кримінологічному напрямках. Лише у другий період – на початку XXI ст. почали проводитися спеціальні наукові дослідження засад організації та діяльності органів прокуратури України в адміністративно-правовому аспекті. Насамперед це пов'язано із конституційною, адміністративною реформами, політикою децентралізації, а також істотними змінами у сфері кримінальної юстиції, прийняттям Конституції України, Кримінального, Кримінального процесуального кодексів, Кодексу адміністративного судочинства.

Загальнотеоретичний напрям розробляється у працях Є.А. Безкровного, Д.М. Добровольського, Д.С. Д'ячкова, І.М. Козьякова, М.В. Косюти, В.І. Малюги, М.І. Мичка, І.В. Озерського, О.Б. Ференця та інших. Конституційно-правовий напрям досліджень представлений насамперед у дисертаційних працях В.О. Боняк, Р.А. Жоган. Кримінологічні та кримінально-виконавчі основи діяльності органів прокуратури розробляються у працях О.С. Іщука, Ю.О. Новосада.

Адміністративно-правові засади організації та діяльності органів прокуратури розглядаються у дисертаційних дослідженнях М.К. Якимчука «Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України» [10], С.А. Кулинича «Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України» [11], В.В. Шуби «Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти» [12], Є.М. Поповича «Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми» [13], М.Ю. Івчука «Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України» [14], Я.О. Ліховіцького «Адміністративно-правові засади координації правоохоронної діяльності органами прокуратури» [15], В.А. Миколенка «Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права» [16], С.О. Марченкової «Адміністративно-правовий статус прокуратури України» [17], О.Г. Мартинюка «Адміністративна діяльність органів прокуратури» [18], О.Б. Неврозова «Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні» [19], С.В. Циганка «Адміністративно-право-

вий статус регіональної прокуратури в Україні» [20], І.І. Брус «Організаційно-правові засади виховної діяльності в органах прокуратури України» [21], А.Ю. Манькута «Адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності прокурорів в Україні» [22], Ю.А. Чаплинської «Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України» [23], О.О. Баганця «Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України» [24], Б.Г. Васильчука «Прокуратура як суб'єкт адміністративного права України» [25], Р.М. Дмитренка «Адміністративно-правові засади прокурорської діяльності у сфері виконання покарань України» [26].

Серед монографічних досліджень, в яких досліджуються адміністративно-правові принципи організації та діяльності органів прокуратури, необхідно вказати наукові праці вчених-адміністративістів Т.О. Коломоець та І.Є. Лескіної «Гендерна рівність в організації діяльності органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект» [27], В.В. Карпунцова «Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект» [28], О.М. Резніка «Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України» [29], А.Г. Рубана «Адміністративно-правові засади здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави» [30].

У вказаних наукових працях питання організації та діяльності вітчизняних органів прокуратури досліджуються узагальнено, а сучасні проблеми адміністративно-правових засад організації і діяльності регіональних (обласних) прокуратур розглядаються фрагментарно. Проте зазначені дослідження мають важливе теоретичне значення для проведення подальших наукових розвідок з метою практичного вдосконалення організації та діяльності регіональних (обласних) прокуратур в Україні.

Окремо слід вказати на серію монографічних робіт В.В. Сухоноса, опублікованих у 2004-2010 роках: «Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність» [31], «Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку» [32], «Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах» [33], в яких автором проведено комплекс досліджень з організації та діяльності прокуратури України. Він розглядає організаційну структуру органів прокуратури України, питання організації кадрової роботи. В.В. Сухонос зазначає, що «поняття «діяльність прокуратури» відноситься до основних категорій науки про прокурорський нагляд» [31, с. 267]. Вчений вказує, що правова діяльність прокуратури є правовою формою реалізації її функцій: «Змістом діяльності прокуратури є її функції» [33, с. 154].

Вчені В.А. Миколенко [16, с. 9] та О.М. Литвак [34, с. 16] також дотримуються функціонального підходу, відповідно до якого діяльність органів прокуратури визначається покладеними на них функціями. В.В. Сухонос робить висновок, що система органів прокуратури базується на організаційних зв'язках трьох видів: принципі субординації (підлеглості), принципі реордінації (зворотного підпорядкування) та принципі координації (погодження). Він вказує, що принципи організації діяльності прокуратури є елементом правового статусу прокуратури. Вчений підкреслює, що наявною є потреба у перегляді тих принципів організації та діяльності системи органів прокуратури України, які не відповідають сучасному стану розвитку держави і суспільства.

М.К. Якимчук застерігає від дублювання організаційних структур і зазначає, що точне відтворення структури центрального апарату без належних обґрунтувань мало негативні наслідки (зокрема, однакові вимоги до організації роботи в органах прокуратури на всіх рівнях тільки за предметним чи предметно-зональним принципами), хоча внутрішня структура органів прокуратури не може бути однаковою на різних рівнях системи в різних регіонах [10, с. 284–285]. Так, слушною є пропозиція В.В. Сухоноса, висловлена ним ще у 2010 році, щодо вдосконалення принципу незалежності прокуратури і суду в системі стримувань і противаг: «Прокурорам областей і прирівняним до них слід надати право безпосередньо порушувати дисциплінарне провадження щодо суддів» [33, с. 288].

У дисертації Б.Г. Васильчука «Прокуратура як суб'єкт адміністративного права України» 2019 року [25] проведений аналіз основних сучасних наукових підходів до визначення прокуратури як суб'єкта адміністративного права. Автор доходить висновку, що прокуратура України є самостійним суб'єктом адміністративного права, оскільки вона наділена адміністративною правосуб'єктністю. Надано характеристику зовнішнім і внутрішнім чинникам, які впливають на реформування та пошук оптимальної моделі адміністративної правосуб'єктності прокуратури України. Обґрунтовано компетенцію прокуратури у сфері публічного адміністрування як сукупність правових засобів забезпечення адміністративної діяльності, у тому числі регіональних (обласних) прокуратур, що здійснюється від імені держави з метою виконання покладених на них функцій шляхом надання для їх виконання відповідних адміністративних прав і покладення на них адміністративних обов'язків. Наголошується на тому, що не існує єдиних стандартів побудови та діяльності прокуратури у світі як з організаційної, так і з функціональної точок зору.

Особливо цінним є дисертаційне дослідження С.В. Циганка «Адміністративно-правовий статус регіональної прокуратури в Україні» 2017 року [20], в якому автор започатковує ґрунтовне й цілісне вивчення адміністративно-правового статусу, місця та ролі регіональної прокуратури в Україні з позицій вітчизняної науки адміністративного права, на підставі історико-правового аналізу виявляє правосуб'єктність регіональної прокуратури.

Крім того, С.В. Циганок розробляє наукові положення щодо удосконалення нормативного регулювання адміністративно-правового статусу регіональної прокуратури в Україні; надає характеристику адміністративних прав та обов'язків регіональної прокуратури; встановлює акти, що визначають принципи організації регіональних прокуратур і внутрішньо організаційні засади їхньої діяльності. Зазначає провідні аспекти адміністративної відповідальності у сфері діяльності регіональної прокуратури. Дослідник доходить висновку, що регіональна прокуратура України є невід'ємним елементом судової влади, проте згідно з перехідними положеннями її юридичний статус продовжує мати змішану юридичну природу, оскільки в її діяльності переплітаються функції судової влади (більшість повноважень) та органів виконавчої влади як спадок від минулої епохи [20, с. 69]. Вчений констатує, що регіональна прокуратура ще не виробила на практиці оптимального адміністративно-правового механізму своєї діяльності [20, с. 94].

Висновки. Історіографічний огляд наукових досліджень адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних (обласних) прокуратур в Україні, проведених у ХХІ ст., свідчить, що нині відсутнє змістовне фундаментальне дослідження у цьому напрямі, що актуалізує необхідність його підготовки. Проте слід зазначити, що в доктрині адміністративного права є чітко окреслені тенденції щодо активізації досліджень окремих питань адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратури, а також реалізації основних функцій та актуальних напрямів реформування прокуратури.

В умовах реформування системи органів прокуратури особливої актуальності набуває дослідження адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності органів прокуратур на різних рівнях ієрархічної структури з метою забезпечення їх злагодженої взаємодії та удосконалення діяльності щодо реалізації передбачених Конституцією України функцій. Перспективність подальшого дослідження цієї тематики зумовлена необхідністю формування змістовної теоретико-методологічної основи дослідження адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності регіональних прокуратур.

Література

1. Дамірлі М.А. Предметна сфера історико-правового пізнання: традиції й оновлення (епістемологічний аналіз) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2005. 39 с.
2. Музика І.В. Нариси з історії і філософії права / відп. ред. професор І.Б. Усенко; НАН України, Інститут держави і права ім. В.М. Корецького. Херсон : Грінв Д.С., 2017. 264 с.
3. Андрійко О.Ф. Проблеми реформування адміністративного права і адміністративного законодавства в умовах сучасності. *Шості юридичні читання* : матеріали Міжнародної наукової конференції 22-23 квітня 2010 року. Київ : Вид-во НПУ імені М.П. Драгоманова, 2010. С. 116–118.
4. Чаплинська Ю.А. Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України : автореф. дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Міністерство внутрішніх справ України. Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2018. 42 с.
5. Шаганенко П. Адміністративно-правове регулювання організаційного забезпечення діяльності органів прокуратури. *Visegrad Journal on Human Rights*. 2015. № 5/1. С. 138–143.
6. Циганок С. Поняття і зміст адміністративно-правового забезпечення діяльності прокуратури України. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 11. С. 135–139.
7. Баганець О.О. Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». ПрАТ «Вищий навчальний заклад «Міжрегіональна академія управління персоналом». Київ, 2019. 16 с.
8. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект : автореф. дис. доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Державний науково-дослідний інститут Міністерства внутрішніх справ України. Київ, 2018. 36 с.
9. Адміністративне право України. Академічний курс: у 2 т. / Авер'янов В.Б., Андрійко О.Ф., Битяк Ю.П., Голосніченко І.П., Ківалов С.В. та ін.; під ред. В.Б. Авер'янова (голова). Київ : Юридична думка, 2007-2004. Т. 1. 2007. 591 с.
10. Якимчук М.К. Організаційно-правові основи управління в органах прокуратури України : дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Чернівці, 2002. 443 с.
11. Кулинич С.А. Управлінські процедури в діяльності органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2007. 21 с.
12. Шуба В.В. Адміністративно-правові відносини в діяльності органів прокуратури України: загальнотеоретичні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. Харків, 2007. 20 с.
13. Попович Є.М. Управління органами прокуратури України: організаційно-правові проблеми : автореф. дис. ... доктора юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміні-

стративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків, 2010. 32 с.

14. Івчук М.Ю. Адміністративно-правовий статус органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Державний наук.-дослід. ін-т МВС України. Київ, 2011. 19 с.

15. Ліховіцький Я.О. Адміністративно-правові засади координації правоохоронної діяльності органами прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07; Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2011. 199 с.

16. Миколенко В.А. Прокуратура України як суб'єкт адміністративного права : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ, 2011. 19 с.

17. Марченкова С.О. Адміністративно-правовий статус прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2013. 19 с.

18. Мартинюк О.Г. Адміністративна діяльність органів прокуратури : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Тернопіль : ТНЕУ, 2017. 216 с.

19. Неврозов О.Б. Адміністративно-правовий статус прокуратури в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2017. 235 с.

20. Циганок С.В. Адміністративно-правовий статус регіональної прокуратури в Україні : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Київ, 2017. 209 с.

21. Брус І.І. Організаційно-правові засади виховної діяльності в органах прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіон. Акад. упр. персоналом». Київ, 2018. 20 с.

22. Манькут А.Ю. Адміністративно-правові засади дисциплінарної відповідальності прокурорів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіон. акад. упр. персоналом». Київ, 2018. 20 с.

23. Чаплинська Ю.А. Адміністративно-правове забезпечення реформування органів прокуратури України : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; МВС України, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2018. 43 с.

24. Баганець О.О. Адміністративно-правове забезпечення реформи органів прокуратури України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіон. Акад. упр. персоналом». Київ, 2019. 21 с.

25. Васильчук Б.Г. Прокуратура як суб'єкт адміністративного права України : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». Запоріжжя-Дніпро : Запорізький нац. ун-т, Ун-т мит. справи та фінансів, 2019. 210 с.

26. Дмитренко Р.М. Адміністративно-правові засади прокурорської діяльності у сфері виконання покарань України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; НДІ публ. права. Київ, 2019. 18 с.

27. Коломоєць Т.О., Лескіна І.Є Гендерна рівність в організації діяльності органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект : монографія; Запоріж. нац. ун-т. Херсон : Гельветика, 2014. 179 с.

28. Карпунцов В.В. Процесуальна компетенція органів прокуратури України: адміністративно-правовий аспект : монографія. Київ : Логос, 2018. 376 с.

29. Резнік О.М. Адміністративно-правові засади діяльності правоохоронних органів із забезпечення фінансово-економічної безпеки України : монографія. Суми : Сумський державний університет, 2018. 477 с.

30. Рубан А.Г. Адміністративно-правові засади здійснення прокуратурою правоохоронної функції держави : монографія; НДІ публ. права. Херсон : Гельветика, 2019. 235 с.

31. Сухонос В.В. Організація і діяльність прокуратури в Україні: історія і сучасність : монографія. Суми : ВДТ «Університетська книга», 2004. 348 с.

32. Сухонос В.В. Прокуратура в системі державних органів України: теоретичний аналіз сучасного стану та перспектив розвитку : монографія; наук. ред. Ю.С. Шемшученко. Суми : Університетська книга, 2008. 448 с.

33. Сухонос В.В. Правові та організаційні аспекти розвитку прокуратури України в сучасних умовах : монографія. Суми : Університетська книга, 2010. 328 с.

34. Литвак О. Функції прокуратури на сучасному етапі реформування правоохоронних органів. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2014. № 2. С. 11–16.

Анотація

Мазурик Р. В. Історіографія дослідження адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних прокуратур. – Стаття.

У статті проаналізовано історіографію дослідження адміністративно-правових засад організації і діяльності регіональних прокуратур в Україні у ХХІ ст. Методологія дослідження спирається на органічне поєднання філософських, загальнонаукових і спеціально-юридичних методів дослідження, серед яких ключову роль відіграють закони філософського методу діалектики (єдності та боротьби протилежностей, переходу кількісних змін у якісні), а також прийом «заперечення заперечення». Серед загальнонаукових методів дослідження застосовуються прийоми логічного методу (аналіз, синтез, дедукція та індукція), системний і структурно-функціональний методи, прийоми соціологічного методу. Зі спеціально-юридичних методів дослідження використовуються методи юридичної логіки та юридичної статистики, метод юридичної догматики (як різновид аксіоматичного методу) та метод юридичного моделювання.

Визначено періоди вітчизняних історіографічних досліджень адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних прокуратур. Встановлено наукознавчі підходи, які використовуються під час дослідження адміністративно-правових принципів організації та діяльності регіональних прокуратур. Надано характеристику основним науковим роботам з адміністративного права, в яких досліджуються останні тенденції розвитку адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних (обласних) прокуратур.

Формулюється висновок про відсутність самостійного фундаментального дослідження адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних прокуратур в Україні, що актуалізує необхідність

його проведення. Зазначається, що перспективність подальшого дослідження цієї тематики зумовлена необхідністю формування змістовної теоретико-методологічної основи дослідження адміністративно-правового забезпечення організації та діяльності регіональних прокуратур.

Ключові слова: адміністративна правосуб'єктність, адміністративно-правовий статус, адміністративно-правові засади організації та діяльності, історіографія, прокуратура, регіональні прокуратури, функції.

Summary

Mazuryk R. V. Historiography of the study of administrative and legal principles of organization and activity of regional prosecutor's offices. – Article.

The article is devoted to the historiography of the study of administrative and legal principles of organization and activity of regional prosecutor's offices in Ukraine in the XXI century. The constant scientific interest in the organization and activities of the prosecutor's office, in particular at the regional (oblast) level, is currently conditioned by studies of the historiography of their formation and development. The methodology of this study is based on an organic combination of philosophical, general and special legal research methods, among which the key role is played by the laws of the philosophical method of dialectics (unity and struggle of opposites, the transition from quantitative to qualitative).

Among the general scientific research methods, the methods of the logical method (analysis, synthesis, deduction and induction), systemic and structural-functional methods, methods of the sociological method, etc. are used. The methods of legal logic and legal statistics, the method of legal dogmatics (as a kind of axiomatic method) and the method of legal modeling are used as special legal research methods. The periods of domestic historiographical researches of administrative and legal bases of the organization and activity of regional prosecutor's offices are defined. The scientific approaches and methods used in the study of administrative and legal principles of organization and activity of regional prosecutor's offices are established.

The characteristic of the basic scientific works on administrative law in which the last tendencies of development of administrative-legal bases of the organization and activity of regional (regional) prosecutor's offices are investigated is given. It is concluded that there is no independent fundamental study of the administrative and legal framework for the organization and activities of regional prosecutor's offices in Ukraine. Prospects for further research on this topic is due to the need to form a meaningful theoretical and methodological basis for the study of administrative and legal support of the organization and activities of regional prosecutors.

Key words: administrative personality, administrative and legal status, administrative and legal principles of organization and activity, historiography, prosecutor's office, regional prosecutor's offices, functions.

УДК 342.9

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).704](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).704)**О. О. Маркова***orcid.org/0000-0001-9970-0944**кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри юридичних дисциплін
Сумської філії**Харківського національного університету внутрішніх справ*

ДОЗВІЛЬНА ПРОЦЕДУРА В УКРАЇНІ

Діяльність органів виконавчої влади, місцевого самоврядування набуває адміністративно-правової форми за допомогою адміністративної процедури, яка є однією з головних форм реалізації виконавчої влади. Різноманіття адміністративної діяльності органів публічного управління потребує використання різних видів адміністративних процедур. Значне місце в діяльності органів виконавчої влади посідає *дозвільна система*, яка становить досить значну частину в загальному обсязі управлінської діяльності, її можна порівняти з такими видами діяльності, як нормотворча та контрольно-наглядова. Вона посідає важливе місце у сфері державного управління ще й тому, що досить широким є коло її об'єктів (їх режим), для яких необхідний регламентований порядок надання дозволів. Нині вже склалася значна сукупність не тільки матеріальних, а й процедурних адміністративно-правових норм, які регулюють відносини між суб'єктами дозвільної системи (дозвільними органами та заявниками). Матеріальні норми містяться в законодавстві про статус, компетенції суб'єктів дозвільної системи. Йдеться про положення та інші акти, які наділяють суб'єктів дозвільної системи повноваженнями надавати дозволи у процесі регулювання відповідних видів діяльності. До матеріальних норм дозвільної системи зараховують також правові норми, що надають заявникові право отримати дозволи на певний вид діяльності або об'єкт дозвільної системи [1, с. 5]. Процедурні норми містяться і закріплюються в законах, які регламентують безпосередньо порядок: подання заяви на отримання дозволів на певний вид діяльності або об'єкт, її розгляд уповноваженим органом виконавчої влади й ухвалення відповідного акта у формі видання дозволу чи відмови у виданні або застосування санкцій за невиконання умов і вимог, зазначених у дозвільних документах, а також порядок переоформлення, анулювання дозволів.

Якість нормативно-правового регулювання дозвільної системи визначається **наявністю трьох елементів**: 1) належної нормативної підстави для здійснення дозвільної діяльності; 2) нормативно-правового регулювання порядку реалізації та виконання дозвільних повноважень; 3) загально-

го Закону «Про адміністративну процедуру». Адміністративна процедура підвищує для заявників і одержувачів дозволів зрозумілість і прозорість здійснення дозвільних повноважень, оскільки містить вичерпний перелік представлених документів і підстав для відмови в наданні позитивного результату. Наразі законодавча регламентація дозвільної діяльності на законодавчому рівні здійснюється, як правило, шляхом включення «дозвільного компонента» в правову тканину законів, які регулюють різногалузеві відносини. З огляду на різноманітність форм дозвільної діяльності і специфічний правовий режим об'єктів, стосовно яких провадиться така діяльність, укажемо на наявність широкого спектра таких законодавчих актів, як Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», Закон України «Про ліцензування окремих видів діяльності», закони України «Про ветеринарну медицину», «Про основні засади та вимоги до безпеки і якості харчових продуктів», «Про ринок електричної енергії», «Про реєстрацію фізичних осіб-підприємців та юридичних осіб і громадських формувань»; Закон України «Про оцінку майна, майнових прав і професійну оцінку діяльність в Україні» та ін. Другий елемент визначає якість нормативного регулювання цієї діяльності. Зазначимо, що відсутність детального нормативно-правового регулювання переліку та порядку виконання дозвільних повноважень органами виконавчої влади, а також невизначеність, дублювання повноважень, недостатня процедурна регламентація дозвільної діяльності є причинами дозвільного обмеження прав громадян і юридичних осіб, а також підвищення корупційного ризику її здійснення і нестабільності системи державного управління. Зважаючи на таку ситуацію, вчені пропонують систематизувати основні положення про дозвільну систему шляхом розроблення спільного закону для цієї сфери (спільної законодавчої регламентації дозвільної системи незалежно від сфери) – «Про дозвільну систему». Цей закон допоможе вирішити більшість поставлених завдань: уніфікувати дозвільну термінологію через нормативне закріплення понять, об'єктів, форм і методів дозвільної діяльності; визначити склад і

основні повноваження дозвільних органів, включаючи правові заходи впливу, що застосовуються до суб'єктів, які порушують дозвільні вимоги. Важливим результатом подібного підходу стане об'єднання та уніфікація всього дозвільного законодавства в одному новому законі. Для української правової системи виправданим є варіант ухвалення єдиного закону про дозвільну систему (на всі дозвільні дії державних органів мають бути безпосередні вказівки в законі). Це зумовлено необхідністю обмеження нерегламентованої дискреційної діяльності державних органів, зокрема й суб'єктів публічної адміністрації, з огляду на високий рівень корупції і, як наслідок, установлення надмірно високих адміністративних бар'єрів для вчинення регульованої діяльності.

Що стосується третього елемента, то вкажемо на його відсутність. Донині залишається ще не вирішеним одне із стратегічно важливих завдань, пов'язане з відсутністю функціонування уніфікованого процедурного механізму, – адміністративної процедури, що негативно позначається на якості вчинення адміністративної діяльності органів виконавчої влади, місцевого самоврядування в цілому і дозвільної діяльності зокрема. На сучасному етапі цілями здійснюваної адміністративної реформи в Україні є зниження адміністративних бар'єрів і підвищення якості та доступності державних і муніципальних послуг. Серед завдань, які необхідно вирішити для досягнення поставлених цілей, виділяється оптимізація механізмів здійснення функцій органів виконавчої влади і вдосконалення дозвільної діяльності в різних сферах суспільних відносин. Протягом останніх років відбувається не тільки розширення, а й ускладнення дозвільної системи, наповнення її новими видами дозволів, уточнення дозвільних процедурних форм і адміністративних регламентів їх реалізації. Можна сказати, що деякою мірою підвищується рівень її системності та раціональності. Загалом, розвиток дозвільної системи спрямований на поліпшення бізнес-клімату та усунення зайвих адміністративних бар'єрів, зокрема й щодо зниження тягаря, пов'язаного з ліцензуванням та іншими дозволами. Водночас дійсна дозвільна система залишається не тільки досить складною, суперечливою, а й значною мірою хаотичною. Сьогодні в Україні налічується понад 1 200 різних видів дозволів, видання яких регламентується 167 законами, 150 постановами Кабінету міністрів, 1 500 нормативними актами центральних і місцевих органів влади. Зрозуміло, що надалі в такому вигляді система існувати не може, оскільки вона є важливим адміністративним бар'єром для створення нових і розвитку вже наявних підприємств. Законодавство про дозвільну систему характеризується поширенням відсилочних і бланкетних норм, які регулюють порядок на-

дання конкретних дозволів. Так, Закон України «Про правове становище іноземців» містить понад 20 відсилочних норм, які передбачають регулювання порядку надання дозволів у міграційній сфері вповноваженими органами виконавчої влади. У деяких випадках прийняті на підзаконному рівні нормативні правові акти, що регулюють дозвільну діяльність, містять розпливчасті формулювання, які сприяють надмірному розсуду. Наявність відсилочних норм у законі, бланкетність диспозицій, відсутність чіткості формулювання правових норм сприяють їх розширеному тлумаченню і одночасно створюють можливість для вчинення дій корупційного характеру [2, с. 17]. У європейському законодавстві існують різні моделі регулювання дозвільних відносин, що пов'язано з відмінностями правових систем, проте в багатьох країнах є закони, які регламентують дозвільну систему (Казахстан, Таджикистан, Молдова, Грузія). Міжгалузеві спільні закони про ліцензії та дозволи прийняті в Болгарії, Польщі. У США, наприклад, кожна конкретна адміністративна процедура (отримання ліцензії, оформлення візи, реєстрація права власності тощо) передбачає власний алгоритм, обсяг наданих і отриманих документів, проте всі вони передбачають дотримання обов'язкових вимог, установлених Законом США про адміністративну процедуру. Тобто положення Закону поширюються на всі адміністративні процедури незалежно від того, у якій сфері суспільних відносин вони реалізуються і який урядовий орган бере в них участь. Дотримання вимог норм, включених у цей правовий інститут, покликане обмежувати свавілля в реалізації дискреційних повноважень, зокрема й за допомогою введення легальних критеріїв дій учасників адміністративної процедури. А якщо взяти за постулат твердження про те, що тільки за допомогою впорядкування діяльності владних органів вона може мати такі характеристики, як відкритість і передбачуваність, то наявність у США Федерального закону про адміністративну процедуру, аналогічних законів штатів і міст, їх дотримання свідчить про послідовний рух до організації ефективного, прозорого та демократичного державно-адміністративного апарату, який у своїй повсякденній роботі орієнтується на інтереси приватних осіб. Положення Закону про адміністративну процедуру включає адміністративне нормотворення, ліцензування, квазісудову діяльність і судовий контроль [3]. Відповідно до Закону ліцензування – це процес діяльності адміністративного агентства, який стосується надання, продовження, відмови, скасування, призупинення, анулювання, відкликання, обмеження, доповнення, зміни або визначення умов дії ліцензії. В американському законі поняття «ліцензія» означає дозвіл, сертифікат, схвалення, реєстрацію, статутний документ, ін-

корпорацію, виключення з-під дії закону або інші форми санкціонування, які застосовуються адміністративним агентством. Крім адміністративних дозволів, існує система сертифікацій, що видаються неурядовими організаціями. На відміну від ліцензування сертифікація є добровільною і не може бути умовою вчинення діяльності. Сертифікацію здійснюють неурядові організації, які видають особі обмежене в часі визнання про відповідність професійним стандартам після виконання стандартизованих критеріїв. Як бачимо, американський законодавчий підхід у питанні дозвільної процедури сформований у межах загальної адміністративної процедури, позитивним аспектом якого є уніфікація дозвільної термінології, що вносить визначеність у праворозуміння. Для нашої правової системи оптимальним варіантом є більш «звичний» механізм регулювання, який передбачає наявність спеціального регулювання, проте варто запозичити досвід європейських країн стосовно сформованого загального підходу до адміністративної процедури.

Розглядати адміністративну дозвільну процедуру необхідно крізь призму дозвільної системи, яка є її основою. У Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» законодавець дає визначення, однак із прив'язкою до господарської діяльності. А на підзаконному рівні в Положенні КМУ про дозвільну систему закріплюється загальне визначення – як особливого порядку виготовлення, придбання, зберігання, перевезення, обліку та використання спеціально визначених предметів, матеріалів і речовин, а також відкриття і функціонування окремих підприємств, майстерень і лабораторій із метою охорони інтересів держави та безпеки громадян [4]. Узагальнюючи авторські визначення різних учених-адміністративістів, А.Ф. Ноздрачов писав, що в доктринальному плані дозвільна система включає надання дозволів на вчинення дозволеної діяльності (дій) або на охорону об'єкти дозвільної системи; нагляд за дотриманням умов і правил дозвільної системи; вжиття заходів адміністративного впливу стосовно порушників правил дозвільної системи [5].

Таким чином, загально визнаною є позиція, згідно з якою дозвільна система включає два види діяльності. Основою системи є діяльність із надання різноманітних дозволів. Вона доповнюється діяльністю з державного контролю (нагляду), спрямованого виключно на перевірку дотримання умов надання дозволу. Нагляд і дозвіл – два тісно пов'язані елементи комплексного державного регулювання, вони повинні застосовуватися скоординовано. Незважаючи на уявну відмінність у правових наслідках, нагляд і дозвіл схожі з точки зору адміністративно-управлінських процесів, адже в обох випадках проводиться оцінювання від-

повідності об'єкта контролю обов'язковим вимогам; оцінка здійснюється за допомогою перевірки особи або об'єкта. Фактично наглядова і дозвільна діяльність провадиться одними і тими самими органами щодо один і тих самих підприємців.

Поняття «дозвільна система» за своїм змістом є комплексним, оскільки включає цілий спектр дій органу, спрямованих на прийняття правонадільного адміністративного акта про надання дозволу, контроль за дотриманням правил дозвільної діяльності, переоформлення, призупинення, анулювання дозволу.

Особливість адміністративної дозвільної процедури зумовлена специфікою дозвільної системи. Стихло охарактеризуємо її основні риси:

1) відносна заборона, встановлена обмежувальними нормами, закріплена безпосередньо або опосередковано (коли вчинення певної діяльності або виконання дій заборонене без отримання відповідного дозволу) [6];

2) цілеспрямований характер; безперервність і циклічність; кореляція суб'єкта і об'єкта; правовий простір, у якому провадиться дозвільна діяльність (особливості, притаманні їй як елементу державного управління) [6];

3) націленість дозвільної системи на забезпечення безпеки особистості, суспільства та держави. За допомогою дозвільної діяльності з певного кола суспільних відносин виключаються суб'єкти і предмети (знаряддя виробництва, речовини тощо), які не відповідають установленим вимогам безпеки;

4) результат дозвільних правовідносин у вигляді прийняття індивідуального акта-дозволу на вчинення діяльності (вчинення дії), яка є юридичним фактом, що породжує, змінює або припиняє правовідносини різної правової природи (адміністративні, цивільні, трудові тощо) [7];

5) виникнення адміністративно-правового режиму (який можна зарахувати до легалізувальних режимів) у результаті дії дозвільної системи. Такий режим характеризує спеціальний адміністративно-правовий статус здобувача дозволу і суб'єкта, який отримав дозвіл;

6) адміністративний нагляд за вчиненням дозволеної діяльності. Невід'ємною ознакою дозвільної системи є збереження адміністративно-наглядових відносин між владними і невладними суб'єктами протягом усього строку дії дозволу;

7) застосування заходів адміністративного примусу (зокрема й призупинення дії або анулювання дозволу) у разі порушення правил дозвільної системи.

Процедурна сторона дозвільної діяльності реалізується шляхом здійснення дозвільного провадження. Згідно з наявною думкою дозвільне провадження становить окремий вид провадження, в межах якого встановлюється порядок здійснення конкретних дозвільних процедур (надання дозво-

ду, проведення попередніх контрольних заходів, застосування оперативних санкцій до невідного суб'єкта дозвільних правовідносин тощо) [8]. **Мета цієї процедури, як і контрольно-наглядової, різнопланова: забезпечити державну та громадську безпеку, захистити громадян, суспільство, державу від шкоди, яка їм може бути завдана неправомірним вчиненням суб'єктами дозволеної законом діяльності, щодо якої встановлено відносну заборону; запобігти неприпустимим ризикам, пов'язаним із заподіянням шкоди життю, навколишньому середовищу, з обмеженням конкуренції, з нерівномірним доступом до обмежених ресурсів, із порушенням безпеки особистості, суспільства та держави.**

Призначення процедури – встановити порядок здійснення органами виконавчої влади дозвільних повноважень і гарантувати заявникам можливість реалізувати своє право на отримання конкретного виду дозволу на об'єкт або діяльність за умови дотримання ними всіх вимог, установлених законом. При цьому можливість отримання юридичною або фізичною особою такого дозволу ставиться в залежність від наявності різних умов і розсуду адміністративних органів, які здійснюють видання дозволів. Значення дозвільної системи зумовлюється характером об'єктів, щодо яких вона застосовується. Ці об'єкти становлять потенційну небезпеку людям, їх життю та здоров'ю, а також навколишньому середовищу.

Як зазначає І. Кириченко, до об'єктів правовідносин, що виникають у сфері дозвільної системи, можна зарахувати тільки конкретні предмети, речовини (як сукупність предметів з особливим режимом функціонування), які саме через свої екстраординарні властивості і включаються в систему зазначених правовідносин [9]. Аналізуючи мету і значення процедури, можемо виділити функції цієї процедури, які формуються залежно від функціональної спрямованості органу. Однією з основних функцій процедури є визначення та закріплення правил видання дозволів фізичним і юридичним особам, а також установлення вимог щодо режиму об'єкта або діяльності в аспекті її вчинення [10]. Серед додаткових функцій можемо виділити: 1) попереджувальну; 2) контролю; 3) правореалізацій; 4) забезпечувальну. Як функція забезпечення безпеки дозвільна діяльність потребує проведення як мінімальних перевірок запропонованих заявником документів у процесі реєстрації юридичної особи або індивідуального підприємця, так і тривалих заходів під час ліцензування окремих видів діяльності [11].

Адміністративна дозвільна процедура встановлює межі для вчинення дозвільної діяльності. Ці два поняття взаємопов'язані, оскільки без діяльності процедура не зможе функціонувати, а без процедури діяльність буде хаотичною, довільною

та невпорядкованою. Що стосується змістового наповнення цих понять, то необхідно зазначити, що нормативне визначення дозвільної діяльності органів влади та перелік її видів в українському законодавстві відсутні, однак поняття «дозвільна процедура» закріплене в Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарювання». Під дозвільною процедурою законодавець розуміє сукупність дій, здійснюваних адміністраторами та дозвільними органами під час проведення погодження (розгляду), оформлення, надання висновків тощо, які передують отриманню документа дозвільного характеру [12]. Існують різні пропозиції вчених щодо визначення **поняття «дозвільна процедура»**, однак найбільш повним і точним можна вважати таке: *це порядок вчинення (спеціальним) суб'єктом публічної адміністрації діяльності, спрямованої на видання фізичним і юридичним особам дозволів на вчинення певних видів діяльності, а також здійснення інших юридично значущих дій щодо об'єктів (дозвільної системи) із подальшим контролем і наглядом за дотриманням правил і умов вчинення дозволеної діяльності.*

Зміст адміністративної дозвільної процедури полягає в: 1) наданні дозволу провадити діяльність або вчиняти дії щодо об'єкта фізичним і юридичним особам через ініціювання процедури; 2) установленні заборон провадити діяльність або вчиняти окремі дії без проходження фізичними та юридичними особами в уповноважених органах обов'язкових адміністративних процедур, зокрема й щодо різних об'єктів і предметів, стосовно яких передбачається провадити діяльність або вчиняти дії; 3) установленні за запитами фізичних та юридичних осіб уповноваженими органами індивідуальних приписів про вчинення діяльності або вчинення дій у певний спосіб, тільки за дотримання яких діяльність або дії будуть законними.

Види дозвільної процедури залежать від форм дозвільної діяльності. Н.В. Субанова пише про наявність дев'яти найбільш поширених форм цієї діяльності (як мінімум): ліцензування; надання дозволу; сертифікації; атестації; акредитації; квотування; реєстрації; надання інших видів дозволів (включення до реєстру, надання права, посвідчення, паспорт тощо) [13].

Учасниками дозвільної процедури може бути досить широке коло суб'єктів (органи виконавчої влади різних рівнів, інші наділені публічно-владними повноваженнями органи, організації та посадові особи, юридичні та фізичні особи, експерти), що поділяються на владних і невідних [14, с. 147]. Ініціатором виникнення процедурно-дозвільних правовідносин є невідна сторона, тобто юридичні або фізичні особи, які звертаються за отриманням дозволу до вповноважених органів. Це означає, що особа самостійно вирішує питання про свій вступ у дозвільні правовідносини. Припи-

нення правовідносин у цій сфері також може бути пов'язане з добровільним волевиявленням недержавного суб'єкта. Суб'єктами, які мають право звертатися за дозволом на вчинення відповідних видів діяльності, є юридичні та фізичні особи. Обмеження у колі осіб, які мають право бути заявниками на вчинення окремих видів діяльності або використання об'єктів дозвільної системи, встановлюються законодавством.

Суб'єкти адміністративної дозвільної процедури – це органи, організації та посадові особи, наділені публічно-владними повноваженнями з надання дозволів, контролю (нагляду) за дотриманням правил дозволеної діяльності. У Законі України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» закріплене поняття дозвільні органи, до яких належать суб'єкти, що надають адміністративні послуги, посадові особи, вповноважені видавати документи дозвільного характеру. Вони діють у межах наданої їм компетенції в установленому законодавством порядку та формах. Уповноваженими органами дозвільної процедури є органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, які мають відповідну компетенцію і наділені публічно-владними повноваженнями з надання дозволів, нагляду за дотриманням правил дозвільної діяльності. Дозвільна компетенція вповноважених органів не передбачає широкої оперативної самостійності та наявності широких дискреційних повноважень. Законодавство, що стосується дозвільної сфери (діяльності), намагається врегулювати дозвільну компетенцію вповноважених органів із вичерпною повнотою [14]. Із цього випливає, що перелік юридичних фактів, на підставі яких можуть бути видані дозволи, досить чітко визначається в нормативно-правових актах; оформляються вони, як правило, в письмовій документарній формі. Дозволи мають спеціальні найменування, що відображають особливості цих індивідуальних адміністративних актів, які передбачаються окремими законами та іншими нормативно-правовими актами. Основою адміністративно-правового статусу суб'єктів дозвільної процедури є дозвільні повноваження. Система повноважень суб'єкта дозвільної діяльності (зміст компетенції) включає конкретні правообов'язки, надані йому для здійснення покладених на нього завдань і функцій, які можна назвати дозвільними повноваженнями. Кожне дозвільне повноваження потребує наявності в статусі вповноваженого органу спеціальних правообов'язків. А щодо посадових осіб, які безпосередньо провадять дозвільну діяльність, можна говорити про їх спеціальний статус, елементами якого є не тільки правообов'язки та гарантії, а й зумовлені завданнями протидії корупції заборони, обмеження і вимоги до службової поведінки. У контексті дозвільної діяльності повноваження

органів виконавчої влади згадуються як винятково з надання дозволів, так і щодо здійснення інших процедур дозвільного характеру (атестації, акредитації, сертифікації), вичерпний перелік яких нормативно не закріплений [15].

Під дозвільними повноваженнями пропонуємо розуміти передбачений законом правообов'язок спеціально вповноваженого органу публічної адміністрації, його посадових осіб учиняти дії, спрямовані на надання як дозволів (документів дозвільного характеру), так і дій контрольно-наглядового характеру, спрямованих на перевірку дотримання суб'єктами, які отримали дозволи, правил і умов під час учинення відповідної діяльності. У разі виявлення порушень із боку ліцензіата дозвільні органи можуть застосовувати адміністративні контрольно-наглядові заходи для запобігання порушенням правил, умов здійснення діяльності та притягнення винних до відповідальності.

Особливість дозвільних процедур полягає в тому, що для них не характерна жорстка послідовність стадій, як у юрисдикційних процедурах. На це звернув увагу Д.В. Шохін. Він констатує, що саме відсутність належної уваги до адміністративно-процесуальних форм дозвільної системи породжує основні проблеми у взаєминах громадян і держави. Є чимало прикладів, коли дозвільні процедури не узгоджені з іншими управлінськими процедурами. Так, дозволи на викиди забруднювальних речовин в атмосферне повітря видаються в межах процедур, не погоджених із процедурами встановлення нормативів викидів. У межах реалізації зовнішньоуправлінської діяльності дозвільні процедури провадяться стадіально. Так, Д.Н. Бахрах виділяє такі види стадій дозвільного провадження: основні (попередня; збирання і аналіз інформації; прийняття рішення; його виконання; нагляд за додержанням особами, які отримали дозвіл, установлених вимог і умов); факультативні (атестація, акредитація дозволеної діяльності; переоформлення, продовження дозволів; застосування примусових заходів, припинення дії правонадільних актів). Водночас суттєві різночитання, що стосуються розуміння вченими і практиками стадій дозвільної процедури, їх кількості та змісту, поряд із відсутністю нормативного закріплення структури дозвільної процедури дають можливість, як видається, поставити питання про адекватність правового регулювання в розглядуваній сфері. У дозвільній процедурі можемо виділити такі стадії: 1) попередню (порушення дозвільної справи); 2) розгляду дозвільної справи і прийняття рішення; 3) виконання рішення; 4) контролю (нагляд) над дотриманням особами, які отримали дозвіл, установлених вимог і умов; 5) переоформлення, продовження дозволів; 6) застосування заходів примусу за допущені порушення правил і умов, припинення дії правонадільних актів Ос-

танні три стадії є факультативними. Дозвільна діяльність – різновид організувальної, регулятивної, творчої діяльності публічної адміністрації. У процесі організаційної діяльності не існує такої жорсткої послідовності стадій, як у юрисдикційних процесах: стадії організаційної роботи можуть здійснюватися паралельно, навіть мінятися місцями [16]. Так, відповідальність може настати раніше, ніж переоформлення ліцензії; нагляд і акредитація здійснюються в один і той самий час, при цьому атестацію можна вважати формою нагляду. Тому наведена послідовність стадій є умовною.

Початком дозвільної процедури є дії особи, яка бажає отримати документ дозвільного характеру, пов'язані з поданням заяви про видання дозволу. У невідомого суб'єкта є право звернутися із заявою і, відповідно, порушити (ініціювати) дозвільну справу. Вимоги до змісту і форми заяви визначаються КМУ, а також законами: наприклад, у сфері ліцензування – органом ліцензування. Заявник зобов'язаний підготувати пакет документів дозвільного характеру. У багатьох випадках стягується плата за видання (переоформлення) документів дозвільного характеру (адміністративний збір), яка визначається відповідно до Закону України «Про адміністративні послуги» (п. 2 ст. 4). Прийняття від суб'єкта господарювання або вповноваженої ним особи заяви про отримання (переоформлення, анулювання) документа дозвільного характеру здійснюється адміністратором у центрі надання адміністративних послуг.

На цій стадії дозвільний орган провадить дії, спрямовані на перевірку заяви і пакета документів на предмет відповідності формальним вимогам. Якщо заявник не дотримується зазначених вимог, це може бути підставою для відмови у виданні документа дозвільного характеру. Однак відповідно до Закону «Про ліцензування окремих видів діяльності» «не допускається вимагати від претендента ліцензії подання документів, не передбачених <...> законами». Законом можуть установлюватися інші підстави для відмови у виданні документа дозвільного характеру. Відмова у виданні документа дозвільного характеру на підставах, не передбачених законом, не допускається. Реєстрація заяви означає, що заведено дозвільну справу, і породжує обов'язок суб'єкта влади його розглянути, а отже, крім усього іншого, перевірити дотримання обов'язкових загальних і спеціальних вимог. Спеціальні вимоги зумовлені специфікою окремих видів діяльності або режиму об'єкта. До них належать кваліфікаційні вимоги до претендентів ліцензії, працівників ліцензованої організації, наявність спеціальних приміщень, обладнання, технічних засобів. Якщо вимоги безпосередньо впливають із чинних норм і правил, то умови визначаються на основі правил, але з урахуванням конкретних обставин.

На другій стадії дозвільний орган розглядає дозвільну справу по суті, тобто збирає необхідну інформацію про об'єкт або діяльність і приймає рішення про видання дозволу або відмову, оприлюднюючи своє рішення на порталі електронних сервісів у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України. Аналіз нормативно-правових актів дає підстави розуміти поняття «дозвіл» як допуск, із яким пов'язується початок і вчинення дозволеної діяльності або використання дозволених об'єктів. Оформляється такий допуск за допомогою прийняття уповноваженим органом виконавчої влади – дозвільним органом за клопотанням фізичної або юридичної особи дозволу – індивідуального правозастосовного акта, що наділяє цю особу спеціальною правоздатністю або надає їй персональне суб'єктивне право (як-от дозвіл на введення об'єкта в експлуатацію). Із юридичної точки зору дозвіл має всі властивості адміністративного акта. Він є індивідуальним правовим актом уповноваженого органу виконавчої влади про визнання або підтвердження державою виникнення, обмеження, переходу або припинення прав на об'єкти (предмети) дозвільної системи або на вчинення певної діяльності (дій).

Теоретично дозвіл можна назвати «подразумеваемым административным актом», відповідно до якого юридична або фізична особа отримує право на заняття відповідною діяльністю за умови подання в установленому порядку заяви і документів у повному обсязі. Вид цього акта запозичено з положень Французького кодексу «Про взаємовідносини органів з громадянами», у якому закріплене положення про те, що «silence de l'administration vaut acceptation» – «мовчання адміністрації означає прийняття» (Л. 231-1). Правовим наслідком отримання дозволу є новий статус здобувача дозволу, що включає юридичні обов'язки, які реалізуються в адміністративно-правових відносинах, підтверджувати відповідність установленим вимогам, підлягати контролю та нагляду.

Органи, які видали дозволу, під час здійснення нагляду мають право проводити планові та позапланові перевірки відповідності проваджуваної ліцензіатом діяльності ліцензійним вимогам і умовам, складати за результатами перевірки акти із зазначенням конкретних порушень і здійснювати інші повноваження відповідно до закону. Суб'єкт, який отримав дозвіл (установа, водій транспортного засобу та ін.), зобов'язаний забезпечити умови для проведення перевірок, зокрема й надати необхідну інформацію та документи. Фактично всі дозвільні органи одночасно є суб'єктами адміністративного нагляду. Отримання дозволу на вчинення певної діяльності не завжди повністю легалізує її результати, іноді потребує додаткової легітимації. У багатьох випадках продукція, що випускається, використовувані засоби, результа-

ти роботи повинні бути сертифіковані відповідно до Закону України «Про технічні регламенти та оцінки відповідності». Для кожної стадії дозвільної процедури характерні певні етапи, які зумовлені специфікою діяльності, об'єкта, щодо яких видається документ дозвільного характеру.

Дозвільна система – одна з найскладніших у питанні формування уніфікованого регулювання, зважаючи на різноманіття сфер і форм дозвільної діяльності. Однак процедурний механізм відіграє ключову роль у впорядкуванні дій із боку суб'єктів дозвільної діяльності, створення легальних рамок для здійснення органами своїх повноважень щодо заявників, а також обмеження адміністративного розсуду. Сьогодні, як і раніше, не є достатньою процедурна регламентація дозвільної діяльності (незважаючи на суттєву активізацію ухвалення законів щодо здійснення дозвільних функцій органами виконавчої влади, деяку процедуризацію порядку надання окремих видів дозволів). З огляду на відсутність єдиного законодавчого акта, що закріплює поняття, види адміністративної процедури, необхідним видається ухвалення закону «Про адміністративні процедури». Як показує зарубіжний досвід, найбільшу гарантію від адміністративних зловживань і порушень прав і свобод громадян можуть забезпечити тільки єдині правила (на противагу дійсній практиці галузевої законодавчої та відомчої регламентації адміністративно-розпорядчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації).

Провівши аналіз Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», вважаємо необхідним указати на його фрагментарність у питанні процедурної регламентації дозвільної системи в цілому: 1) відсутність систематизованого порядку проведення дозвільної процедури; 2) прогалину в питанні закріплення переліку та змісту дозвільних повноважень органів. Із положень закону зовсім не зрозуміло, які повноваження закріплені за дозвільним органом. Порівнюючи із законами «Про ліцензування господарської діяльності» і «Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань», зазначимо, що в цих нормативних актах досить детально регламентується питання, пов'язане з повноваженнями; 3) звернемо увагу на відсутність логіки в структуруванні положень закону: вони закріплені в досить хаотичному порядку, що не сприяє праворозумінню. Зазначене спричиняє правову невизначеність у здійсненні дозвільних повноважень органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, створює передумови для порушення прав і законних інтересів невідомих суб'єктів дозвільних правовідносин (фізичних і юридичних осіб). Необхідним є законодавче закріплення поняття дозвільної діяльності, її принципів, ознак, змісту

та умов здійснення дозвільних повноважень органами виконавчої влади, уніфікація дозвільної термінології. Доцільною в цьому плані, на наш погляд, є розробка Закону «Про дозвільну систему». Необхідно створити баланс між доктринальною та законодавчою концепціями розвитку дозвільної системи з метою формування понятійного апарату, визначення основ системного підходу до проектування сучасної моделі дозвільної системи як одного з найважливіших інструментів державного управління, систематизації принципів правового регулювання та організації контролю, розробки методологічних аспектів організаційно-правової бази дозвільної діяльності.

Література

1. Осинцев Д.В. Разрешительная система в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02, Уральский госуд. юрид. академия. Екатеринбург, 1995. С. 8
2. Правовые акты: антикоррупционный анализ : науч.-практ. пособие / И.С. Власов, А.А. Колесник, Т.О. Кошаева [и др.]; отв. ред. В.Н. Найденко, Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева. Москва : Контракт, Волтерс Клувер, 2010. 628 с.
3. Administrative Procedure Act. URL: <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure>.
4. Положення про дозвільну систему від 29.10.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
5. Кнутов А.В., Плаксин С.М., Чаплинский А.В. Разрешительная деятельность в Российской Федерации; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики», Ин-т государственного и муниципального управления. Москва : Изд. дом Высшей школы экономики, 2017. 383 с.
6. Аюпян О.А., Витушкин В.А., Карпова Н.И. Правовое обеспечение промышленности: Научно-практическое пособие. Москва : ИД «Юриспруденция», 2010. С. 180–181.
7. Валяев Ю.К. Метод разрешения в административном праве России : монография. Москва : ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2009. С. 108.
8. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс : Полный курс. Москва, 2001. С. 325–327, 340–351.
9. Кириченко И.Г. Административно-правовой порядок обеспечения разрешительной системы. Киев : Наук. думка, 1989. 208 с.
10. Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. Москва : Норма, 2005. 800 с.
11. «Про ліцензування видів господарської діяльності»: Закон України від 02.03.2015. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
12. Про дозвільну систему в сфері господарської діяльності : Закон України 05.01.2006. URL: <https://zakon.rada.gov.ua>
13. Субанова Н.В. Разрешительные полномочия органов исполнительной власти в Российской Федерации. Москва : ИД «Юриспруденция», 2012. 288 с.
14. Бахрах Д.Н. Разрешительная система в Российской Федерации. *Актуальные проблемы и перспективы юридической науки и правоприменительной деятельности в Российской Федерации*. Москва, 2008. Т. 1. С. 147.

Анотація

Маркова О. О. Дозвільна процедура в Україні. – Стаття.

У статті автор проводить комплексне дослідження дозвільної процедури: її правове регулювання, призначення, мету та функції, суб'єктів, структуру. Діяльнісна сторона дозвільної процедури реалізується крізь призму дозвільної системи, яка є комплексним поняттям і включає сукупність дій органу, спрямованих на прийняття правонадільного адміністративного акта про надання дозволу, контроль за дотриманням правил дозвільної діяльності, переоформлення, призупинення, анулювання дозволу. Особливість адміністративної дозвільної процедури зумовлена специфікою дозвільної системи, яка характеризується сукупністю ознак. Функціональна сторона дозвільної процедури реалізується шляхом здійснення дозвільного провадження як окремого виду провадження, в межах якого встановлюється порядок здійснення конкретних дозвільних процедур (надання дозволу, проведення попередніх контрольних заходів, застосування оперативних санкцій до невідного суб'єкта дозвільних правовідносин. Автор намагається пояснити та розкрити необхідність ухвалення єдиного загального Закону України «Про адміністративну процедуру», незважаючи на те, що існує Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», який визначає правові та організаційні засади функціонування дозвільної системи у сфері господарської діяльності і встановлює порядок діяльності дозвільних органів, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, та адміністраторів. В Україні повинен функціонувати уніфікований процедурний механізм, який буде відігравати ключову роль у впорядкуванні дій із боку суб'єктів дозвільної діяльності, створення легальних рамок для здійснення органами своїх повноважень щодо заявників, а також обмеження адміністративного розсуду. Як показує зарубіжний досвід, найбільшу гарантію від адміністративних зловживань і порушень прав і свобод громадян можуть забезпечити тільки єдині правила про адміністративну процедуру (на противагу дійсній практиці галузевої законодавчої регламента-

ції адміністративно-розпорядчої діяльності суб'єктів публічної адміністрації).

Ключові слова: дозвільна процедура, дозвільна система, адміністративна процедура.

Summary

Markova O. O. Permitting procedure in Ukraine. – Article.

In the article, the author conducts a comprehensive study of the licensing procedure: its legal regulation, purpose, goals and functions that it performs, subjects, structure. The operational side of the licensing procedure is implemented through the prism of the licensing system, which is a complex concept and includes a set of actions of the body aimed at adopting the authorizing administrative act on granting a permit, monitoring compliance with the rules of permitting activity, re-issuing, suspending, cancelling a permit. The peculiarity of the administrative licensing procedure is due to the specifics of the licensing system, which is characterized by a set of features. The functional side of the permitting procedure is implemented through the implementation of the permitting procedure as a separate type of production, within the framework of which the procedure for the implementation of specific permitting procedures is established (granting a permit, conducting preliminary control measures, applying operational sanctions to the authorities of the subject of permitting legal relations. The author tries to explain and disclose the need to adopt a unified Act of Ukraine “On administrative procedure”, despite the fact that there is the Act of Ukraine “On the licensing system in the field of economic activity”, which defines the legal and organizational basis for the functioning of the licensing system in the field of economic activity and establishes the procedure for the activities of licensing authorities authorized to issue licensing documents, and administrators. As foreign experience shows, the greatest guarantee against administrative abuses and violations of the rights and freedoms of citizens can be provided only by uniform rules on the administrative procedure – in contrast to the existing practice of sectoral legislative regulation of administrative and administrative activities of public administration entities.

Key words: permitting procedure, permitting system, administrative procedure.

УДК 342.924

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).705](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).705)

О. А. Мілієнко

orcid.org/0000-0002-3364-1774

кандидат юридичних наук,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету

ЄВРОПЕЙСЬКІ ТА СВІТОВІ СТАНДАРТИ ЗДІЙСНЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ПРИЙНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ АКТІВ

Актуальність теми. Вимогою інтеграційних прагнень України в європейській правовій простір є докорінне реформування правової системи та наближення її до європейських стандартів. Саме за рахунок впровадження європейських стандартів забезпечується можливість наближення правових систем, що є ключовим чинником гармонізації національного законодавства та законодавства Європейського Союзу. Адаптація національного законодавства до системи права Європейського Союзу – це перший етап тривалого процесу наближення національної системи права, яка серед іншого включає доктрину та судову й адміністративну практику.

Ступінь наукової розробки. Загалом вивчення ідеї формування публічно-сервісної держави було предметом досліджень низки вчених. Так, виділяються праці О. Пушняка, О. Пономаренка, М. Щирби, О. Плечій та інших. Концепцію “good governance” досліджували у своїх працях українські вчені В.П. Тимошук, В.М. Бевзенко, С.П. Рабінович, Т.О. Коломоєць, І.С. Козій. З огляду на те, що європейські та світові стандарти здійснення процедури прийняття адміністративних актів досліджуються досить фрагментарно, доцільно проаналізувати це питання комплексно.

Мета роботи – здійснення характеристики європейських і світових стандартів здійснення процедури прийняття адміністративних актів.

Виклад основного матеріалу. Обов'язковим елементом правової системи будь-якої демократичної держави є законодавче регулювання відносин органів публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами. Як свідчать дослідження окремих авторів, протягом другої половини ХХ ст. у більшості європейських країн відбувалася систематизація законодавства про адміністративну процедуру, наслідком чого стало прийняття окремих законодавчих актів. Зокрема, до таких держав належать Австрія, Польща, Угорщина, Іспанія, ФРН, Данія, Болгарія, Італія, Нідерланди, Португалія, Естонія, Латвія. Нині кілька держав колишнього СРСР також прийняли загальні закони про адміністративну процедуру (Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Казахстан). Доцільно зазначити, що в науковій літературі виникнення

адміністративного процедурного права у Європі пов'язують із процесом кодифікації законодавства про адміністративну процедуру у 20-х роках ХХ ст. [1, с. 24].

При прийнятті адміністративних рішень, тобто рішень органів публічної адміністрації, які стосуються прав і обов'язків конкретних приватних осіб, необхідно забезпечити такі права особи: бути вислуханою перед прийняттям негативного (несприятливого) рішення; на допомогу та представництво; на ознайомлення з матеріалами справи; обов'язки адміністративного органу обґрунтувати несприятливі акти та зазначити порядок їх оскарження тощо. Ці та інші права особи й обов'язки адміністративних органів зафіксовано у законах про загальну адміністративну процедуру [2, с. 178].

На сучасному етапі наша держава активно рухається в напрямі інтеграції до європейського простору. На необхідності законодавчого врегулювання відносин органів публічної адміністрації з фізичними та юридичними особами наголошується в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС [3]. Зокрема, ст. 1 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом до основних цілей асоціації віднесено посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки з метою забезпечення верховенства права та поваги до прав людини і основоположних свобод.

У межах реалізації зазначених цілей актуальними є питання наближення національного адміністративного законодавства та практики його застосування до законодавства ЄС. Так, у преамбулі до Угоди про асоціацію йдеться про важливість для досягнення поставлених нею цілей, тісного співробітництва в рамках Організації Об'єднаних Націй (далі – ООН), ОБСЄ та Ради Європи (далі – РЄ). Адже адаптація вимог ключових документів, укладених в межах цих структур, також сприятиме приведенню вітчизняної практики до європейських стандартів.

Як слушно вказується у спеціальній літературі, право на оскарження є важливим складником забезпечення відповідальності суб'єктів владних повноважень перед населенням. Воно визнається одним із базових принципів адміністративного права у Європі та знаходить свій вияв у

багатьох документах Ради Європи та практиці Європейського суду з прав людини [4]. Так, Директивою № 1382/2013 Європейського парламенту та Ради від 17 грудня 2013 року щодо створення програми правосуддя на період із 2014 по 2020 рік акцентовано увагу як на питаннях забезпечення доступу до судових процедур, так і на можливостях використання альтернативних методів врегулювання спорів.

Зокрема, до основних і значимих документів Ради Європи щодо проблем оскарження та здійснення процедури прийняття адміністративних актів науковці відносять такі:

1. Резолюцію (77)31 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про захист особи відносно актів адміністративних органів від 28 вересня 1977 року (далі – Резолюція (77)31) [5];

2. Рекомендацію R (80)2 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11 березня 1980 року (далі – Рекомендація R (80)2) [6];

3. Рекомендацію R (91)1 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно адміністративних санкцій від 13 лютого 1991 року (далі – Рекомендація R (91)1) [7];

4. Рекомендацію Res (2001)9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернативних методів врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 05 вересня 2001 року [8];

5. Рекомендацію Res (2003)16 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про виконання адміністративних рішень і судових рішень у сфері адміністративного права від 09 вересня 2003 року [9].

Резолюція (77)31 (далі – Резолюція) визнається найбільш ваговою в аспекті розуміння поняття «адміністративного акту», яка закріплює широкий підхід до цього поняття та включає не лише акти адміністративних органів влади, але й будь-які рішення, які за своїм характером безпосередньо впливають на права або зачіпають інтереси публічних осіб під час здійснення публічної влади. Саме вказана Резолюція містить основні критерії відмежування адміністративних актів від інших актів, зокрема, вказуючи на те, що такі акти приймаються у зв'язку зі здійсненням публічно-владних повноважень незалежно від того, чи є суб'єктом цих повноважень орган державної влади або ж будь-який інший орган чи особа, яким ці повноваження делеговано. Утім у п. 10 пояснювальної записки до Резолюції вказано, що у разі, якщо адміністративний акт, наданий у письмовій формі, несприятливо впливає на права, свободи або інтереси особи, то в ньому зазначаються звичайні засоби правового захисту проти такого впливу, а також строки для їх використання. Крім того,

нею не охоплюються адміністративні акти, які приймаються за наслідками кримінального розслідування, судової процедури та законодавчого процесу [10].

Відповідно до п. 34 пояснювальної записки до Резолюції (77)31 до звичайних засобів не належить конституційна скарга, звернення до омбудсмена чи міжнародних судових установ тощо. Такі засоби включають у себе звернення до органів, які компетентні переглядати адміністративні акти у судовому й позасудовому порядку [4]. У п. 28 цієї записки вказується на необхідність мотивування ухваленого адміністративного акту, оскільки саме мотиви, якими керувався адміністративний орган при прийнятті такого акту, є передумовою для вирішення питання необхідності його оскарження.

Рекомендацією R (80)2 закріплюється, що акт, прийнятий під час здійснення дискреційних повноважень, підлягає контролю щодо його законності з боку суду чи іншого незалежного органу. Такий контроль не виключає можливості попереднього контролю з боку адміністративного органу, уповноваженого приймати рішення щодо його законності та суті справи. Таким чином, контроль за адміністративними актами може відбуватися в порядку поступового адміністративного і судового оскарження цих актів, причому обов'язкова адміністративна скарга відповідно до Рекомендації R (80)2 не є порушенням європейських стандартів за умови, що відомчий контроль не перешкоджає судовому [10].

Пунктами 7, 10 Додатку до Рекомендації R (80)2 закріплюється доцільність мотивування адміністративних актів щодо права контролюючих органів на отримання інформації, пов'язаної з ухваленням певного адміністративного рішення. Метою контролю за адміністративними актами згідно з п. 43 Додатку до Рекомендації R (80)2, є забезпечення їх законності та «якості».

На жаль, Рекомендація R (80)2 фактично не формулює та розкриває, що доцільно розуміти під якістю адміністративного акту, але окремі автори припускають, що йдеться, зокрема, про вимоги щодо розумності, добросовісності, пропорційності, розсудливості, які безпосередньо впливають із верховенства права. Це означає, що законність при оскарженні подібних актів не має формально тлумачитися контролюючими органами; скаргнику має бути гарантована можливість посилатися не тільки на невідповідність акту окремій нормі закону, але й на порушення наведених вище принципів, які призвели до зниження «якості» адміністративного акту [4].

Рекомендаціями Res (2001)9 акцентовано увагу на важливій ролі позасудових засобів врегулювання спорів. Саме це є передумовою для полегшення доступу до правосуддя і зменшення надмірного навантаження на суди. Крім того, ця

рекомендація, як і Рекомендація R (80)2, передбачає, що внутрішній розгляд може бути обов'язковим і передувати зверненню до суду (розділ III Додатку до Рекомендації Res (2001)9) [10]. Необхідно зазначити, що в Рекомендації Res (2001)9 згадано про низку способів врегулювання спорів за участю адміністративних органів: внутрішній розгляд, мирова угода, арбітраж, примирення. Нині в аспекті проблем оскарження в Україні функціонує лише інститут внутрішнього розгляду і обговорюється можливість запровадження арбітражу (третейського розгляду) й примирення у публічно-правових справах [11].

Рекомендація (2003)16 містить положення, які стосуються наслідків оскарження особою адміністративного акту. Крім того, вона наголошує на обов'язку держави у розумний строк забезпечити виконання судових рішень, ухвалених щодо адміністративних органів.

Рекомендація R (91)1 (далі – Рекомендація) закріплює положення про притягнення до адміністративної відповідальності за правопорушення, передбачені КУпАП, і накладення відповідних стягнень, а саме щодо оскарження рішень про застосування таких стягнень. Вказана Рекомендація вказує на те, що перегляд рішень про застосування адміністративних стягнень включає в себе перегляд справи по суті.

Лише наведеними документами Ради Європи досліджувана проблематика не вичерпується. Зокрема, Рекомендація R (84)5 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам про принципи цивільного судочинства, спрямовані на удосконалення судової системи, від 28 лютого 1984 року [12] хоч і не має прямого відношення до судового адміністративного процесу, проте її положення можуть бути використані як відправні засади розвитку законодавства, яке регламентує здійснення правосуддя в адміністративних справах.

Практика Європейського суду з прав людини має важливе значення в аспекті розуміння європейських стандартів адміністративно-правового оскарження. Варто вказати, що згідно зі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» [13] як джерело права суди при розгляді справ застосовують Конвенцію про захист прав людини і основних свобод та практику ЄСПЛ. Крім того, КАС України на підставі розуміння верховенства права також вимагає врахування практики Європейського суду. Як вказують окремі дослідники, це означає, що аналіз рішень суду має доктринальне значення та слугує основою для покращення правового регулювання, але й підлягає безпосередньому використанню судами у процесі вирішення справ. Саме через це він впливає на практику органів, які здійснюють публічне управління [4].

Адміністративно-правова проблематика, яка стосується багатьох статей «Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод» (далі – Конвенція), часто зустрічається у практиці суду. Стаття 13 Конвенції закріплює, що кожен, чий права та свободи, визнані в ній, було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в національному органі, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження. Практика ЄСПЛ також має безпосереднє відношення до питань судового і позасудового захисту прав і законних інтересів приватних осіб. Стаття 1 Першого Протоколу до Конвенції передбачає, що кожна фізична або юридична особа має право мирно володіти своїм майном. Ніхто не може бути позбавлений своєї власності інакше як в інтересах суспільства і на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права.

Аналіз положень ст. 6 Конвенції свідчить, що вона поширюватиметься саме на справи, які розглядаються в порядку кримінального й цивільного судочинства. Про адміністративні ж справи не йшлося [5, с. 421]. Проте з пливом часу ЄСПЛ своє розуміння ст. 6 поступово розширював. Зокрема, у справі «Цимерман і Штайнер проти Швейцарії» суд вказав, що у цьому випадку права заявників підпадають під дію ст. 6 Конвенції, оскільки вони по суті є приватними [15]. Той самий підхід можна побачити і у справі «Церква села Сосулівка проти України». Крім того, доцільно вказати й на справи «OVR проти Російської Федерації» [16]; «Фельдебрюгге проти Нідерландів» [17]; «Гавриленко проти Російської Федерації» щодо нарахування та індексації соціальних пільг тощо [18]. ЄСПЛ вказав, що деякі справи щодо притягнення до адміністративної відповідальності можуть підпадати під дію ст. 6 Конвенції, якщо проступки, визначені в національному законодавстві як адміністративні, за своєю природою є кримінально-правовими або характер обтяжень, які накладаються на особу, серйозні настільки, що фактично дорівнюють кримінальній відповідальності [19].

Висновки. В аспекті наведеного ми погоджуємося з тими вченими, які вказують, що «європейські стандарти у сфері адміністративного оскарження перетворилися на досить складний комплекс вимог, які накладаються на державу як у вимірі правового регулювання таких питань, так і щодо забезпечення належного функціонування судової влади та доступу до правосуддя» [4]. Для більш високого рівня уніфікованого регулювання з метою усунення юридичних колізій або «підготовки» певної сфери суспільних відносин у правових стандартах, які встановлюються у сферах правового регулювання, необхідно типологізувати поведінку відповідних суб'єктів права [20].

Література

1. Люхтергандт О. Проект Адміністративного процедурного кодексу України та сучасне адміністративне процедурне право. *Юридичний журнал*. 2002. № 5. С. 24.
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В.П. Тимошук. К. : Факт, 2003. С. 178–459.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. Режим доступу: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
4. Лученко Д.В. Європейські стандарти у сфері оскарження рішень, дій або бездіяльності суб'єктів владних повноважень. URL: http://luchenko_d_v_eyvropejski_standarty_u_sferi_oskarzhennia_rishen_dii_ab_bezdiialnosti_subiektiv_vladnykh_povnovazhen.pdf.
5. Рада Європи. Резолюція (77)31 Комітету міністрів державам-членам про захист особи щодо актів адміністративних органів від 28.09.1977. Ліга. Закон : комп'ютер.-прав. система. Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. Київ, 2012.
6. Рада Європи. Рекомендація R (80)2 Комітету міністрів державам-членам щодо здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами від 11.03.1980. Ліга. Закон : комп'ютер.-прав. система. Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. Київ, 2012.
7. Рада Європи. Рекомендація R (91)1 Комітету міністрів державам-членам стосовно адміністративних санкцій від 13.02.1991 // Ліга. Закон : комп'ютер.-прав. система. Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. Київ, 2012.
8. Рада Європи. Рекомендація Res (2001)9 Комітету міністрів Ради Європи державам-членам стосовно альтернативних методів врегулювання спорів між адміністративними органами і приватними особами від 05.09.2001. Ліга. Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. Київ, 2012.
9. Рада Європи. Рекомендація Res (2003)16 Комітету міністрів державам-членам про виконання адміністративних рішень і судових рішень у сфері адміністративного права від 09.09.2003. Ліга. Закон : комп'ютер.-прав. система / Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. Київ, 2012.
10. Лученко Д.В. Інститут оскарження в адміністративному праві : дис. д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Д.В. Лученко; наук. конс. Ю.П. Битяк; Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2017. 457 с.
11. Сало Л. Медіація як спосіб альтернативного вирішення окремих публічно-правових спорів. *Проблеми державотворення і захисту прав людини в Україні* : матер. XVI регіон. наук.-практ. конф., 8-9 лютого 2010 року. Л. : Юрид. ф-т Львів. нац. ун-ту, 2010. С. 140–142.
12. Рада Європи. Рекомендація R (84)5 Комітету Міністрів державам-членам про принципи цивільного судочинства, спрямовані на удосконалення судової системи від 28.02.1984. Ліга. Закон : комп'ютер.-прав. система. Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. Київ, 2012.
13. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2006. № 30. Ст. 260 (з наст. змінами і допов.).
14. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді / за загальною редакцією О.М. Пасенюка. К. : Істина, 2007. С. 421.

15. Рішення ЄСПЛ у справі «Цимерман і Штайнер проти Швейцарії» від 20.06.1983. Ліга. Закон : комп'ютер.-прав. система. Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. Київ, 2012.

16. Рішення ЄСПЛ у справі «OVR проти Російської Федерації» від 20.06.2000. Ліга. Закон : комп'ютер.-прав. система. Всеукр. мережа розповсюдження прав. інф. Версія 8.2.3. Київ, 2012.

17. Адміністративна юстиція України: проблеми теорії і практики. Настільна книга судді. За загальною редакцією О.М. Пасенюка. К. : Істина, 2007. 421 с.

18. Рішення ЄСПЛ у справі «Гавриленко проти Російської Федерації». URL: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/euro/Rgavrilencocase.html>.

19. Бойко І.В. Застосовуваність статті 6 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод при розгляді справ про адміністративні правопорушення. *Вісник Національної академії прав. наук*. 2016. № 2(85). С. 59–71.

20. Решота В.В. Європейські стандарти адміністративної юстиції. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/POLITICNI/07-RESCHOTA.pdf>.

Анотація

Мілієнко О. А. Європейські та світові стандарти здійснення процедури прийняття адміністративних актів. – Стаття.

Метою наукової роботи визначено здійснення характеристики європейських і світових стандартів процедури прийняття адміністративних актів. З'ясовано, що інтеграція України в європейський правовий простір вимагає докорінного реформування правової системи та приведення її у відповідність до стандартів європейських інституцій.

Визначено, що європейські стандарти є тими вимогами, які забезпечують наближення правових систем і є важливим засобом гармонізації законодавства України та Європейського Союзу. Підкреслено, що адаптація законодавства України до системи права Європейського Союзу відповідно до критеріїв, які висувуються ЄС щодо держав, які мають намір приєднатися до нього, – це перший етап тривалого процесу наближення національної системи права, яка серед іншого включає доктрину та судову й адміністративну практику.

Визначено, що контроль за адміністративними актами може відбуватися в порядку поступового адміністративного і судового оскарження цих актів, причому обов'язкова адміністративна скарга відповідно до Рекомендації R (80)2 не є порушенням європейських стандартів за умови, що відомчий контроль не перешкоджає судовому. Визначено, що Рекомендація (2003)16 містить положення, які стосуються наслідків оскарження особою адміністративного акту.

Зроблено висновок, що європейські стандарти у сфері адміністративного оскарження перетворилися на досить складний комплекс вимог, які накладаються на державу як у вимірі правового регулювання цих питань, так і щодо забезпечення належного функціонування судової влади та доступу до правосуддя. Обґрунтовано, що правові стандарти встановлюються у сферах правового регулювання, в яких необхідно типологізувати поведінку відповідних суб'єктів права з метою усунення юридичних колізій або «підготовки» певної сфери суспільних відносин для більш високого рівня уніфікованого регулювання.

Ключові слова: адміністративний акт, адміністративне оскарження, правозастосування, суб'єкт владних повноважень, юрисдикція.

Summary

Milienko O. A. European and public standards for the procedure for accepting administrative acts. – Article.

The purpose of scientific work is to implement the characteristics of European and world standards of procedure for the adoption of administrative acts. It was found that the integration of Ukraine into the European legal space requires a radical reform of the legal system and bringing it in line with the standards of European institutions.

It is determined that European standards are the requirements that ensure the approximation of legal systems and are an important means of harmonizing the legislation of Ukraine and the European Union. It was emphasized that the adaptation of Ukrainian legislation to the European Union legal system in accordance with the criteria set by the European Union for states intending to join it is the first stage of a long process of approximation of the national legal system, which includes doctrine and judicial and administrative practice.

It is determined that control over administrative acts can take place in the order of gradual administrative and judicial appeal of these acts and a mandatory administrative complaint is not, according to Recommendation R (80) 2, a violation of European standards, provided that departmental control does not interfere with judicial.

Recommendation (2003) 16 states that it contains provisions concerning the consequences of a person's appeal against an administrative act. It is concluded that European standards in the field of administrative appeal have become a rather complex set of requirements imposed on the state both in terms of legal regulation of these issues and in ensuring the proper functioning of the judiciary and access to justice. It is substantiated that legal standards are established in the areas of legal regulation, in which it is necessary to typify the behavior of the relevant subjects of law in order to eliminate legal conflicts or "prepare" a certain area of public relations for a higher level of unified regulation.

Key words: administrative act, administrative disclaimer, legal protection, subordinate ownership, jurisdiction.

УДК 342.95

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).706](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).706)**І. В. Петрішак***orcid.org/0000-0002-9758-3251**здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету*

СУДОВІ ОРГАНИ ЯК СУБ'ЄКТИ ДЕРЖАВНОГО ЗАХИСТУ

Актуальність теми дослідження. Судова сфера є однією із найважливіших. Саме на судові органи покладається обов'язок щодо здійснення правосуддя. Судді щоденно виконують завдання, в межах яких приймають рішення, які мають для окремих осіб негативні наслідки, особливо у кримінальних справах, пов'язаних із позбавленням волі. У зв'язку з цим дедалі частіше виникають ситуації, за яких судді потрапляють в зону ризику, проти них або їхніх близьких родичів вчиняються незаконні дії (переслідування, залякування, напади). Саме тому актуальним є дослідження державного механізму захисту та визначення кола осіб, які підпадають під такий захист. Обрана тема дослідження набуває особливої уваги в процесі динамічного розвитку законодавства, постійних реформ, які мають місце в судовій системі.

Аналіз останніх досліджень. Основу дослідження склали висновки провідних вчених у сфері адміністративного права: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурка, М.Н. Берідзе, І.В. Бойко, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, С.В. Ківалова, Т.О. Коломоець, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Д.В. Приймаченко, В.В. Прокопенко та інших. Однак значна кількість проблемних питань адміністративно-правового забезпечення державного захисту працівників суду залишається не вирішеною, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Постановка завдання (формулювання цілей статті). Метою статті є виокремлення кола осіб, яких наділено правом на отримання державного захисту у зв'язку з роботою в судових органах.

Виклад основного матеріалу. Система особливих заходів державного захисту суддів, працівників правоохоронних органів від перешкоджання виконанню покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав, а також від посягань на життя, здоров'я, житло і майно зазначених осіб та їхніх близьких родичів у зв'язку зі службовою діяльністю цих осіб врегульовано Законом України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [1].

Необхідно зазначити, що підходи науковців до визначення поняття «механізм державного регулювання» значно різняться. Так, в одному випадку «механізм державного регулювання» розглядається як поєднання методів, форм, стимулів,

інструментів, технологій, які використовує держава [2] (М.Х. Корецький); в інших – як сукупність певних державних регуляторів (Л.С. Голловко, Л.І. Дідківська) [3]; як спосіб дій суб'єкта, набір інструментів, які розв'язують протиріччя (М.А. Латинін) [4]. З.Д. Чуйко під терміном «державний захист» пропонує розуміти створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантування чого-небудь; захист, охорону кого-небудь або чого-небудь від небезпеки; надання (постачання) чогось кимось у достатній кількості, створення усіх необхідних умов для здійснення чогось, гарантування чогось [5].

З урахуванням наведеного пропонуємо адміністративно-правовий механізм державного захисту працівників правоохоронних органів та суду розглядати як спосіб погодженого впливу суб'єктів управління на суспільні відносини, пов'язані зі створенням надійних умов для функціонування суддів і правоохоронних органів та гарантування їх охорони від небезпеки.

Для окреслення адміністративно-правового механізму державного захисту працівників суду необхідно встановити коло суб'єктів, яких наділено правом на забезпечення державного захисту. Відповідно до ст. 1 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» можна виокремити такі групи суб'єктів, які мають право на забезпечення державного захисту:

- 1) до першої групи належать судді Конституційного Суду України, судді та працівники апаратів судів;
- 2) до другої групи належать працівники правоохоронних органів;
- 3) до третьої групи належать суб'єкти, які за певних умов мають право на отримання державного захисту;
- 4) до четвертої групи належать близькі родичі осіб, які відповідають ознакам суб'єктів, яких віднесено до 1-3 групи.

Під захист відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» підпадають судді Конституційного Суду України, судді та працівники апаратів судів, які беруть безпосередню участь у конституційному провадженні; розгляді справ у судах, кримінальному провадженні та провадженні у справах про адміністративні правопорушення [1].

Характеризуючи першу групу суб'єктів, які мають право на забезпечення державного захисту, до якої належать судді Конституційного Суду України, судді та працівники апаратів судів, слід сказати, що правовий статус суддів врегульований Конституцією України [6] та Законом України «Про судоустрій і статус суддів» [7]. Відповідно до ст. 126 Конституції України незалежність і недоторканність судді гарантуються Конституцією й законами України. Забороняється здійснювати вплив на суддю у будь-який спосіб. Держава забезпечує особисту безпеку судді та членів його сім'ї.

Державою забезпечується фінансування та належні умови для функціонування судів і діяльності суддів. Видатки на утримання судів у Державному бюджеті України визначаються окремо (ст. 130 Конституції України) [6]. З огляду на зазначене вбачається, що конституційні гарантії державного захисту у вигляді забезпечення особистої безпеки, на відміну від державних заходів захисту, закріплених у Законі України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [1], розповсюджуються виключно на суддів і членів їхніх сімей, категорія ж «працівників суду та членів їхніх сімей» під такий правовий захист згідно положень Основного Закону не підпадає.

Організація судової влади та здійснення правосуддя в Україні врегульовані Законом України «Про судоустрій і статус суддів». Судову владу в Україні реалізують судді та, у визначених законом випадках, присяжні шляхом здійснення правосуддя у рамках відповідних судових процедур. Національну систему судоустрою складають: 1) місцеві суди; 2) апеляційні суди; 3) Верховний Суд (найвищий суд). Для розгляду окремих категорій справ у системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди, якими є: 1) Вищий суд з питань інтелектуальної власності; 2) Вищий антикорупційний суд.

Присяжним є особа, яка у випадках, визначених процесуальним законом, та за її згодою вирішує справи у складі суду разом із суддею або залучається до здійснення правосуддя [7]. Інститут присяжних є виявом участі народу у здійсненні правосуддя. Згідно з ч. 3 ст. 68 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» визначено, що на присяжних поширюються гарантії незалежності й недоторканності суддів, встановлені законом, на час виконання ними обов'язків зі здійснення правосуддя. За обґрунтованим клопотанням присяжного заходи безпеки щодо нього можуть вживатися і після закінчення виконання цих обов'язків.

Таким чином маємо ситуацію, за якої в розумінні Закону України «Про судоустрій і статус суддів» присяжний не є суддею, одночасно норми цього закону прямо вказують на поширення гарантій незалежності і недоторканності суддів, встановлених законом (в тому числі, щодо захо-

дів безпеки) на присяжних під час виконання ними обов'язків зі здійснення правосуддя, а в деяких випадках – і після закінчення виконання цих обов'язків. При цьому Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» взагалі не містить положень про присяжних. З огляду на зазначене, було б доречно поширити дію норм Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» ще й на присяжних, які також здійснюють правосуддя і підпадають під ті ж самі ризики й загрози, що й судді. Для цього пропонується внести відповідні зміни до ст. 126 Конституції України та в Закон України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів».

Способами забезпечення незалежності судді є: 1) особливий порядок призначення, притягнення до відповідальності, звільнення та припинення повноважень; 2) недоторканність та імунітетом судді; 3) незмінюваність судді; 4) порядок здійснення правосуддя, визначений процесуальним законом, таємниця ухвалення судового рішення; 5) заборона втручання у здійснення правосуддя; 6) відповідальність за неповагу до суду чи судді; 7) окремий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, встановленим законом; 8) належне матеріальне та соціальне забезпечення судді; 9) функціонування органівсуддівськоговрядуваннятасамоврядування; 10) визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту; 11) право судді на відставку.

На органи державної влади, органи місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб, а також фізичних і юридичних осіб та їхні об'єднання покладено обов'язок поважати незалежність суддів і не посягати на неї. За національним законодавством суддею є громадянин України, який відповідно до Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» призначений суддею, займає штатну суддівську посаду в одному з судів України і здійснює правосуддя на професійній основі. Судді в Україні мають єдиний статус незалежно від місця суду в системі судоустрою чи адміністративної посади, яку суддя обіймає в суді [7].

Щодо функціонування Конституційного Суду України варто зазначити, що йому притаманне власне нормативно-правове регулювання, окреме фінансування, особливості здійснення діяльності. Про Конституційний Суд України в Законі України «Про судоустрій і статус суддів» [7] не зазначається жодного слова. Серед вчених немає єдиної думки щодо місця КСУ в системі державних органів загалом і правосуддя зокрема. Так, В.І. Мусіяка під час аналізу проблем імплементації змін до Конституції України щодо правосуддя

та статусу Конституційного Суду України вказує на виведення Конституційного Суду України із системи правосуддя і визначає розгляд справ за конституційними скаргами осіб як позасудовий інститут захисту прав і свобод. Автор зауважує, що до внесення змін до Конституції щодо правосуддя конституційно-правова доктрина базувалася на сприйнятті Конституційного Суду України як органу конституційного судочинства. Після внесення змін до Основного Закону Конституційний Суд України остаточно втратив офіційні ознаки належності до органів судочинства, нині у його компетенції – виключно конституційний контроль [8, с. 39].

О.Ю. Водяніков щодо реформування статусу Конституційного Суду України наголошує, що він був виведений із системи судочинства і поставлений над всіма трьома гілками влади [9]. І. Берестова з урахуванням думок сучасних вітчизняних правників, фахівців у галузі конституціонального права доходить обґрунтованого висновку про належність Конституційного Суду України до так званих «інших юрисдикційних органів із конституційним статусом, який захищає права й свободи людини і громадянина як останній уповноважений на це державний орган на національному рівні». На підтвердження цього авторка посилається на зміст ст.ст. 55, 159 Конституції України і положення Закону України «Про Конституційний Суд України» [10, с. 157].

На рівні нормативно-правових актів діяльність Конституційного Суду України регулюється розділом XII Конституції України [6], Законом України «Про Конституційний Суд України» [11] та Регламентом Конституційного суду України, ухваленим на спеціальному пленарному засіданні Конституційного Суду України Постановою Конституційного Суду України від 22 лютого 2018 року № 1-пс/2018 [11].

Конституційний Суд України вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Основним Законом випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до неї. Держава забезпечує особисту безпеку судді Конституційного Суду України та членів його сім'ї [6]. В розумінні Закону України «Про Конституційний Суд України» КСУ є органом конституційної юрисдикції, який забезпечує верховенство Конституції України, вирішує питання про відповідність Конституції України законів України та у передбачених Конституцією України випадках інших актів, здійснює офіційне тлумачення Конституції України, а також інші повноваження відповідно до неї.

Відповідно до ст. 25 Закону України «Про Конституційний Суд України», яка має назву «Гарантії безпеки судді Конституційного Суду та членів

його сім'ї», зазначено, що безпека судді КСУ та членів його сім'ї (батьків, чоловіка / дружини, дітей) перебуває під особливим захистом держави. Органи правопорядку вживають заходів для безпеки судді та членів його сім'ї за наявності відповідної заяви судді. Вчинені у зв'язку з діяльністю судді посягання на його життя і здоров'я, погроза вбивством, насильством і вчинення таких самих дій щодо членів його сім'ї мають наслідком відповідальність, встановлену законом [12].

За загальним правилом відповідно до Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» захисту підлягають близькі родичі (батьки, дружина (чоловік), діти, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки) суддів і працівників правоохоронних органів, посягання на життя, здоров'я, житло і майно яких перешкоджає виконанню працівниками суду й правоохоронних органів покладених на них законом обов'язків і здійсненню наданих прав. Виняток становить захист членів сім'ї судді Конституційного Суду України, який поширюється лише на батьків, чоловіка / дружину, дітей. Вважаємо, що такі обмеження кола близьких родичів мають дискримінаційний характер. З урахуванням цього пропонуємо внести зміни в закони України, поширивши дію захисту на близьких родичів суддів Конституційного Суду України.

Враховуючи відсутність прямих посилань у Конституції України та законах України про віднесення Конституційного Суду України до системи правосуддя, доцільного говорити про перегляд положень Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» в частині регулювання державного захисту суддів Конституційного Суду України. Щодо працівників апарату суду, то до них віднесено голову апарату суду, його заступників, працівників управління, відділів, секторів, що здійснюють свої функції на підставі положень, які затверджуються керівником апарату відповідного суду, секретарі судового засідання, наукові консультанти та судові розпорядники [13].

Щодо помічника судді, то ним може бути працівник апарату суду, який є патронатним службовцем у суді, що забезпечує виконання суддею повноважень щодо здійснення правосуддя [14]. Секретар судового засідання є посадовою особою апарату суду, який забезпечує організаційний аспект розгляду адміністративної справи [15]. Судовий розпорядник також належить до апарату суду та є працівником служби судових розпорядників, який забезпечує додержання особами, які перебувають у суді, встановлених правил, виконання ними розпоряджень головуючого в судовому засіданні [7].

Судді, працівники суду та їхні близькі родичі підлягають державному захисту лише за наявності певних підстав та умов: 1) чітке визначення

та віднесення на рівні закону категорії посади та відповідно родича або члена сім'ї, на яких поширюється такий захист; 2) безпосередня участь судді, працівника суду в конституційному провадженні, розгляді справ у судах, кримінальному провадженні та провадженні у справах про адміністративні правопорушення; 3) наявність відомостей про перешкоджання виконанню покладених на працівників суду та правоохоронних органів обов'язків і здійсненню наданих прав; 4) наявність даних про існування реальної загрози життю, здоров'ю або майну працівників суду та правоохоронних органів та їхніх близьких родичів у зв'язку зі службовою діяльністю цих осіб; 5) зв'язок між протиправними діями, зазначеними в пунктах 3,4, пов'язаними з діяльністю працівника суду або правоохоронних органів. При цьому приводом для вжиття спеціальних заходів щодо забезпечення безпеки працівника суду та його близьких родичів може бути: 1) заява працівника або його близького родича; 2) звернення керівника відповідного державного органу; 3) отримання оперативної та іншої інформації про наявність загрози життю, здоров'ю, житлу і майну осіб, які підлягають захисту.

Висновки з дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Проведене дослідження дало змогу виділити осіб, які підпадають під державний захист, діяльність яких пов'язано із правосуддям. До них віднесено: 1) суддів місцевих, апеляційних судів, Верховного Суду, Вищого суду з питань інтелектуальної власності, а також Вищого антикорупційного суду; 2) працівників апаратів місцевих, апеляційних судів, Верховного Суду, Вищого суду з питань інтелектуальної власності, а також Вищого антикорупційного суду (зокрема, голова апарату суду, його заступники, працівники управління, відділів, секторів, секретарі судового засідання, наукові консультанти та судові розпорядники); 3) близьких родичів суддів і працівників апаратів місцевих, апеляційних судів, Верховного Суду, Вищого суду з питань інтелектуальної власності, а також Вищого антикорупційного суду (батьки, дружина (чоловік), діти, рідні брати і сестри, дід, баба, онуки).

Однак зазначені вище особи підлягають державному захисту лише за наявності певних підстав та умов, а саме: 1) чітке визначення та віднесення на рівні закону категорії посади та родича або члена сім'ї, на яких поширюється такий захист; 2) безпосередня участь судді, працівника суду в конституційному провадженні, розгляді справ у судах, кримінальному провадженні та провадженні у справах про адміністративні правопорушення; 3) наявність відомостей про перешкоджання виконанню покладених на працівників суду та правоохоронних органів обов'язків і здійсненню наданих прав; 4) наявність даних про

існування реальної загрози життю, здоров'ю, або майну працівників суду та правоохоронних органів і їхніх близьких родичів у зв'язку зі службовою діяльністю цих осіб; 5) зв'язок між протиправними діями, зазначеними в пунктах 3,4, із діяльністю працівника суду або правоохоронних органів. Визначено, що Конституційний Суд України є органом, який наділений особливим статусом і реалізує конституційну юрисдикцію. Державному захисту підлягають судді Конституційного Суду України та члени їхніх сімей (батьки, чоловік / дружина, діти).

Література

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 № 3781-XII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3781-12> (дата звернення: 10.09.2020).
2. Корецький М.Х. Державне управління аграрної сфери у ринковій економіці / М.Х. Корецький. К. : Вид-во УАДУ, 2002. 260 с.
3. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки : навч. посіб. / Л.І. Дідківська, Л.С. Головка. К. : Знання-Прес, 2000. 209 с.
4. Латинін М.А. Аграрний сектор економіки України: механізм державного регулювання : монографія / М.А. Латинін. Х. : Магістр, 2006. 320 с.
5. Чуйко З.Д. Конституційно-правовий механізм забезпечення національної безпеки України. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 8. С. 85.
6. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. С. 141.
7. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 02.06.2016 № 1402-VIII. Дата оновлення: 20.06.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-19#Text>.
8. Мусіяка В. Чи є Конституційний суд судом. URL: <https://dt.ua/internal/chi-ye-konstituciyniyusud-sudom-243696.html>.
9. Водяніков О. Відчиняючи двері Конституційного Суду: конституційна скарга як нова можливість захисту конституційних прав. URL: https://ukr.lb.ua/blog/oleksandr_vodennikov/371421_vidchinyayuchi_dveri_konstitutsiyonogo.html.
10. Берестова І. Конституційний Суд України в системі юрисдикційних органів: загальні положення. *Підприємство, господарство і право*. № 9. 2018. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/9/29.pdf>.
11. Регламент Конституційного Суду України : Постанова Конституційного Суду України про Регламент Конституційного Суду України від 22.02.2018 № 1-пс/2018. 20.06.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0001710-18#n12>.
12. Про Конституційний Суд України : Закон України від 13.07.2017 № 2136-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2136-19>.
13. Про затвердження Типового положення про апарат суду : Наказ Державної судової адміністрації України від 08.02.2019 № 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0131750-19#Text>.
14. Положення про помічника судді : Рішення Ради суддів України від 18.05.2018 № 21. Дата оновлення: 22.11.2019. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr021414-18#Text>.
15. Типова посадова інструкція секретаря судового засідання місцевого загального суду : Наказ Держав-

ної судової адміністрації України від 20.07.2005 № 86. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0086750-05#Text>.

Анотація

Петришак І. В. Судові органи як суб'єкти державного захисту. – Стаття.

Статтю присвячено висвітленню питань, пов'язаних зі встановленням сутнісних характеристик державного захисту працівників суду шляхом визначення адміністративно-правового механізму державного захисту. Здійснено аналіз нормативно-правових актів, якими врегульовано правовий статус судових органів як суб'єктів державного захисту. Визначено, що адміністративно-правовим механізмом державного захисту працівників правоохоронних органів та суду є спосіб погодженого впливу суб'єктів управління на суспільні відносини, пов'язані зі створенням надійних умов для функціонування суддів і правоохоронних органів та гарантування їх охорони від небезпеки.

Встановлено, що в законодавстві немає єдиного підходу до визначення суб'єктів, які підлягають державному захисту. Виокремлено чотири групи суб'єктів, які мають право на забезпечення державного захисту. До першої групи суб'єктів, які мають право на забезпечення державного захисту, належать судді Конституційного Суду України, судді та працівники апаратів судів. До другої групи суб'єктів, які мають право на забезпечення державного захисту, запропоновано віднести працівників правоохоронних органів. Суб'єктів, які мають право на забезпечення державного захисту, віднесено до третьої групи. До четвертої групи належать суб'єкти, які мають право на забезпечення державного захисту щодо близьких родичів та осіб, які відповідають ознакам суб'єктів, яких віднесено до 1-3 групи.

Визначено, що способами забезпечення незалежності судді є: 1) особливий порядок призначення, припинення до відповідальності, звільнення та припинення повноважень; 2) недоторканність та імунітетом судді; 3) незмінюваність судді; 4) порядок здійснення правосуддя, визначеним процесуальним законом, таємниця ухвалення судового рішення; 5) заборона втручання у здійснення правосуддя; 6) відповідальність за неповагу до суду чи судді; 7) окремий порядок фінансування та організаційного забезпечення діяльності судів, установленим законом; 8) належне матеріальне та соціальне забезпечення судді; 9) функціонування органів суддівського врядування та самоврядування; 10) визначені законом засоби забезпечення особистої безпеки судді, членів його сім'ї, майна, а також інші засоби їх правового захисту; 11) правосудді на відставку.

Ключові слова: державний захист, працівник, суд, правоохоронний орган, правовий статус, механізм, апарат, Конституційний Суд, судові органи, правосуддя.

Summary

Petrishak I. V. Judicial authorities as subjects of state protection. – Article.

The article is devoted to the issues related to the establishment of the essential characteristics of the state protection of court employees by determining the administrative and legal mechanism of their state protection. An analysis of normative legal acts regulating the legal status of judicial bodies as a subject of state protection has been carried out.

It is determined that the administrative and legal mechanism of state protection of law enforcement officers and courts is a way of coordinated influence of government entities on public relations, which are related to creating reliable conditions for judges and law enforcement agencies and guaranteeing their protection from danger.

It is established that the legislation does not have a single approach to the definition of subjects subject to state protection. There are four groups of entities that have the right to state protection. The first group of subjects entitled to state protection includes judges of the Constitutional Court of Ukraine, judges and court staff. The second group of entities that have the right to state protection is proposed to include law enforcement officers. Entities that have the right to provide state protection. The fourth group of entities that have the right to provide state protection includes close relatives of persons who meet the characteristics of entities that are assigned to 1-3 groups.

It is determined that the ways to ensure the independence of a judge are: 1) a special procedure for appointment, prosecution, dismissal and termination of powers; 2) immunity and immunity of a judge; 3) the immutability of the judge; 4) the procedure for the administration of justice determined by the procedural law, the secrecy of a court decision; 5) prohibition of interference in the administration of justice; 6) liability for contempt of court or judge; 7) a separate procedure for financing and organizational support of the activity of courts established by law; 8) proper material and social security of the judge; 9) functioning of judicial and self-government bodies; 10) the means of ensuring the personal safety of a judge, members of his family, property, as well as other means of their legal protection determined by law; 11) the right of a judge to resign.

Key words: state protection, employee, court, law enforcement body, legal status, mechanism, apparatus, Constitutional Court, judicial bodies, justice.

УДК 342.9

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).707](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).707)**С. Є. Петров***orcid.org/0000-0001-6391-9055*

кандидат юридичних наук,

докторант

Науково-дослідного інституту публічного права

МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ГОЛОВНОГО СЕРВІСНОГО ЦЕНТРУ МВС

Постановка проблеми. Нині квінтесенцією розуміння сутності та призначення методології правничих досліджень вважаємо позицію І.В. Табаріна, на переконання якого в науковому пізнанні істинними повинні бути не лише нові знання (висновки, отримані в результаті проведеного дослідження), але й шлях до цих знань – методологія, під якою він розуміє використані в процесі дослідження методи – сукупність прийомів, способів і засобів, які використовуються комплексно в конкретному науковому дослідженні [1, с. 565].

На жаль, є й противники необхідності застосування методології наукових досліджень. Серед них Н.В. Кушакова-Костицька, яка в статті «Методологічні проблеми сучасних правових досліджень: об'єктивна необхідність чи суб'єктивна формальність?» послалася на відомий жарт: «Хто не вміє нічого, той займається методологією» [2, с. 24]. Вона посилається на М.В. Костицького, який, посилаючись на Б. Рассела та Л. Мельникова, ставить запитання про те, чи потрібна сучасній науці методологія взагалі? На основі аналізу докторської дисертації М.С. Кельмана «Методологія сучасного правознавства: становлення та основні напрями розвитку» (2013 рік) [3] вона доходить висновку, що в згаданій дисертації відповідь на поставлене вище питання, а також на питання, чи є методологія об'єктивною необхідністю під час правових досліджень, чи є застарілою формальністю, започаткованою в радянські часи для надання наукоподібності певним напрацюванням у галузі гуманітарних дисциплін, відсутня.

Дотримуючись першого підходу, аналізуючи стан дослідженості питання методологічних засад визначення правової характеристики адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС, доходимо висновку, що наразі це питання залишилося поза увагою науковців і потребує свого ретельного дослідження.

Стан дослідження. В науці адміністративно-права відсутні роботи, присвячені дослідженню адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС. Окремі питання, певним чином пов'язані з предметом нашого дослідження, було висвітлено в роботах О.Г. Циганова. Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України (2018 рік) – А.П. Рибінської,

адміністративно-правове забезпечення діяльності з надання сервісних послуг МВС України (2019 рік) висвітлено у роботах О.О. Мозгового. Загалом вони були орієнтовані на дослідження суспільних відносин, які формуються у процесі надання адміністративних послуг органами публічної влади, зокрема, правоохоронними органами та сервісними центрами МВС. Однак питання адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС обійдені увагою науковців і потребують свого ретельного дослідження.

Окремі питання адміністративної правосуб'єктності, адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень, зокрема публічної адміністрації, суб'єктів адміністративних правовідносин, публічно-сервісної діяльності державних органів, державного управління, публічного адміністрування, розмежування компетенції та повноважень, визначення задач і функцій державних органів висвітлювалися в працях Т.О. Коломoeць, Ю.С. Бахтіної, М.В. Джафарової, О.М. Бандурки, С.В. Ківалова, А.Т. Комзюка, О.П. Рябченко, В.Б. Авер'янова, Д.М. Чечот, В.К. Колпакова, В.В. Юровської, В.В. Петьовки, В.І. Сіверін та інших вчених.

Мета статті – встановити методологічні засади дослідження адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС.

Виклад основного матеріалу. Питання, пов'язані з наданням адміністративних послуг фізичним та юридичним особам органами державної влади, зокрема органами МВС України та їхніми структурними підрозділами, потребують окремої уваги з огляду на пошук оптимального механізму врегулювання відносин між зазначеними учасниками відносин на основі виваженого підходу. Особлива природа цих відносин спонукає до визначення напрямів власного дослідження, яке б визначало правове становище учасників, зокрема адміністративно-правовий статус Головного сервісного центру МВС України, враховуючи сучасні підходи до правового регулювання надання публічних послуг органами державної влади в умовах новітнього державорозуміння (розуміння призначення держави служити правам, свободам та інтересам людини, сприяти їхньому утвердженню).

Питання, які стосуються визначення та адміністративно-правової характеристики окремих елементів адміністративно-правового статусу суб'єктів владних повноважень-учасників публічних відносин, були предметом окремих дисертаційних досліджень. Так, у дисертаційному дослідженні Є.О. Легези «Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект» (2017 рік), з огляду на відсутність у національній адміністративно-правовій науці комплексного дослідження саме публічних послуг, проведене дослідження концепції публічних послуг в діяльності органів публічної адміністрації в Україні та обґрунтовано потребу в розробці концептуальних підходів щодо вдосконалення правової регламентації надання публічних послуг.

Окрім питання правового регулювання надання публічних, зокрема й адміністративних послуг, висвітлювалися в дисертаційних дослідженнях Г.М. Писаренко «Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти» (2006 рік), І.В. Ковбаса «Публічно-владні послуги як засіб забезпечення державою реалізації прав людини» (2011 рік), Л.І. Приймака «Публічні послуги в діяльності державної податкової служби України: організаційно-правові основи» (2013 рік), а також у працях І.О. Бондаренка (2006 рік) та С.Л. Дембіцької (2010 рік).

В інших дослідженнях, зокрема О.О. Мозгового «Адміністративно-правові засади діяльності сервісних центрів МВС України» (2019 рік) та А.П. Рибінської «Адміністративно-правове забезпечення діяльності з надання сервісних послуг МВС України» (2019 рік), досліджено відносини з надання сервісних послуг у системі МВС і забезпечення діяльності з надання сервісних послуг МВС України, проте в контексті нашого дослідження у цих роботах висвітлюються лише питання завдань і функцій сервісних центрів МВС України, а не всі елементи адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС України.

Як вже зазначалося, ці роботи є важливими з точки зору загальнотеоретичних положень надання публічних послуг, забезпечення діяльності сервісних центрів МВС України, проте їхнім предметом не є вирішення завдань визначення та правової характеристики особливостей адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС України. Тому питання визначення та правової характеристики адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС України є нарізним та актуальним, адже його регламентація має ґрунтуватися на науково обґрунтованих підвалинах, які визначають його природу, особливості формування, місце в системі органів публічної влади, компетенцію та повноваження, права й обов'язки та режим відносин із суб'єктами приватного права.

На наше переконання, проведення об'єктивного та всебічного дослідження не можливе без провідної ідеї, крізь призму якої здійснюється дослідження та методології дослідження, адже безсистемність та абстрактність неспроможні до результативності, об'єктивності та науковості висновків. Проте, на жаль, лише незначна частина дослідників переймається питаннями методології та ідейного підґрунтя власного дослідження, зупиняючись на догматиці та схоластичних судженнях як результату аналізу норм чинного законодавства, висловлювань і позицій окремих науковців, які досліджували питання, що так чи інакше стосуються предмету дослідження. Вбачаємо, що в цьому сенсі заслуговує на увагу висновок С.О. Сліпченка про те, що сучасна юриспруденція, здебільшого визнаючи на словах потребу в зміні застарілих поглядів на сучасну дійсність, вдається до консервації ідей у межах звичайного стилю мислення та в межах суджень, вироблених чи не століття тому [4, с. 57].

Підтримуючи його погляди, Л.В. Красицька висловила тезу, що, базуючись на одних і тих же поглядах, поняттях і застосовуючи одні й ті ж методи, варто розраховувати на однотипні очікувані висновки [5, с. 3]. Проте такий підхід хоч і забезпечує стабільність у суспільстві завдяки сталим підходам, проте практично унеможливило якісні позитивні зрушення. Відповідно і в науці відбувається якісний застій проти того, що здійснюється значна кількість наукових досліджень. З іншого боку, революційна новизна в сучасну епоху малоімовірна, тому за діалектикою Г.Ф. Гегеля кількісні зміни в певний момент можуть перетікати в зміни якісні, на які розраховує фундаментальна наука.

Солідаризуємося з підходом С.О. Сліпченка, що будь-яка діяльність у будь-якій її формі (як наукова, так і практична) визначається низкою факторів, а тому її кінцевий результат залежить не лише від того, хто діє і на що спрямований результат такого суб'єкта, але й від того, як відбувається цей процес, які способи, прийоми, методи та засоби при цьому використовуються [4, с. 61]. Свого часу відомий вчений Г.Ф. Шершеневич взагалі вважав, що успіх дослідницької діяльності (наукового пошуку) зумовлений методологією (правильністю обрання методів дослідження), яка відіграє визначальну та вирішальну роль [6, с. 61]. Щоправда, і сам вчений основними методами вважав соціологічний, історичний та догматичний. Але нині наука досягнула значного прогресу в царині методів наукового пізнання, а тому догматичний метод як метод визначень і дефініцій не повною мірою задовольняє наші наукові потреби у встановленні причин, залежностей і взаємозв'язку.

Стан сучасної методології наукових досліджень характеризує О.Г. Циганов, за визначенням якого складність, багатогранність і міждисциплінарний

статус будь-якої наукової проблеми зумовлюють необхідність її вивчення в системі координат, що задається різними рівнями методології науки, яка виступає каталізатором прогресу певної наукової галузі, а тому науковці, застосовуючи систему відповідних методів у процесі наукового пошуку, збагачують науковий інструментарій, формуючи міждисциплінарні підходи до вивчення об'єкта і предмета дослідження [7, с. 46]. Свого часу Д.А. Керімовим було визначено компоненти такої пізнавальної діяльності: визначення об'єкта, предмета та мети дослідження, обрання певних методів дослідження, слідування шляху дослідження обраного об'єкта, обґрунтованість і доведеність результатів дослідження, можливість безпосереднього чи опосередкованого використання результату (висновків) дослідження [8, с. 94].

Тому, дотримуючись структури методології, визначимо компоненти нашого дослідження. Об'єктом дослідження є адміністративно-правові відносини, які виникають у сфері надання адміністративних послуг структурними підрозділами МВС України. Предметом дослідження є адміністративно-правовий статус Головного сервісного центру МВС України. Метою – визначення загальних положень про адміністративно-правовий статус Головного сервісного центру МВС України та правова характеристика його та його елементів.

Синтез наукових результатів попередніх дослідників та аналіз відносин у сфері надання публічних послуг і механізму їх правового регулювання дозволяє сформулювати наукову гіпотезу: адміністративно-правовий статус Головного сервісного центру МВС України визначається завданнями, покладеними органами публічної влади та безпосередньо органом, який прийняв рішення про його створення, компетенцією та повноваженнями, правами та обов'язками цього органу, його підзвітністю, підконтрольністю та відповідальністю, порядком створення, управління діяльністю та припинення, принципами, яким має відповідати його діяльність, і засобами, які забезпечують таку діяльність відповідно до визначених принципів (з урахуванням особливостей, зумовлених підходами в сфері інформаційних трансформацій організації та здійснення повноважень органів публічної влади).

Методологічні підходи є фіксацією певної спрямованості, орієнтації наукового пізнання [9]. Світоглядна аксіоматична ідея (засада) опосередковує загальну стратегію дослідження, відбір досліджуваних фактів та інтерпретацію результатів дослідження [10, с. 177]. В іншому погодимось, що застосування принципу об'єктивності сприяє неупередженості в процесі дослідження як особливостей адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС України, так і адміністративних послуг, що надаються ним і його

структурними (територіальними) підрозділами, особливо в контексті переорієнтації діяльності органів публічної влади з виконання виключно адміністративно-розпорядчих функцій на діяльність, спрямовану на забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб.

Настільки ж важливим є і принцип всебічності, який дозволяє надати повну правову характеристику адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС України та його елементів. У поєднанні з методом діалектики він дозволяє системно підійти до визначення усіх чинників, які є взаємозумовленими та взаємопов'язаними з адміністративно-правовим статусом зазначеного органу, зокрема, щодо надання сервісних послуг структурним органом суб'єкта публічних адміністративних відносин (МВС України), на який покладено здійснення насамперед правоохоронної діяльності України. За визначенням М.В. Костицького, без понять і категорій діалектики пізнання дійсності було б взагалі не можливим [11, с. 13].

Важливе місце серед методологічних підходів у нашому дослідженні займає функціональний підхід, який полягає в розгляді державно-правових явищ у контексті виокремлення їх місця та функцій. Як вже зазначалося, правоохоронні органи є державними інституціями, на які покладено виконання конкретних завдань і функцій у сфері правоохоронної діяльності. Їх специфіка зумовлює існування зазначених органів у механізмі держави. Застосування функціонального підходу до предмета нашого дослідження сприяє встановленню місця функції з надання адміністративних послуг Головним сервісним центром МВС України серед інших функцій правоохоронних органів, взаємозв'язку та співвідношення з ними. Об'єктивно, що цей орган поєднує функції надання адміністративних послуг з іншими видами функцій, які покладено на органи внутрішніх справ України, в тому числі контрольно-наглядові.

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р, яким було схвалено Концепцію розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [12], було започатковано перехід до надання органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їхньому управлінні, публічних послуг. 06 вересня 2012 року було прийнято Закон України «Про адміністративні послуги» [13], який продовжив впровадження ідей, закладених у зазначеній Концепції. Пунктом 1 ч. 1 ст. 1 Зазначеного Закону закріплювалося визначення адміністративної послуги, якою, відповідно до положень цього Закону, визначено результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи,

спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону. Однак попри новаторський дух цього закону, який переорієнтував державне управління на публічне адміністрування державою суспільних відносин, він не вирішив усіх питань як загально-теоретичного, так і практичного рівня, що насамперед породило жваву наукову дискусію як щодо сутності послуги, яка надається органом державної влади чи місцевого самоврядування фізичним та юридичним особам публічної, адміністративної, сервісної, службової та іншої діяльності, так і адміністративно-правового статусу відповідного органу, якому державою делеговано повноваження із надання таких послуг.

Проблем додає і той факт, що науковцями та законодавцями було взято за основу досягнення зарубіжних країн, які вже пройшли шлях становлення сфери надання адміністративних послуг. Головною з них стала проблема понятійно-категоріального апарату. Річ у тім, що в українській правовій доктрині розведено поняття «служба» і «послуга», які наповнені різним змістом. В англійській же термінології застосовується єдиний термін "Service public", який залежно від особливостей контекстного перекладу своїм змістом може мати як «публічну службу», так і «публічну послугу».

З точки зору українського понятійного апарату послуга є благом, яке надається і споживається, тобто об'єктом відносин між певними суб'єктами, в той час як «служба» в адміністративному праві України сприймається в контексті Закону України «Про державну службу» [14]. Відповідно до ч. 1 ст. 1 цього Закону «державна служба» є публічною, професійною, політично неупередженою діяльністю із практичного виконання завдань і функцій держави. Контекстуально функціонуючі в різні періоди в Україні служби (митна служба, податкова служба, державна прикордонна служба, державна міграційна служба) були орієнтовані на виконання покладених на них завдань як правоохоронних органів країни з відповідним адміністративно-правовим статусом.

Окремого дослідження потребує категорія «сервісної послуги», застосована в Положенні «Про Головний сервісний центр МВС», затвердженому наказом Міністерства внутрішніх справ України від 07 листопада 2015 року № 1393 [15], оскільки її нормативне визначення відсутнє, що ускладнює визначення адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС як територіального органу МВС із надання таких сервісних послуг.

Завдання, виконання яких було покладено на МВС України в контексті пошуку оптимального способу взаємодії органів державної влади з приватним сектором (фізичними та юридичними особами), також зазнали такого впливу, що є закономірним з огляду на характер змін і спрямованість

діяльності держави. Оскільки діяльність є невіддільною від особи, яка її здійснює, існує потреба в дослідженні правового статусу суб'єкта діяльності, самої діяльності та діалектичного зв'язку особа – діяльність. Виходимо з того, що адміністративно-правовий статус окремих державних органів та їхніх структурних підрозділів, зокрема Головного сервісного центру МВС, має формуватися з урахуванням зазначених чинників: 1) правового режиму відносин «держава» – «людина», орієнтованих на служіння держави людині; 2) виконання поставлених завдань із забезпечення правопорядку та врегульованості суспільних відносин; 3) покладання певного кола повноважень на суб'єкта адміністративного права; 4) досягнення мети забезпечення прав, свобод та законних інтересів людини.

Висновки. Таким чином, методологічним підходом до правової характеристики адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру є основоположні ідеї людиноцентризму, організації та здійснення адміністративного управління на основі принципів верховенства права та закону, пріоритетності прав людини, спрямованості діяльності органів публічного адміністрування на забезпечення прав людини, відповідність сучасним принципам «розумного управління», цифрової трансформації як одного із засобів досягнення мети сучасної доктрини публічного адміністрування, визначення адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС України як органу, принципи діяльності якого повинні поєднувати компоненти сучасного підходу до надання адміністративних послуг в їх широкому розумінні та надання сервісних послуг як засобу здійснення правоохоронної діяльності на основі виваженого балансу та компромісу інтересів окремої особи приватного права та публічних інтересів як інтересів спільноти таких осіб.

Література

1. Табарин И.В. Современная теория права: новый научный курс : научная монография. Москва : Издание автора, 2008. 624 с.
2. Кушакова-Костицька Н.В. Методологічні проблеми сучасних правових досліджень: об'єктивна необхідність чи суб'єктивна формальність? *Філософські та методологічні проблеми права*. 2013. № 1-2. С. 23–31.
3. Кельман М.С. Юридична наука: проблеми методології : монографія. Тернопіль : Терно-граф, 2011. 491 с.
4. Сліпченко С.О. Особисті немайнові правовідносини щодо оборотоздатних об'єктів : монографія. Харків : Діса плюс, 2013. 552 с.
5. Красицька Л.В. Право громадян на життя, здоров'я, свободу і особисту недоторканість : автореф. дис. к.ю.н. 12.00.03. Харків : Університет внутрішніх справ, 1999. 19 с.
6. Шершеневич Г.Ф. Задачи и методы гражданского правоустройства. Казань : Типо-литография Императорского университета. 1898. URL: <https://www.allpravo.ru/library/doc99p/instrum1916/>.

7. Циганов О.Г. Адміністративні послуги у сфері правоохоронної діяльності України : дис. д.ю.н. 12.00.07. Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Київ : Державний науково-дослідний інститут МВС України, 2018. 587 с.

8. Керимов Д.А. Методология права: предмет, функции, проблемы философии права. Москва : Изд-во СГУ, 2008. 521 с.

9. Луць Л.А. Загальна теорія держави і права : навч.-метод. посіб. Київ : Атіка, 2010. 412 с.

10. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави : навч. посіб. 9-е вид. зі змінами. Львів : Край, 2007. 197 с.

11. Костицький М.В. Про діалектику як методологію юридичної науки. *Філософські та методологічні проблеми права*. 2012. № 1. С. 3–17.

12. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 року № 90-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-%D1%80#Text>.

13. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2013. № 32. Ст. 409.

14. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2016. № 4. Ст. 43.

15. Про затвердження Положення «Про Головний сервісний центр МВС» : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 07.11.2015 № 1393. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MVS889.html.

Анотація

Петров С. Є. Методологічні засади дослідження адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС. – Стаття.

Актуальність статті полягає у тому, що питання, пов'язані з наданням адміністративних послуг фізичним та юридичним особам органами державної влади, зокрема органами Міністерства внутрішніх справ України та їхніми структурними підрозділами, потребують окремої уваги з огляду на пошук оптимального механізму врегулювання відносин між зазначеними учасниками відносин на основі виваженого підходу. Особлива природа цих відносин спонукає до визначення напрямів власного дослідження, яке б визначало правове становище учасників, зокрема адміністративно-правовий статус Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ України, враховуючи сучасні підходи до правового регулювання надання публічних послуг органами державної влади в умовах новітнього державорозуміння.

У статті розглянуто методологічні засади науково-пізнавальної діяльності, які визначають найкращий результат вирішення певної правової проблеми й правової характеристики адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ України. Автор виходить із методологічних засад пізнання, які ґрунтуються на інтегративній трирівневій системі, яка поєднує діалектично взаємопов'язані між собою: 1) принципи наукового пізнання; 2) методологічні підходи; 3) методи наукового дослідження. Визначено методологічні підходи та методи пізнання адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ України.

Зроблено висновок, що методологічним підходом до правової характеристики адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру є основоположні ідеї людиноцентризму, організації та здійснення адміністративного управління на основі принципів верховенства права та закону, пріоритетності прав людини,

спрямованості діяльності органів публічного адміністрування на забезпечення прав людини, відповідність сучасним принципам «розумного управління», цифрової трансформації як одного із засобів досягнення мети сучасної доктрини публічного адміністрування, визначення адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру Міністерства внутрішніх справ України як органу, принципи діяльності якого повинні поєднувати компоненти сучасного підходу до надання адміністративних послуг в їх широкому розумінні та надання сервісних послуг як засобу здійснення правоохоронної діяльності на основі виваженого балансу та компромісу інтересів окремої особи приватного права та публічних інтересів як інтересів спільноти таких осіб.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, публічні послуги, сервіс, публічне адміністрування, імператив, поліцейські послуги, дозвільна система, сервісні послуги, компетенція, повноваження, владні повноваження, публічно-сервісні функції.

Summary

Petrov S. Ye. Methodological bases of research of the administrative and legal status of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs. – Article.

The relevance of the article is that issues related to the provision of administrative services to individuals and legal entities by public authorities, in particular, the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and their structural units need special attention in terms of finding the optimal mechanism for regulating relations between these parties, based on a balanced approach. The special nature of these relations encourages to determine the directions of their own research, which would determine the legal status of participants in particular, the administrative and legal status of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, taking into account modern approaches to legal regulation of public services.

The article considers the methodological principles of scientific and cognitive activities that determine the best result of solving a certain legal problem of the legal characteristics of the administrative and legal status of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The author proceeds from the methodological principles of cognition, which are based on an integrative three-level system, which combines dialectically interconnected: 1) principles of scientific cognition; 2) methodological approaches; 3) methods of scientific research. Methodological approaches and methods of knowledge of the administrative and legal status of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are determined.

It is concluded that the methodological approach to the legal characteristics of the administrative and legal status of the Main Service Center is: the basic ideas of anthropocentrism, organization and implementation of administrative management based on the principles of law and order, human rights, human rights, compliance with human rights modern principles of “smart management”, digital transformation as one of the means to achieve the goal of modern doctrine of public administration, determining the administrative and legal status of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine as a body whose principles should combine components of modern approach to administrative services. Understanding and providing services as a means of law enforcement on the basis of a balanced balance and compromise of the interests of the individual of private law and public interests as well as interests of the community of such persons.

Key words: administrative and legal status, public services, service, public administration, imperative, police services, permit system, service services, competence, powers, authority, public service functions.

УДК 342.95

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).708](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).708)**О. Г. Розгон***orcid.org/0000-0003-3902-7967**кандидат юридичних наук,**доцент кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*

ІМІДЖ ПОЛІЦЕЙСЬКОГО ЯК СКЛАДНИК ЙОГО ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Актуальність теми. Без перебільшення можна сказати, що майже кожна людина на території України мала різні суспільні відносини з поліцейськими. Через значний обсяг виконуваних завдань Національна поліція України перебуває у постійному діалозі з громадянами. Тому серед всіх державних органів поліція є найбільш соціально доступною правоохоронною установою.

Під час реалізації реформи МВС України та Національної поліції України відбулася спроба відкорегувати образ поліцейського. Особливо яскраво можна прослідкувати механізми впровадження позитивного іміджу поліцейського під час формування у 2014 році нового підрозділу поліції – патрульної поліції. Результати такої діяльності дотепер мають свій відгук, адже статистичні показники соціологічних досліджень свідчать, що рівень довіри до патрульних поліцейських завжди вищий, ніж до інших підрозділів Національної поліції України.

Постановка проблеми. За результатами проведення соціологічних досліджень станом на грудень 2020 року не довіряють Національній поліції України 52% опитаних [1]. Такі цифри вражають, адже від ефективності діяльності силового відомства залежить стабільність і правопорядок у державі. Одним із факторів, які впливають на рівень довіри населення до Національної поліції України, а отже і на ставлення до поліцейських, є імідж поліцейського. У громадян нашої держави відбулося часткове перенесення стереотипу, який складався роками, у ставленні до працівників міліції на поліцейських. Тому подолання сталих кліше є основним завданням керівництва Національної поліції України.

Стан дослідження проблеми. Роботи, присвячені дослідженню іміджу поліції (міліції) України, неодноразово проводили вітчизняні вчені різних галузей науки: В.О. Болотова, І.В. Воробйова, Ю.О. Легеза, Н.С. Малущкіна, С.Л. Недов, В.І. Олефір, Г.О. Пономаренко, О.Л. Порфімович, А.М. Сарвас, В.М. Столбовий, А.С. Токарська, П.П. Френюк, О.М. Чукаєва, О.Ф. Юрчук та інші. Однак після 2014 року відбулися певні зміни іміджу поліцейського, а стрімкий розвиток сучасного суспільства потребує свіжого погляду на вказане явище з урахуванням нинішніх обставин.

Метою статті є з'ясування змісту іміджу поліцейського як складника його професійної діяльності. Для досягнення поставленої мети ми виокремили такі завдання: з'ясувати зміст поняття «імідж поліцейського»; визначити, як саме співвідносяться між собою поняття «імідж» та «професійна діяльність»; виділити складники іміджу поліцейського; запропонувати дієві напрями формування позитивного іміджу поліцейського.

Виклад основного матеріалу. Більшість авторів дотримуються думки, що «образ» є українським еквівалентом англійського слова «імідж». Річ у тім, що термін «імідж» англійською мовою означає «образ, уявлення, зображення». Тлумачний словник української мови трактує поняття «імідж» як громадську думку, уявлення про когось, щось; репутацію, образ; а також як образ особи (зокрема, її вигляд і манеру поведінки), спрямований на формування громадської думки чи уявлення про неї [5]. На нашу думку, імідж варто розглядати як цілісний, конкретний образ суб'єкта, який чітко відтворюється у громадській свідомості.

Під час формування позитивного іміджу Національної поліції України доцільно використовувати такі методи адміністративного права: переконання, виховання, особистий приклад, опитування громадської думки. Найтісніше імідж пов'язаний із такими формами переконання, як особистий приклад і виховання [4, с. 3–9]. Під переконанням розуміють способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети; імідж є образом, що складається в суспільній свідомості, уявленням, розумінням, оцінюванням громадянами діяльності поліції [4, с. 3–9]. Розвиваючи думку, висловлену Мироненко Т.Є., що метод переконання та імідж співвідносяться між собою, як діяльність і наслідки такої діяльності, як процес і результат [4, с. 3–9], можемо стверджувати, що імідж поліцейського є результатом його професійної діяльності.

Одночасно погоджуємося з думкою В.М. Столбового та підтримуємо його державно-управлінський підхід до розуміння сутності поняття «імідж». Даний підхід сформувався під впливом ціннісного й етичного підходів, що зумовлює подвійне розуміння його сутності: з одного боку, імідж є засобом впливу на суспільну свідомість

з метою підвищення авторитету й довіри до певного державного органу, з іншого – слугує засобом підвищення ефективності діяльності цього органу, що досягається шляхом внутрішнього усвідомлення і прийняття публічно задекларованих цілей і цінностей працівниками цього органу [2]. Тобто, можемо стверджувати, що значення даного явища для Національної поліції України являється ключовим в умовах сьогодення. А запровадження технологій позитивного іміджу Національної поліції України є шляхом, як до зміни ставлення громадян до поліції, так і до підвищення ефективності діяльності поліції в цілому. Такі явища є взаємопов'язаними та взаємозалежними.

Розуміючи сутність явища іміджу в цілому, з метою виділення в подальшому напрямків його формування пропонуємо виділити п'ять основних складових іміджу сучасного поліцейського. Розглянемо їх детальніше.

Зовнішній вигляд (одяг, зачіска, аксесуари та атрибути) є першим фактором, за яким люди приймають рішення про особу, в тому числі і про поліцейського. Відповідно до підпункту 9 пункту 1 розділу II Правил етичної поведінки поліцейських під час виконання службових обов'язків поліцейський повинен мати охайний зовнішній вигляд, бути у встановленій формі одягу [3].

Відсутність можливості урізноманітнити свій зовнішній вигляд, обґрунтоване обов'язком носіння форми та дотриманням встановлених нормативно-правовими актами правил, відіграє лише позитивну роль. Носіння форми викликає у громадян серйозне ставлення до особи поліцейського та вчинюваних ним дій, поважне відношення до представника влади. Відсутність форменого одягу, неакуратні речі або досить вільний вигляд одягу поліцейського відіграють прямо протилежну роль – відбувається порушення сприйняття поліцейського як суб'єкта владних повноважень, накладається образ звичайного громадянина, що, як правило, негативно впливає на виконання професійних функцій. Звичайно, виключенням є виконання поліцейськими оперативних завдань, що потребують злиття з громадою, не передбачають розкриття особи поліцейського.

Сучасним трендом, особливо після реформи МВС України 2014 року, стало носіння поліцейськими вусів та бороди, а також наявність на видимих місцях тіла татувань. Зважаючи на вимоги сьогодення, зазначені нами та інші особливості зовнішності не впливають на ставлення громадян до поліцейських та дозволені керівництвом Національної поліції України. Проте вимога до них залишається нормативно-визначеною – вони повинні мати охайний вигляд.

Етична поведінка є наступною складовою іміджу, які ми виділяємо. Варто зазначити, що врегулювання діяльності державних структур

у демократичній правовій державі неможливе без затвердження етичних норм. Так, загальні засади етичної поведінки поліцейських в Україні визначені у Наказі МВС України «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських» від 09.11.2016 № 1179 [3]. Затверджені Правила є узагальненим зібранням професійно-етичних вимог щодо правил поведінки поліцейських та спрямовані на забезпечення служіння поліції суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод людини, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки і порядку на засадах етики та загальнолюдських цінностей [3]. Порушення визначених етичних норм може тягнути за собою різні види юридичної відповідальності у випадку наявності складу конкретного правопорушення. Водночас цікаво те, що в поліції відсутні технології оцінювання кадрів, на підставі яких можна було б визначити етичний рівень поліцейського. Запровадження та розвиток високих стандартів етичної поведінки серед поліцейських – важливий елемент їх позитивного іміджу.

Комунікативність, а точніше професійна комунікація поліцейського так само є невід'ємною складовою іміджу поліцейського, адже лише через спілкування поліцейського з окремими громадянами або їх колективами можливе виконання професійних обов'язків ефективно. Професійна комунікація поліцейського проявляється в наявності у нього здатності вступати в психологічний контакт з громадянами, формування довірливих відносин у зоні взаємодії, засновані на згоді та взаємному сприйнятті, забезпечення володіння навичками та вміннями спілкування та саморегуляції, а також сприятливими контакту властивостями особистості.

Комунікативність – це властивість особистості, її вроджена можливість вільно спілкуватися з людьми, але професійну комунікацію можливо та потрібно розвивати кожному поліцейському, незалежно від його особистісних характеристик, шляхом відвідування тренінгів особистісного зростання, застосування комунікативних вправ та інших способів саморозвитку. Професійна комунікативна культура є умовою та підставою для ефективної професійної діяльності, показником професійної компетентності та професійного самовдосконалення. Тобто, набуття професійних комунікативних знань, умінь та навичок є обов'язковим елементом формування позитивного іміджу поліцейського, адже безпосередньо в процесі ділового спілкування поліцейського та громадянина останній створює образ поліцейського.

Професіоналізм поліцейського, як елемент іміджу поліцейського, – це багатогранне явище, яке включає:

– відповідність професійної підготовки поліцейського (отримана професійна освіта, проход-

ження курсів початкової підготовки, проходження курсів підвищення кваліфікації, проходження додаткових курсів з метою розвитку професійних знань, умінь та навичок) набути компетенціям;

– наявність навичок застосування набутих професійних знань на практиці;

– наявність внутрішнього ставлення поліцейського до вчинюваних ним професійних дій, як до дій, вчинюваних в інтересах Національної поліції України, в інтересах держави в цілому.

У зв'язку з цим актуальним є питання підтримання професійного рівня поліцейського впродовж всього строку служби. Ми виділяємо декілька способів професійного розвитку поліцейських: формальний, тобто нормативно-визначений (курси підвищення кваліфікації, спеціалізація, службова підготовка, тощо) та неформальний, тобто нормативно не визначений, наприклад, обмін досвідом між поліцейськими (як у межах одного підрозділу, так і між підрозділами; як між поліцейськими, що займають рівнозначні посади, так і між начальником та підлеглим), відвідування курсів особистісного росту, саморозвиток, участь у різних державних програмах, акціях, тощо. Процес професійного розвитку має бути постійним та регулярним з метою відповідності вимогам сьогодення, які висуваються до поліцейських громадою.

Невід'ємною частиною сучасного світу є діджиталізація всіх форм суспільного життя. Особливо гостро потреба тотальної діджиталізації стала наявною в умовах запровадження карантинних заходів у 2020 році. Застосування за можливістю електронних ресурсів відбувається в Національній поліції України шляхом впровадження мобільних додатків, вироблення механізмів оплати штрафів, подання звернень онлайн, удосконалення діяльності call-центрів поліції, та інше. Саме тому сучасний поліцейський має вільно орієнтуватися в поліцейських мобільних додатках, бути обізнаним і вміти застосовувати їх у професійній діяльності. Оперативне вирішення поставлених завдань за допомогою електронних ресурсів та гаджетів позитивно впливає на ефективність діяльності Національної поліції, а відповідно і на її результат – позитивний імідж поліцейських.

Формування позитивного стереотипу у ставленні до поліцейських, на наш погляд, може бути реалізовано за допомогою трьох основних напрямків: інформування, переконання та зміна поведінки. Конкретні кроки даних напрямків пропонуємо визначити та затвердити на нормативно-правовому рівні, а саме у Стратегії формування позитивного іміджу Національної поліції України 2021-2026, затвердженій наказом МВС України.

У зв'язку з тим, що громадська думка є основним критерієм оцінки діяльності поліції, співробітники відділів зв'язків з громадськістю Національної поліції України розміщують до-

стовірну інформацію про результати діяльності поліцейських в засобах масової інформації. Слід зазначити, що інформація про поліцію сьогодні відрізняється від тієї, яка з'являлася в засобах масової інформації про міліцію, тому що поліція стає іншою. Відкрита інформаційна політика дозволяє інформувати професійно і об'єктивно. Це, безсумнівно, призведе до позитивного результату і сприятиме поліпшенню відносин між цим державним органом і суспільством, а також формуванню позитивного іміджу поліцейського.

Слід зазначити, що істотна роль у формуванні позитивного іміджу поліції, безсумнівно, відноситься до якісного змісту тієї інформації, яка надходить із зовнішнього і внутрішнього середовища поліції. Зрозуміло, в цьому випадку інформація надається через офіційні повідомлення, і вона зазвичай регулюється, але в кінці кінців поліція є особливим органом, і, відповідно, при поданні інформації громадськості неможливо дозволити використання чуток і брехні, оскільки це визначає рівень довіри до поліції і громадському думку про діяльність співробітників структурних підрозділів.

Переконання, як напрям формування позитивного іміджу Національної поліції України, проявляється в діях поліцейських, під час спілкування з громадянами, проведення роз'яснювальних бесід, виступів у засобах інформації. Під час переконання слід надати громаді упевненість у надійності самого органу Національної поліції та кожного поліцейського, їх компетентності та прогресивності. Крім того, має бути зроблено акцент на соціальній значимості даного правоохоронного органу.

І, звісно, формування позитивного іміджу поліцейського неможливе без зміни свідомості та поведінки самих поліцейських. Досягнення такого результату можливе через якісний відбір кадрів під час прийому на службу та подальший їх моніторинг. Запровадження чіткої корпоративної етики, що вже відбулося, та подальший жорсткий контроль дотримання нормативно-визначених стандартів поведінки поліцейських. Також, як засіб зміни поведінки поліцейських, вважаємо створення належним умов роботи поліцейських, а також проведення регулярних консультацій з психологами всіх поліцейських впродовж служби.

Висновки. Підсумовуючи, сказане, можна зробити висновок про те, що імідж поліцейського – це комплексне динамічне явище, яке потребує постійного удосконалення. Дане поняття являє собою внутрішнє уявлення громадян про поліцейських та їх ставлення до них. Постійне удосконалення механізмів формування позитивного іміджу поліцейського необхідне для підвищення соціального довіри, яка може знизити рівень невизначеності у відносинах між громадянами держави і поліцейськими.

Література

1. Україна-2020: невинуваті очікування, неочікувані виклики. *Підсумки року у дзеркалі громадської думки (грудень 2020р.)*. URL: <https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/ukraina2020-nevynuvatni-ochikuvannia-neochikuvani-vyklyky-pidsumky-roku-u-dzerkali-gromadskoi-dumky-gruden-2020r>.

2. Вільний тлумачний словник. *Новітній онлайн-словник української мови (2013—2018)*. URL: <http://sum.in.ua/f/imidzh>.

3. Мироненко Т.Є. Підвищення іміджу органів прокуратури серед населення як умова вдосконалення їх взаємодії з громадськістю. *Південноукраїнський правничий часопис Одеського державного університету внутрішніх справ*. 2008. № 1. С. 3–9.

4. Столбовий В.М. Імідж Національної поліції як суб'єкта службових відносин у сфері національної безпеки України. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 2. С. 273–275.

5. Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських: наказ МВС України від 09.11.2016 № 1179. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text>.

Анотація

Розгон О. Г. Імідж поліцейського як складник його професійної діяльності. – Стаття.

Метою написання наукової статті є з'ясування змісту іміджу поліцейського, як складової його професійної діяльності. Для досягнення поставленої мети автор виокремлює наступні завдання: з'ясувати зміст поняття «імідж поліцейського»; визначити, як саме співвідносяться між собою поняття «імідж» та «професійна діяльність»; виділити складові іміджу поліцейського; запропонувати дієві напрямки формування позитивного іміджу поліцейського.

В роботі запропоновано імідж розглядати як цілісний, конкретний образ суб'єкта, який чітко відтворюється у громадській свідомості. Автор робить висновок, що імідж поліцейського є результатом його професійної діяльності.

Автор виділяє п'ять основних складових іміджу сучасного поліцейського: зовнішній вигляд (охайний зовнішній вигляд, бути у встановленій формі одягу); етична поведінка (загальні засади етичної поведінки поліцейських в Україні визначені у Наказі МВС України «Про затвердження Правил етичної поведінки поліцейських» від 09.11.2016 № 1179); комунікативність, а точніше професійна комунікація поліцейського (здатність вступати в психологічний контакт з громадянами, формування довірливих відносин у зоні взаємодії, засновані на згоді та взаємному сприйнятті, забезпечення володіння навичками та вміннями спілкування та саморегуляції, а також сприятливими контакту властивостями особистості); професіоналізм поліцейського (відповідність професійної підготовки поліцейського набутим компетенціям; наявність навичок застосування набутих професійних знань на практиці; наявність внутрішнього ставлення поліцейського до вчинюваних ним професійних дій, як до дій, вчинюваних в інтересах Національної поліції України,

в інтересах держави в цілому); діджиталізація поліцейської діяльності.

Автор виділяє три основних напрямки формування позитивного іміджу поліцейського: інформування, переконання та зміна поведінки. Конкретні кроки даних напрямків запропоновано визначити та затвердити на нормативно-правовому рівні, а саме у Стратегії формування позитивного іміджу Національної поліції України 2021-2026, затвердженій наказом МВС України.

Ключові слова: імідж, поліція, поліцейський, ефективність, фактори, етична поведінка, комунікативність, діджиталізація.

Summary

Rozgon O. G. The image of a police officer is a component of his professional activity. – Article.

The purpose of writing a scientific article is to clarify the content of the image of a police officer as part of his professional activity. To achieve this purpose, the author defines the following tasks: to clarify the meaning of the concept of "police image"; determine exactly how the concepts of "image" and "professional activity" relate to each other; identify components of the image of a police officer; to suggest effective directions of forming a positive image of a police officer.

The paper proposes to consider the image as a holistic, specific image of the subject, which is clearly reproduced in the public consciousness. The author concludes that the image of a police officer is the result of his professional activity.

The author identifies five main components of the image of a modern police officer: appearance (neat appearance, to be in the prescribed form of clothing); ethical conduct (general principles of ethical conduct of police officers in Ukraine are defined in the Order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine "About approval of the Rules of ethical conduct of police officers" 09.11.2016 № 1179); communication, or rather professional communication of a police officer (ability to enter into psychological contact with citizens, the formation of trusting relationships in the area of interaction, based on consent and mutual perception, ensuring communication skills and self-regulation, as well as favorable contact personality traits); professionalism of a police officer (compliance of professional training of a police officer with acquired competencies; availability of skills to apply the acquired professional knowledge in practice; availability of skills to apply the acquired professional knowledge in practice; the presence of the internal attitude of the police officer to his professional actions, as to the actions committed in the interests of the National Police of Ukraine, in the interests of the state as a whole); digitalization of policing.

The author identifies three main areas of forming a positive image of the police: informing, persuasion and behavior change. It is proposed to define and approve specific steps in these areas at the regulatory level, namely in the Strategy for the formation of a positive image of the National Police of Ukraine 2021-2026, approved by the order of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine.

Key words: image, police, police officer, efficiency, factors, ethical behavior, communication, digitalization.

УДК 347.998.85:342.92
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).709](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).709)

М. С. Сусак
orcid.org/0000-0002-4042-6925
аспірант кафедри адміністративного права
Інституту права Київського національного університету
імені Тараса Шевченка

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ РОЗСУД АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДУ ПЕРШОЇ ІНСТАНЦІЇ У КОМПЕТЕНЦІЙНИХ СПОРАХ

Постановка проблеми. Правом на звернення до адміністративного суду першої інстанції з позовом наділені не тільки фізичні, юридичні особи, а і суб'єкти владних повноважень. Кодексом адміністративного судочинства України (далі – КАС України) закріплено право суб'єктів владних повноважень звертатись із позовом до іншого суб'єкта владних повноважень, якщо на переконання позивача – відповідач своїм рішенням, діями втрутився у його компетенцію у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень, а також виникненням спірних правовідносин між суб'єктами владних повноважень з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. Правовідносини, які виникають між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень в науковій літературі, судовій практиці визначають як компетенційний спір. Особливістю компетенційних спорів є те, що позивачем і відповідачем в адміністративному суді першої інстанції виступає виключно суб'єкт владних повноважень.

Судді адміністративного суду першої інстанції при розгляді адміністративних справ у компетенційних спорах наділені правом на реалізацію процесуального розсуду, який полягає у виборі ними відповідних процесуальних рішень (дій), які в результаті призводять до ухвалення суддями обґрунтованого та законного судового рішення. Процесуальний розсуд адміністративного суду першої інстанції у компетенційних спорах полягає в комплексній оцінці адміністративної справи суддею на відповідність її положенням статей КАС України, а також здійснення її аналізу відповідно до критеріїв процесуального розсуду встановлюючи при цьому норми права, якими регулюються спірні правовідносини, фактичні обставини адміністративної справи, керуючись судовою практикою як національного законодавства, так і судовою практикою Європейського суду з прав людини, а також контролюючи рівень свого навантаження. Питання процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції у компетенційних спорах вченими, науковцями приді-

лено не достатньої уваги, не досліджено питання й критеріїв процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції у компетенційних спорах, а також у зв'язку із значними змінами внесеними до КАС України дана проблема, її актуальність, невирішеність потребує постійного вивчення, дослідження, оцінки та ґрунтовного аналізу, що й обумовило вибір автором даної теми дослідження.

Стан дослідження проблеми. Проблематиці дослідження питання процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції у компетенційних спорах приділено увагу у працях В. М. Бевзенка, В. В. Галуцька, П. В. Діхтєвського, О. В. Кузьменка, О. М. Пасенюка, М. І. Смоковича, С. Г. Стеценка та багато інших і є предметом обговорення на багатьох круглих столах, науково-практичних конференціях.

Метою дослідження є здійснення комплексного аналізу й оцінки особливостей процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції у компетенційних спорах.

Виклад основного матеріалу. Конституція України гарантує кожному право на звернення до суду за захистом своїх прав та свобод, а також надає право на оскарження в суді рішень, дій, бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб.

КАС України (ст. 19 КАС України) закріплено перелік адміністративних справ на які поширюється юрисдикція адміністративних судів. Здійснивши їх комплексний аналіз, варто зазначити, що спірні правовідносини виникають між такими суб'єктами: 1) фізична, юридична особа (позивач) – суб'єкт владних повноважень (відповідач); 2) суб'єкт владних повноважень (позивач) – фізична, юридична особа (відповідач); 3) суб'єкт владних повноважень (позивач) – суб'єкт владних повноважень (відповідач).

В даній статті пропонуємо більш детально зупинитись та розглянути спірні правовідносини, які виникають між суб'єктами владних повноважень.

Зокрема, варто зазначити, що відповідно до приписів п. 3, п. 4 ч. 1 ст. 19 КАС України визначено, що юрисдикція адміністративних судів поширюється на публічно – правові спори між суб'єкта-

ми владних повноважень з приводу: 1) реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень; 2) укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

Отже, стосовно першого виду правовідносин, які виникають між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень в науковій літературі, судовій практиці визначають ще як компетенційний спір.

Для кращого розуміння компетаційного спору, варто розглянути його через поняття «компетенція». Так, під компетенцією розуміють сукупність повноважень, прав та обов'язків державного органу, установи або посадової особи, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань. Компетенцію державного органу чи посадової особи становлять їхні повноваження, визначені законом. Внаслідок різного тлумачення законодавства компетенція суб'єктів владних повноважень може перетинатися, внаслідок чого виникає компетенційний спір [1].

Отже, варто сказати, що до адміністративного суду першої інстанції мають право на звернення з позовом не тільки фізичні та юридичні особи, а і суб'єкти владних повноважень (виступати позивачем) із позовною заявою до іншого суб'єкта владних повноважень (відповідача), якщо позивач вважає, що відповідач своїм рішенням, діями втрутився у його компетенцію у сфері управління, тобто, якщо між суб'єктами владних повноважень виник конфлікт на основі реалізації ними їх управлінських функцій, або якщо такий суб'єкт владних повноважень відповідно до закону має виключне право на звернення з позовом до іншого суб'єкта владних повноважень.

Основним завданням, яке стоїть перед адміністративним судом першої інстанції при розгляді компетенційних спорів, правильно встановити наявність або відсутність у суб'єкта владних повноважень компетенції (повноважень). Компетенційні спори виникають виключно в межах реалізації функцій публічно – правового характеру суб'єктами владних повноважень. Особливість судового розгляду компетенційних спорів зумовлена необхідністю вирішення питання про те, чи належним чином реалізована компетенція відповідача та чи не порушена при реалізації повноважень компетенція позивача. Сталою судовою практикою є визначення спірної компетенції між двома суб'єктами владних повноважень. Розмежування компетенції різних органів має ґрунтуватись зокрема на положенні щодо недопущення дублювання їхніх повноважень [2].

Отже, завданням адміністративного суду першої інстанції при вирішенні компетенційних спорів, відповідно до основного завдання визначено-

го ст. 2 КАС України, є розв'язання законодавчих колізій, які призвели до виникнення спірних правовідносин між суб'єктами владних повноважень, з'ясування та усунення наявності зловживань зі сторони суб'єкта владних повноважень, які проявляються ним у формі привласнення або перевищення його повноважень.

Проте, варто зазначити, що не всі спори, які виникають між суб'єктами владних повноважень можна віднести до компетенційних спорів. Існують випадки, коли суб'єкти владних повноважень з метою захисту особистих інтересів як юридичної особи мають право звертатись із позовною заявою до іншого суб'єкта владних повноважень. Як зазначає Смокович М. І. та Бевзенко В. М. у такому разі суб'єкти владних повноважень діють як юридична особа, яка подає позов для захисту своїх інтересів господарюючого суб'єкта, а отже, в такому разі суб'єкти владних повноважень не звертаються з позовом для виконання їх владних повноважень, тому їх право на позов приписами ч. 4 ст. 5 КАС України не обмежується і не зв'язане приписами законності (ст. ст. 6, 9 Конституції України). Також, автори наголошують на тому, що адміністративно – правові спори між двома суб'єктами владних повноважень, де один із них захищає свої інтереси юридичної особи як господарюючого суб'єкта, не є компетенційними, у розумінні п. 3 ч. 1 ст. 19 КАС України. Такий спір належить до спорів фізичних чи юридичних осіб із суб'єктом владних повноважень щодо оскарження його рішень (нормативно – правових актів чи індивідуальних актів), дій чи бездіяльності (п. 1 ч. 1 ст. 19 КАС України) [3, с. 993].

Другим видом правовідносин, які виникають між суб'єктами владних повноважень та підпадають під юрисдикцію адміністративного суду першої інстанції є спори, що виникають з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

Визначення поняття адміністративного договору закріплено в п. 16 ст. 4 КАС України, відповідно до якого під ним розуміють, що це спільний правовий акт суб'єктів владних повноважень або правовий акт за участю суб'єкта владних повноважень та іншої особи, що ґрунтується на їх волеузгодженні, має форму договору, угоди, протоколу, меморандуму тощо, визначає взаємні права та обов'язки його учасників у публічно – правовій сфері і укладається на підставі закону: а) для розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; б) для делегування публічно – владних управлінських функцій; в) для перерозподілу або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; г) замість видання індивідуального акта; г) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [4].

З наведеного визначення варто виділити основні ознаки, притаманні адміністративному договору, а саме: 1) обов'язковою стороною виступає суб'єкт владних повноважень, а іншою стороною може бути як суб'єкт владних повноважень, так і інші особи; 2) змістом адміністративного договору є права та обов'язки сторін, що впливають із владних управлінських функцій суб'єкта владних повноважень; 3) суб'єкт владних повноважень має право укласти адміністративний договір тільки на підставі закону.

Варто зазначити, що наведені ознаки адміністративного договору, відповідно до визначення наведеного в КАС України, є достатніми для їх кваліфікації, однак, не є вичерпними. Так, до додаткових ознак адміністративного договору відносять те, що він: – реалізується на нормах адміністративного права; – метою адміністративного договору є задоволення публічних інтересів; – адміністративний договір оформлює ті суспільні відносини, які входять до предмета адміністративного права та ін. [5, с. 167].

На сьогоднішній день в Україні на законодавчому рівні в адміністративному праві відсутній спеціальний закон, який регулює правовідносини з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. У зв'язку з чим, нерідко в судовій практиці адміністративного судочинства трапляються випадки, коли адміністративні договори співвідносять, наприклад, з цивільними, господарськими договорами, а цивільні, господарські помилково вважають адміністративними договорами, або виникають спори стосовно правомірності укладання адміністративних договорів в тій чи іншій управлінській сфері, а також існують й інші обставини. Тому, доцільним на нашу думку, з метою подолання існуючих проблем на законодавчому рівні прийняти Закон України «Про адміністративні договори», в нормах якого закріпити поняття, види, ознаки, особливості, передумови та ін. з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів аби мінімізувати, або навіть унеможливити виникнення спірних правовідносин з даного питання.

У зв'язку із відсутністю закріплення на законодавчому рівні питання про адміністративні договори, адміністративний суд першої інстанції під час розгляду адміністративної справи, предметом позову якої є адміністративний договір, здійснює його оцінку, а також виходить з ознак, які притаманні саме адміністративному договору. Тобто, суддя адміністративного суду першої інстанції на основі свого процесуального розсуду під час розв'язання спору, предметом якого є адміністративний договір, досліджує, надає оцінку, встановлює чи була дотримана процедура укладання,

виконання умов, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративного договору.

В свою чергу суддя адміністративного суду першої інстанції під час розгляду позовної заяви щодо спірних правовідносин між суб'єктами владних повноважень наділений правом, відповідно до положень КАС України, на здійснення процесуального розсуду. Реалізація суддею адміністративного суду першої інстанції процесуального розсуду у компетенційних спорах полягає у виборі суддею певного процесуального рішення або здійснення відповідної процесуальної дії на протязі усього розгляду суддею адміністративної справи та завершується ухваленням суддею обґрунтованого, законного судового рішення. Суддя адміністративного суду першої інстанції здійснює ґрунтовний аналіз (оцінку) адміністративної справи у компетенційних спорах на основі критеріїв процесуального розсуду (норм права, фактичних обставин адміністративної справи, судової практики, навантаження). Висновки, отримані в результаті такого аналізу (оцінки) лягають в основу судового рішення, а також впливають на ухвалення суддею адміністративного суду першої інстанції саме такого судового рішення по адміністративній справі у компетенційних спорах.

Суддя адміністративного суду першої інстанції отримавши матеріали адміністративної справи в межах реалізації процесуального розсуду здійснює комплексну оцінку та аналіз адміністративної справи у компетенційних спорах на підставі критеріїв процесуального розсуду, а саме:

1) норм права – суддя адміністративного суду першої інстанції перевіряє чи врегульовані нормами саме адміністративного права спірні правовідносини, що склалися між суб'єктами владних повноважень (позивачем та відповідачем). Якщо суддею буде встановлено, що позов між суб'єктами владних повноважень не належить розглядати за правилами адміністративного судочинства, то суддя прийме рішення про відмову у відкритті провадження в адміністративній справі (ст. 170 КАС України) або закриє провадження в адміністративній справі (п. 1 ч. 1 ст. 238 КАС України);

2) фактичні обставини адміністративної справи – суддя адміністративний суд першої інстанції встановлює факт існування між суб'єктами владних повноважень компетенційного спору; встановлює чи дійсно суб'єктом владних повноважень була порушення компетенція іншого суб'єкта владних повноважень; встановлює право позивача на звернення з позовною заявою до адміністративного суду першої інстанції про встановлення відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень (відповідача); встановлює й інші обставини, які необхідні для прийняття рішення у компетенційному спорі;

3) судової практики – суддя адміністративного суду першої інстанції здійснює оцінку фактичних обставин адміністративної справи, норм права з урахуванням судової практики як національного, так і судової практики Європейського суду з прав людини;

4) навантаження – суддя адміністративного суду першої інстанції аби заощадити свій робочий час та зменшити навантаження, першочергово перевіряє чи належать спірні адміністративно – правові відносини до компетенції адміністративного суду першої інстанції. Адже, якщо спірні правовідносини у компетенційному спорі не підпадають під юрисдикцію адміністративного судочинства, то здійснювати їх комплексну оцінку (аналіз), витрачати на такі дії робочий час судді буде не продуктивно (раціонально).

На основі комплексного аналізу судової практики адміністративного судочинства, положень статей КАС України вбачаємо за доцільне розглянути зміст процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції на прикладах адміністративних справ, які виникають у компетенційних спорах, а також з підстав укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративного договору між суб'єктами владних повноважень, та визначити з яких підстав такі судові рішення були ухвалені адміністративним судом першої інстанції, проаналізувати їх правомірність, особливості прийняття.

Пропонуємо навести найбільш розповсюджені судові рішення судової практики адміністративного судочинства ухвалені адміністративним судом першої інстанції на основі процесуального розсуду у компетенційних спорах, а також з підстав укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративного договору з наступних спірних питань:

1. Відсутність між суб'єктами владних повноважень (позивачем та відповідачем) компетенційного спору.

Адміністративний суд першої інстанції отримавши матеріали адміністративної справи, здійснивши їх комплексний аналіз на основі критеріїв процесуального розсуду може прийти до рішення, що в спірних правовідносинах, які склалися між позивачем та відповідачем, відсутній компетенційний спір. За відсутності компетенційного спору між позивачем та відповідачем провадження в адміністративній справі підлягає закриттю. Однак, трапляються випадки, коли суддя адміністративного суду першої інстанції доходить до неправильного висновку про те, що спір є компетенційним та ухвалює помилкове судове рішення по адміністративній справі, яке в подальшому підлягає скасуванню судами вищих інстанцій.

Як приклад, доцільно навести судове рішення окружного адміністративного суду першої інстанції, який розглянув матеріали адміністративної

справи та прийняв рішення про те, що спір є компетенційним та підлягає задоволенню [6]. Однак, постановою Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду було розглянуто матеріали касаційної скарги та прийнято рішення про відсутність існування спору між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у відповідній сфері управління. Верховний Суд роз'яснив, що Державна фіскальна служба є суб'єктом владних повноважень, виконує власні повноваження та функції через Голову Державної фіскальної служби, а не самостійно, що виключає можливість існування компетенційного спору в розумінні КАС України, у зв'язку з чим провадження у справі підлягає закриттю та зазначив, що дана адміністративна справа не підсудна жодному суду [7].

2. Відсутність у позивача права на звернення до адміністративного суду з позовом про встановлення відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень.

Як приклад, доцільно навести постанову Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду, якою суд встановив, що вимоги підприємства, яке не є суб'єктом владних повноважень про встановлення відсутності компетенції (повноважень) суб'єкта владних повноважень, не підлягають розгляду в порядку адміністративного судочинства, оскільки спір щодо відсутності компетенції (повноважень) допускається виключно між суб'єктами владних повноважень. У зв'язку з чим Верховний Суд прийняв рішення – касаційну скаргу підприємства залишити без задоволення, а постанову апеляційного, якою було скасовано судове рішення суду першої інстанції та відмовлено у задоволенні позову – залишити без змін [8].

Також, варто навести Ухвалу окружного адміністративного суду першої інстанції, якою було відмовлено у відкритті провадження в адміністративній справі, оскільки спір в цій справі не належить розглядати в порядку адміністративного судочинства, так як спірні правовідносини не стосуються здійснення суб'єктом владних повноважень своїх владних управлінських функцій. До того ж, позов, що стосується компетенції у сфері управління може бути подано виключно суб'єктом владних повноважень до іншого суб'єкта владних повноважень, водночас нормами процесуального закону не передбачено права звернення фізичної особи до адміністративного суду з позовом про встановлення компетенції суду для складання адміністративного протоколу, тому спір є не компетенційним [9].

3. Відсутність компетенції між суб'єктами владних повноважень.

Відповідно до постанови Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду зазначено, що судом першої інстанції

було вірно прийнято рішення про закриття провадження в адміністративній справі [10], оскільки спірні правовідносини, які виникли між суб'єктами владних повноважень не відносяться до компетенційних, так як в них не йдеться про спір щодо розмежування компетенції між суб'єктами владних повноважень [11].

4. Оскаржуваний договір не носить ознак адміністративного договору.

Відсутність належного закріплення на законодавчому рівні процедури укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративного договору призводить до не однозначного розуміння сторонами адміністративної справи, що являє собою адміністративний договір та в порядку якого судочинства він має розглядатись.

Так, судом першої інстанції було відмовлено у відкритті провадження в адміністративній справі з мотивів того, що між сторонами існує спір про право, що у свою чергу, виключає його розгляд у порядку адміністративного судочинства. Також, судом зазначено, що оскаржуваний позивачем договір оренди землі є господарським договором та не носить ознак адміністративного договору [12]. В судовій практиці адміністративного судочинства апеляційним адміністративним судом сформований висновок про те, що метою адміністративних договорів здебільшого є реалізація публічних інтересів, в той час як метою більшості приватноправових договорів виступає індивідуальний інтерес. Для сторін адміністративного договору свобода вступати чи не вступати в договірні відносини не має характеру абсолютного принципу, що властиво приватному праву. Укладення адміністративного договору з боку державного органу є одночасно правом і обов'язком. Можливість на власний розсуд під час укладення адміністративних договорів обирати певний варіант поведінки є обмеженішою, ніж при укладенні цивільних чи господарських договорів. Отже, зміст адміністративного договору відрізняє його від господарських угод, у яких відносини ґрунтуються на юридичній рівності сторін, вільному волевиявленні та майновій самостійності [13].

5. Належність оскаржуваного договору суб'єкта владних повноважень саме до адміністративного договору в розумінні КАС України.

Як приклад, доцільно навести рішення суду першої інстанції [14], яке залишено без змін апеляційним адміністративним судом, а також підтримане Верховним Судом про те, що оспорюваний охоронюваний договір за своєю правовою природою є адміністративним договором. Також, судом акцентовано увагу на тому, що охоронюваний договір є публічно – правовим договором, питання щодо дії, припинення, скасування якого мають розглядатися за правилами КАС України [15].

Отже, здійснивши комплексний аналіз судової практики адміністративного судочинства у компетенційних спорах, а також стосовно питань укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративного договору між суб'єктами владних повноважень, варто зазначити, що нами наведено не вичерпний перелік адміністративних справ, а розглянуто судові рішення з найбільш актуальних на сьогоднішній день спірних питань. Варто також констатувати, що компетенцію суб'єктів владних повноважень становлять їх повноваження, які безпосередньо визначені законом. Проте нерідко компетенція суб'єктів владних повноважень може пересікатися і як наслідок може виникнути компетенційний спір. Як правило, компетенційний спір виникає в наслідок різного тлумачення законодавства суб'єктами владних повноважень, проте існують випадки коли суб'єкти владних повноважень перевищують свої повноваження або допускають їх привласнення.

Результатом здійснення суддею адміністративного суду першої інстанції процесуального розсуду у компетенційних спорах є прийняття ним одного з наступних судових рішень по адміністративній справі, а саме суддя може:

1) задовольнити позов повністю або частково чи відмовити в його задоволенні повністю або частково (ст. 245 КАС України). У разі задоволення позову суд може: визнати нечинним і скасувати рішення суб'єкта владних повноважень. Приймаючи таке рішення, важливо, щоб суд не вийшов за межі своїх повноважень та не прийняв відповідне рішення по суті спірного питання; зобов'язати суб'єкта владних повноважень прийняти рішення щодо спірного питання, утриматись від дій або вчинити певні дії. Варто звернути увагу на тому, що суд зобов'язуючи суб'єкта владних повноважень на прийняття рішення щодо спірного питання, не має права визначати саме зміст рішення суб'єкта владних повноважень, адже це є виключною компетенцією суб'єкта владних повноважень; розмежувати компетенцію суб'єктів владних повноважень щодо конкретного питання в сфері управління; іншим способом захистити права та інтереси учасників публічно-правових відносин у сфері управління, що не суперечить закону та ін.;

2) закрити провадження в адміністративній справі (ст. 238 КАС України);

3) залишити позовну заяву без руху або повернути позовну заяву (ст. 169 КАС України);

4) відмовити у відкритті провадження в адміністративній справі (ст. 170 КАС України);

5) залишити позовну заяву без розгляду (ст. 240 КАС України).

Висновки. Підводячи підсумок, варто сказати, що відповідно до норм КАС України, юрисдикція адміністративних судів поширюється

зокрема і на публічно – правові спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень (або іншими словами – компетенційний спір), а також з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. Однак, на основі комплексного аналізу даної проблематики, встановлено, що не всі спори, які виникають між суб'єктами владних повноважень відносять до компетенційних спорів. У розумінні КАС України, спір не буде вважатись компетенційним, коли суб'єкт владних повноважень звертаючись із позовною заявою до іншого суб'єкта владних повноважень захищатиме особисті інтереси як юридичної особи.

Установлено, що основним завданням адміністративного суду першої інстанції при вирішенні компетенційних спорів є розв'язання законодавчих колізій, які призвели до виникнення спірних правовідносин між суб'єктами владних повноважень, з'ясування та усунення наявності зловживань зі сторони суб'єкта владних повноважень, які проявляються ним у формі привласнення або перевищення його повноважень. Так, судді адміністративного суду першої інстанції під час розгляду адміністративних справ у компетенційних спорах, відповідно до положень КАС України, покладеного на них завдань, наділені правом на реалізацію процесуального розсуду. Який реалізується з моменту отримання позовної заяви суддею адміністративного суду першої інстанції на основі положень статей КАС України, критеріїв процесуального розсуду (норм права, фактичних обставин, судової практики, навантаження) і результатом здійснення суддею процесуального розсуду є ухвалення остаточного судового рішення по адміністративній справі у компетенційних спорах.

Література

1. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 5 липня 2019 р. по справі № 802/833/17-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82857551> (дата звернення: 28.12.2020).
2. Постанова Київського апеляційного адміністративного суду від 31 липня 2018 р. по справі № 826/19008/16. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/75630537> (дата звернення: 30.12.2020).
3. Смокович М. І., Бевзенко В. М. Адміністративний процес України : теорія, практика : Підручник. Заг. ред. д. ю. н., проф. Бевзенка В. М. Пер. з нім. і адап. Ришкова Г. В. Київ : ВД «Дакор», 2020. 1346 с.
4. Кодекс адміністративного судочинства України: Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. Дата оновлення: 15.08.2020. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення 29.01.2021).
5. Галунько В., Діхтієвський П., Кузьменко О. Адміністративне право України. Повний курс. Навчальний посібник. Херсон: ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.

6. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 23 листопада 2017 р. по справі № 826/7320/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/70508068> (дата звернення: 12.01.2021).

7. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 26 вересня 2019 р. по справі № 826/7320/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/84571249> (дата звернення: 29.12.2020).

8. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 5 липня 2019 р. по справі № 802/833/17-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82857551> (дата звернення: 30.12.2020).

9. Ухвала Уманського міськрайонного суду черкаської області від 22 вересня 2017 р. по справі № 705/748/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/69604426> (дата звернення: 13.01.2021).

10. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 14 березня 2019 р. по справі № 640/18401/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/80533559> (дата звернення: 12.01.2021).

11. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 27 лютого 2020 р. по справі № 640/18401/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/87868626> (дата звернення: 30.12.2020).

12. Постанова Окружного адміністративного суду міста Києва від 2 жовтня 2015 р. по справі № 826/22419/15 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/52037200> (дата звернення: 13.01.2021).

13. Постанова Сьомого апеляційного адміністративного суду від 15 січня 2020 р. по справі № 120/1435/19-а. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86997320> (дата звернення: 13.01.2021).

14. Постанова Житомирського окружного адміністративного суду від 19 червня 2018 р. по справі № 806/1536/18 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/74755516> (дата звернення: 13.01.2021).

15. Постанова Верховного Суду у складі колегії суддів Касаційного адміністративного суду від 23 грудня 2019 р. по справі № 806/1536/18 URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/86552104> (дата звернення: 30.12.2020).

Анотація

Сусак М. С. Процесуальний розсуд адміністративного суду першої інстанції у компетенційних спорах. – Стаття.

У статті на підставі узагальнення та порівняння чинного адміністративно – процесуального законодавства, судової практики адміністративного судочинства досліджено особливості процесуального розсуду адміністративного суду першої інстанції у компетенційних спорах. З'ясовано, що юрисдикція адміністративних судів поширюється, зокрема, і на публічно – правові спори між суб'єктами владних повноважень з приводу реалізації їхньої компетенції у сфері управління, у тому числі делегованих повноважень (компетенційний спір), а також з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів.

Автором на основі комплексного аналізу положень статей КАС України розглянуто та з'ясовано, що являє собою компетенційний спір, що розуміють під поняттям «компетенція», визначено та розглянуто поняття адміністративного договору та встановлено, які основні ознаки притаманні саме адміністративному договору. На підставі проведеного дослідження, авто-

ром встановлено, що на сьогоднішній день в Україні на законодавчому рівні в адміністративному праві відсутній спеціальний закон, який регулює правовідносини з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів. У зв'язку з чим, нерідко в судовій практиці адміністративного судочинства трапляються випадки, коли адміністративні договори співвідносять, наприклад, з цивільними, господарськими договорами, а цивільні, господарські помилково вважають адміністративними договорами, або виникають спори стосовно правомірності укладання адміністративних договорів в тій чи іншій управлінській сфері та ін. Тому, автором, з метою подолання існуючих проблем на законодавчому рівні запропоновано прийняти Закон України «Про адміністративні договори», в нормах якого закріпити поняття, види, ознаки, особливості, передумови та ін. з приводу укладання, виконання, припинення, скасування чи визнання нечинними адміністративних договорів аби мінімізувати, або навіть унеможливити виникнення спірних правовідносин з даного питання. Також, автором на основі комплексного аналізу судової практики адміністративного судочинства проаналізовано судові рішення адміністративних судів України ухвалених у компетенційних спорах, та встановлено, що нерідко компетенція суб'єктів владних повноважень може пересікатися і як наслідок виникає компетенційний спір.

Установлено, що судді адміністративного суду першої інстанції наділені правом на реалізацію процесуального розсуду у компетенційних спорах. Процесуальний розсуд адміністративного суду першої інстанції реалізується суддею відповідно до положень статей КАС України, а також здійснюється на підставі критеріїв процесуального розсуду (норм права, фактичних обставин, судової практики, навантаження) з моменту отримання суддею позовної заяви та завершується ухваленням остаточного судового рішення по адміністративній справі у компетенційному спорі.

Ключові слова: адміністративний суд першої інстанції, процесуальний розсуд, компетенційний спір, адміністративний договір, критерії процесуального розсуду.

Summary

Susak M. S. The administrative court of first instance procedural judgment in competent authority disputes. – Article.

Within the framework of the scientific article on the basis of generalization and comparison of the current administrative-procedural legislation the administrative court of first instance administrative proceedings content of procedural judgment in competent authority dis-

putes are investigated. It was found that the jurisdiction of administrative courts extends in particular to public – rights and disputes between the subjects of power authority over the exercise of their competence in the field of management, including delegated powers (jurisdictional dispute), and also over the: conclusion, execution, termination, cancellation or invalidation of administrative agreements.

In accordance with a comprehensive analysis of the provisions of the Code of Administrative Procedure of Ukraine the author considers and clarifies what is a competence dispute, understood as the term "competence", defines and considers the concept of administrative agreement and establishes what the main features of the administrative agreement are. Based on the research the author found that today in Ukraine at the legislative level in administrative law there is no special law regulating legal relations concerning the conclusion, execution, termination, cancellation or invalidation of administrative agreements. In this regard, generally in the judicial practice of administrative proceedings there are cases when administrative agreements are correlated for example with civil commercial agreements, and civil commercial agreements mistakenly considered to the administrative, or there are disputes about the legality of concluding administrative agreements in a particular management area, etc. Therefore, in order to overcome the existing problems at the legislative level the author proposed to adopt the Law of Ukraine "On Administrative Agreements", in the rules of which to enshrine the concepts, types, features, peculiarities, prerequisites, etc. regarding the conclusion, execution, termination, cancellation or invalidation of administrative agreements in order to minimize or even prevent the emergence of disputed legal relations on this issue. Also, according to a comprehensive analysis of the case law adopted in jurisdictional disputes of administrative proceedings of Ukraine author found that mainly the competence of subjects of power authority may intersect and as a result the competence dispute arises.

It was established that judges of the administrative court of first instance are endowed with the right to exercise procedural judgment in competent authority disputes. The procedural judgment of the administrative court of first instance is realized by the judge in accordance with the provisions of the articles of the Code of Administrative Procedure of Ukraine and is carried out on the basis of procedural judgment (rules of law, facts, case law, and workload) from the moment the judge receives the statement of claim and ends with the adoption of the final court decision on the administrative case in the competent authority dispute.

Key words: administrative court of first instance, procedural judgment, competent authority dispute, administrative agreement, criteria of procedural judgment.

УДК 442.951:502

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).710](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).710)**Я. А. Чернявська***orcid.org/0000-0002-5418-172X**здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів*

ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ ЛІСІВ

Актуальність теми. Ліси, задовольняючи потреби суспільства в соціально-економічній сфері, виконують водоохоронні, ґрунтозахисні, оздоровчі функції, впливають на формування клімату, є основою життя різних видів тварин і рослин, їх спільнот. Сучасний стан біосфери вимагає застосування комплексу заходів захисту для виживання людства, оскільки антропогенний вплив на природу може призвести до незворотних катастрофічних наслідків. У цьому плані важко переоцінити екологічну роль рослинного світу, в тому числі лісів, які справедливо вважаються «легенями» нашої планети.

Водночас сучасний стан лісокористування й охорони лісової та іншої рослинності в Україні характеризується значним погіршенням стану їх охорони. Зростає суспільна небезпека знищення і пошкодження лісової та іншої рослинності, тому виникає необхідність удосконалення системи правоохоронних органів щодо охорони лісових ресурсів. Необхідність таких мір зумовлена роллю лісів у забезпеченні права кожного громадянина на безпечне для життя і здоров'я довкілля, потребою відшкодування шкоди, завданої порушенням права їх раціонального використання, з метою збереження лісів для майбутніх поколінь. Аналіз екологічної ситуації та показників адміністративних лісопорушень в Україні свідчить про недостатнє дослідження діяльності правоохоронних органів щодо охорони природи, зокрема лісів, на теоретичному, аналітичному рівні та врахування його важливого практичного значення. З огляду на це проведення теоретичного розроблення зазначеної проблеми позитивно позначається на ефективності правозастосовчої діяльності у сфері охорони лісів.

Аналіз публікацій. Значущість наукового дослідження питань у сфері охорони природи лісу підтверджується численними працями В.Є. Борейка, Н.П. Бортник, В.Л. Бредіхіної, А.П. Гетьмана, О.В. Головкина, С.Г. Грицкевича, Є.В. Додіна, Б.В. Кіндюка, В.І. Книша, І.А. Куян, О.Я. Лазора, Я.І. Лазаренка, К.Ю. Мельника, Р.В. Миронюка, О.І. Остапенка, М.В. Руденка, К.А. Рябець, С.В. Таранушича, Я.М. Толочко, О.М. Хіміч, С.В. Шарапової, В.В. Шемчука та ін. Разом із тим необхідно зазначити, що у вітчизняній юридичній літературі питання адміністративно-правових засад діяльності правоохоронних

органів у сфері охорони природи в Україні висвітлено недостатньо. В існуючих наукових працях ці питання досліджувалися фрагментарно або в межах ширшої правової проблематики, або в комплексі з різноманітними аспектами інших правових явищ. Більше того, в правовому регулюванні діяльності правоохоронних органів у сфері охорони природи накопичилося чимало застарілих, невіршених проблем, які суттєво впливають на виконання покладених на ці органи завдань та функцій, а в деяких випадках призводять до порушення прав, свобод та законних інтересів учасників адміністративних правовідносин.

Викладення матеріалів дослідження. Натепер в Україні проходить реформа Національної поліції, на яку впливає новий адміністративно-територіальний устрій держави та необхідність створення єдиного безпечного простору, оперативного реагування на виклики та доступність поліцейських послуг. Цілком зрозуміло, що цей процес торкнувся й проблеми охорони природних багатств загалом, тому від його успішної реалізації залежить доля нинішнього і майбутнього поколінь. Як вказує І.Д. Казанчук, серед органів державної влади у сфері забезпечення екологічної безпеки певне місце займають органи Національної поліції України [1, с. 56].

Для вирішення завдань, поставлених перед органами внутрішніх справ у сфері лісоохорони та кваліфікованого виконання природоохоронних функцій, співробітники поліції вчиняють певні дії, що впливають із приписів права. Іншими словами, закріплюючи компетенцію поліції у сфері, що розглядається, держава чітко визначає таку діяльність та обмежує її певними юридичними рамками. Важливим фактором, що визначає природоохоронну діяльність Національної поліції, є наявність системи нормативно-правових актів, до числа яких відноситься Конституція України, Закони України (далі – ЗУ) «Про охорону навколишнього природного середовища» і «Про Національну поліцію» 2015 р., Лісовий кодекс України та інші нормативні акти.

Забезпечення надійної правової основи діяльності поліції в питаннях боротьби з правопорушеннями у сфері охорони лісів виступає проблемою, що має як теоретичне, так і важливе практичне значення.

Національна поліція бере активну участь в охороні навколишнього природного середовища поряд з іншими державними органами, здійснює охорону природних комплексів та окремих об'єктів природи, які підлягають особливій охороні. У зв'язку з цим Національна поліція входить до групи державних органів спеціальної компетенції. Це положення визначено Законом України «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.», прийнятим 31 березня 2019 р. Верховною Радою України. Відповідно до цього закону Міністерство внутрішніх справ та його територіальні органи повинні брати участь у вирішенні питань у галузі охорони навколишнього природного середовища у взаємодії з іншими уповноваженими на те державними органами України.

У змісті Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» від 1991 року встановлюються фундаментальні правила та основні принципи його охорони, а також правові, економічні та соціальні основи вирішення цього завдання. Важливе місце в реалізації цих завдань покладається на Міністерство природних ресурсів України, Міністерство аграрної політики і продовольства України, Міністерство України з питань надзвичайних ситуацій і в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, а також на Державне агентство лісових ресурсів.

Виходячи з цього, цей закон є основним нормативним актом, що регулює напрями природоохоронної діяльності органів внутрішніх справ взагалі й охорони лісів України зокрема. Тому його слід розглядати як юридичну основу для діяльності поліції з охорони лісового фонду та лісів, що не входять до нього, та її подальшої активізації.

Із прийняттям Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» вперше в історії України основним пріоритетом визначено охорону життя і здоров'я людини та забезпечення сприятливих екологічних умов для життя. У ньому вперше диференціюється за різні правопорушення у сфері екології дисциплінарна, матеріальна, адміністративна та кримінальна відповідальність. Правозастосовча практика дії Закону за останні роки показала, що його окремі положення потребують уточнення. Вимагає більш чіткого розмежування компетенція державних і місцевих органів управління, компетенція спеціально уповноважених на те державних органів охорони навколишнього середовища України. Крім того, цей базовий закон повинен бути приведений у відповідність із прийнятою у 1996 р. Конституцією України. Одночасно з цим, як указує О.С. Проневич, структурні підрозділи МВС також потребують реформування шляхом реалізації моделі Community Policing (служіння суспільству) [2, с. 642].

До змісту повноважень Державної екологічної інспекції, яка діє у складі Міністерства охорони навколишнього природного середовища, входить положення стосовно того, що органи внутрішніх справ повинні притягувати до відповідальності осіб, які вчинили правопорушення, до вимог законодавства про охорону навколишнього природного середовища. Тому органи внутрішніх справ за змістом ст. 242-1 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» розглядаються як суб'єкт державного контролю у сфері охорони природи і спеціально уповноважений на це орган. Відповідно до положень цього закону державне управління в даній сфері здійснюють Кабінет Міністрів України, Уряд Республіки Крим, Міністерство охорони навколишнього природного середовища України та його органи на місцях, а також спеціально уповноважені державні органи лісового господарства, місцеві органи державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 21 березня 2012 р. «Про затвердження Положення про обласні управління лісового та мисливського господарства Державного агентства лісових ресурсів України» державні органи управління лісовим господарством під час здійснення державного контролю взаємодіють з органами державної влади, іншими спеціально уповноваженими державними органами України в галузі охорони навколишнього середовища, правоохоронними та контрольними органами. Згідно з цим нормативним актом поліція взаємодіє з органами лісоохорони не як спеціально уповноважений, а як правоохоронний орган. Таке положення вказує на необхідність законодавчого уточнення статусу органів внутрішніх справ у сфері охорони навколишнього природного середовища взагалі та охорони лісів зокрема.

У цьому зв'язку необхідно погодитися з думкою М.А. Селіванова, який вважає, що «потрібно конкретніше говорити про органи, які є адресатами певних вимог» [3, с. 124]. У Законі йдеться про спеціально уповноважені державні органи. До числа органів, які виконують екологічні функції, відносяться: Державне агентство лісових ресурсів, Державна екологічна інспекція, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Державна інспекція ядерного регулювання України (Держатомрегулювання).

Враховуючи наявність цих численних органів, виникає необхідність конкретизувати й диференціювати їхні завдання у сфері охорони природи та екологічного контролю. У зв'язку з цим доцільно вказати, що на початку 90-х років у сфері правового регулювання природоохоронної діяльності міліції відбулися певні зміни. Прагнення звільнити поліцію від невласливих для неї функцій призвело до того, що під час розроблення Закону

УРСР «Про міліцію» 1990 р. не врахували природоохоронні функції цього органу, хоча у прийнятому Законі СРСР «Про радянську міліцію» був передбачений обов'язок міліції «брати участь у здійсненні передбачених законодавством заходів з охорони природи та екологічної безпеки». Таким чином, було допущено існування прогалин у законодавчому визначенні функції поліції у сфері природоохоронної діяльності поліції.

При цьому треба зауважити, що ЗУ «Про Національну поліцію» 2015 р. до захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян, власності, інтересів суспільства і держави включає ще один об'єкт – природне середовище.

Цілком очевидно, що охорона природи взагалі й окремих її об'єктів зокрема повинна виступати як самостійна функція поліції. З метою реалізації державної політики в цій сфері, нормативно-правових актів, прийнятих органами державної влади, рішень органів місцевого самоврядування з цього питання та виконання вимог лісоохоронного законодавства Міністерство внутрішніх справ України та його територіальні підрозділи видають відповідні накази, вказівки та інші відомчі нормативні акти. За їхньою допомогою визначається тактика лісоохоронної діяльності поліції. Іншими словами, цей вид практичної діяльності поліції на основі законів визначається внутрішньовідомчими нормативними актами. У нормативних актах повинні бути чітко визначені повноваження органів внутрішніх справ у сфері лісоохорони. Однак на практиці більшість актів носить загальний характер і не конкретизує функції, які повинні виконувати співробітники поліції в даній сфері. Таке положення іноді розширює межі уяви своїх повноважень у боротьбі з лісопорушеннями, що нерідко призводить до порушення законності, а співробітникам деяких підрозділів органів внутрішніх справ дає можливість не виконувати свої обов'язки. Така тенденція самоусунення від боротьби з правопорушеннями у сфері охорони природи, недооцінки з боку деяких керівників органів внутрішніх справ соціальної та економічної небезпеки лісопорушень сприяє процесу переростання порушень законодавства про охорону природи в більш тяжкі злочинні посягання на власність та на особистість. Пасивність і непрофесіоналізм працівників поліції, які беруть участь у лісоохоронних заходах, зумовлюються тим, що значна їх частина не отримала достатніх знань про природоохоронне законодавство. При цьому незнання нормативних актів, що регулюють лісоохоронну діяльність, не може виправдовувати їхню бездіяльність і порушення, тому потребують постійної уваги питання підвищення професійного рівня співробітників поліції.

У змісті ЗУ «Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 р.» зазначено, що «перехід до сталого розвитку здійснити не можна, зберігаючи нинішні стереотипи мислення, які нехтують можливостями біосфери і породжують безвідповідальне ставлення громадян і юридичних осіб до навколишнього середовища і забезпечення екологічної безпеки». Це зумовлює необхідність уточнення компетенції Національної поліції в цій сфері, тому виникає необхідність чіткого визначення змісту цілей, завдань і функцій лісоохоронної діяльності поліції та її співпраці з Державним агентством лісових ресурсів.

Цілі поліції у сфері охорони лісів впливають із числа загальних завдань органів внутрішніх справ, які сформульовані та закріплені в чинному законодавстві. Так, відповідно до ЗУ «Про Національну поліцію» на її підрозділи покладені функції захищати життя, здоров'я, права і свободи громадян, власність, інтереси суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань та забезпечення публічної безпеки і порядку.

Такі цілі деталізуються в змісті акта до рівня, на якому конкретна мета документу виступає як практичне завдання. Під цим терміном необхідно розуміти реальні цілі, які знаходять своє відображення у сфері охорони лісів в її законодавчо визначених вимогах: забезпечення особистої безпеки громадян; попередження і припинення злочинів та адміністративних правопорушень; розкриття злочинів; охорона громадського порядку та забезпечення громадської безпеки; надання допомоги в межах, установлених законодавством, громадянам, посадовим особам, підприємствам, установам, організаціям та громадським об'єднанням у реалізації їхніх законних прав та інтересів. Досягнення цілей потребує визначення функцій органів внутрішніх справ, під якими слід розуміти основні напрями їхньої діяльності з вирішення завдань, що стоять перед ними.

Основні функції поліції у сфері лісових відносин доцільно розділити на дві групи: 1) здійснення охорони державного лісового фонду та лісів у взаємодії з охороною громадського порядку та всіх форм власності; 2) проведення сумісної діяльності із суб'єктами природоохоронної діяльності та сприяння проведенню заходів по боротьбі з порушеннями лісового законодавства.

Одночасно з цим необхідно зазначити, що зміст лісоохоронної діяльності Національної поліції МВС України не дістав свого достатнього висвітлення в науковій літературі та в документах. Так, В.І. Волков зазначає, що «працівники поліції часто не знають, в яких випадках вони повинні надавати сприяння природоохоронним інспекціям у здійсненні ними надвідомчих повноважень з охорони та захисту природних багатств, а в яких – ні»

[4, с. 95]. Незнання або невірне розуміння співробітниками поліції своїх обов'язків у досліджуваній сфері суспільних відносин призводить на практиці до використання ними малоефективних методів і до дублювання функцій спеціалізованих природоохоронних органів.

Щодо визначення змісту терміна «надання сприяння» в юридичній літературі немає єдиного погляду. Наприклад, А.Є. Дмитрієв стверджує, що в процес надання сприяння природоохоронним органам входить контрольно-наглядова діяльність, профілактика правопорушень і застосування юридичної відповідальності за порушення вимог законодавства про охорону природи [5, с. 16].

Науковець Ю.П. Ледеяєв вважає, що під сприянням слід розуміти вжиття органами внутрішніх справ передбачених законодавством заходів щодо попередження та припинення спрямованих проти об'єктів природи правопорушень, щодо усунення причин та умов, що їм сприяють [6, с. 85].

На думку Г.І. Азарова і В.І. Волкова, під сприянням природоохоронним органам треба розуміти заходи, що вживаються органами внутрішніх справ для створення умов, які сприяють виконанню відповідними посадовими особами природоохоронних органів своїх службових функцій [7, с. 23].

З нашої точки зору, найбільш обґрунтованою є позиція М.К. Гориславського, який вважає, що зміст адміністративно-правової концепції органів внутрішніх справ включає не забезпечення умов, а організацію та безпосередню практичну охорону природних багатств від злочинних посягань [8, с. 111]. Необхідно зауважити, що автори наведених визначень не вказують на форму суспільних відносин, які виникають у разі надання сприяння, що не розкриває його повного змісту.

Суспільні відносини, що виникають під час надання поліцією сприяння природоохоронним органам, мають форму взаємодії. При цьому такі відносини виникають не хаотично, а в конкретних умовах та межах часу і місця. Дане положення підтверджується думкою професора О.П. Коренева, який вказує, що «значний обсяг роботи з боротьби з порушеннями правил полювання, правил рибальства та охорони рибних запасів поліція повинна проводити у взаємодії з органами мисливського та рибного нагляду, лісової охорони, природоохоронними громадськими організаціями» [9, с. 115]. У теорії управління взаємодію розглядають у двох аспектах: а) як категорію, яка є визначальною для всього процесу управління; б) як діяльність кількох об'єктів зі спільною метою. З авторської точки зору, під взаємодією у сфері охорони лісів слід розуміти узгоджену за цілями, місцем і часом спільну діяльність зазначених органів з метою попередження, припинення порушень законів про охорону природи і притягнення правопорушників до відповідальності. Най-

більш поширеними на практиці організаційними формами такої взаємодії є: спільне проведення рейдів, цільових операцій, патрулювання, виставлення контрольних постів, засідок, заслонів, проведення обходів, об'їздів тощо. Необхідність взаємодії поліції з органами, які здійснюють охорону лісів в Україні, підтверджують певні факти. Так, 29 квітня 1920 року було прийнято спільну постанову Народного комісаріату внутрішніх справ (НКВС) і Народного комісаріату охорони здоров'я Радянської Росії «Про охорону зеленої площі садів, приміських лісів та інших зелених насаджень». Документ пропонував місцевим органам влади вжити всіх необхідних заходів до охорони зеленого фонду шляхом притягання винних осіб до відповідальності.

Одночасно з наданням допомоги лісоохоронним органам у боротьбі з правопорушеннями поліція повинна самостійно здійснювати лісоохоронні функції:

а) поєднання охорони лісів з охороною громадського порядку;

б) охорону цього природного ресурсу на основі договорів з міністерствами (відомствами).

Суб'єктами цієї діяльності є співробітники управлінь (відділів) охорони громадського порядку ГУНП, міських, районних відділів, апаратів карного розшуку, ДАІ, патрульно-постової служби, позавідомчої охорони, дільничні інспектори поліції та ін.

У зв'язку зі здійсненням поліцією функцій охорони лісових ресурсів сутність та призначення цього напрямку діяльності найбільш повно можна з'ясувати, розглядаючи конкретні її види. Така робота здійснюється поліцією в процесі адміністративної, оперативної-розшукової діяльності, дізнання та попереднього слідства.

Адміністративну діяльність поліції з охорони лісів можна розділити на складові частини, що розрізняються за завданнями, характером відносин, що охороняються, специфікою їх правового регулювання та порядком виконання завдань конкретними структурними ланками поліції або її співробітниками. Згідно зі ст. 29 Лісового кодексу України нормативне регулювання у сфері лісових відносин має своїм змістом забезпечення ефективної охорони, захисту, раціонального використання і відтворення лісів. Тому завдання, покладене на поліцію в цій сфері, виконується за допомогою визначених за своїм характером заходів, спрямованих на забезпечення виконання цих положень.

Загальновідомо, що створення безпечного та сприятливого для життя навколишнього природного середовища можна досягнути за умови вдосконалення адміністративного та природоохоронного законодавства, а також забезпечення взаємодії Національної поліції та природоохоронних структур. Тому збереження і безперервне

підтримання кількісного і якісного стану, який гарантує екологічне благополуччя нашого суспільства, повинно стати пріоритетом по відношенню до будь-яких видів економічної вигоди від їх експлуатації.

Здійснюючи охорону лісового фонду України, поліція захищає суб'єктивне право громадян на безпечний стан навколишнього середовища, закріплений у Конституції України, а також право на природокористування, яке гарантоване ЗУ «Про охорону навколишнього природного середовища», Лісовим кодексом України та іншими нормативними актами.

У сучасних умовах діяльність поліції з охорони навколишнього природного середовища набуває особливої суспільної значимості. Цей процес супроводжується роз'ясненнями, рекомендаціями, заходами виховного характеру, тому проблема полягає в інформуванні суспільства щодо норм природоохоронного законодавства та формуванні встановлених законом правил поведінки. Однак інформованість громадян про окремі положення, заборони природоохоронного законодавства, їх орієнтація в системі відповідальності за правопорушення далеко не завжди відповідають сучасним вимогам, на жаль, така ситуація спостерігається ще з часів існування СРСР [10, с. 16]. Навіть серед працівників Національної поліції, які беруть участь у лісоохоронних заходах, законодавчі положення добре відомі тільки частині співробітників. Це говорить про те, що відповідні правові норми в деяких випадках не засвоюються і не стають особистісними регуляторами поведінки.

Разом із тим застосування норм права в процесі адміністративної діяльності поліції з охорони лісів не повинно бути пов'язане виключно з правопорушеннями в розглянутій сфері суспільних відносин. Значної уваги потребує організація втілення в життя правових приписів та вирішення численних організаційних питань забезпечення правопорядку. У даний час відповідно до загальної тенденції зміцнення гарантій прав і свобод громадян діяльність поліції має все більш чітко виражену спрямованість на захист прав громадян на безпечне для життя і здоров'я навколишнє природне середовище. Тому на перший план виходять питання здійснення заходів, спрямованих на попередження, припинення правопорушень у вигляді незаконних рубок, лісових пожеж та пошкодження лісів. Як вказує В.Л. Коржов, міжнародний досвід показує, що ефективність захисту цього природного ресурсу залежить від співпраці між регіональними та місцевими органами влади та участі в цьому процесі правоохоронних структур [11, с. 267]. Ефективність участі Національної поліції значною мірою залежить від того, наскільки добре і масштабно організована профілактична робота,

основний акцент в якій робиться на залучення до неї населення і взаємодію державних і місцевих ресурсів.

Такий зміст лісоохоронної діяльності поліції є найбільш характерним для забезпечення правопорядку в регіонах з інтенсивним використанням лісових ресурсів, до числа яких відносяться Карпати, коли одночасно гарантується і право громадян на природокористування, і здійснюється охорона лісових багатств від протиправних посягань на них. Необхідно вказати, що багато з функцій, які виконують співробітники поліції в процесі охорони лісів, здійснюються ними під час охорони громадського порядку. Забезпечення громадського порядку в парках, місцях масового відпочинку, як вказує А. Подоляка, забезпечує спокійні умови для суспільно корисної діяльності, побуту і відпочинку людей [12, с. 55].

У процесі масового відпочинку громадяни насамперед реалізують право загального природокористування, яке реалізується через вільне перебування в природному середовищі, яке здійснюється людиною незалежно від її праводієздатності.

Під охороною громадського порядку розуміється здійснення державними органами у взаємодії з громадськими формуваннями різних заходів щодо забезпечення охорони життя і здоров'я людей, їхніх честі та гідності, захисту прав, свобод і законних інтересів громадян, захисту інтересів підприємств, установ та організацій, щодо створення спокою в населених пунктах, що сприяє праці та відпочинку людей, нормальній роботі державних органів, громадських об'єднань, трудових колективів.

Основу громадського порядку становлять суспільні відносини, що складаються в громадських місцях, тобто в місцях спілкування людей у задоволенні їхніх матеріальних, духовних потреб під час відпочинку. Однак було би помилкою обмежувати громадський порядок тільки рамками громадських місць. Поняття громадського порядку охоплюють і відносини, що виникають поза громадськими місцями, але за своїм характером пов'язані із забезпеченням особистої безпеки громадян, громадського спокою, створенням нормальних умов для діяльності державних і громадських організацій, для праці та відпочинку громадян, охорони їх честі та гідності.

Зазначене повною мірою застосовується і до діяльності поліції з охорони лісів та захисту прав громадян на сприятливе навколишнє природне середовище з урахуванням того, що форми і методи охорони громадського порядку зумовлюються об'єктивними факторами, насамперед особливостями сфери, що охороняється. При цьому йдеться про охорону прав громадян від таких дій, які не спрямовані конкретно проти якоїсь особи, але містять загрозу для громадян та суспільства в цілому, як, наприклад, лісові пожежі.

Без урахування зв'язку соціальних законів з екологічними не можна створити науково-обґрунтовану динамічну модель структури громадського порядку в лісах України. Як вказує В.М. Ольнев, взаємозв'язок природоохоронної діяльності поліції з її функціями з охорони громадського порядку та боротьби зі злочинністю в місцях масового відпочинку населення, які є об'єктами природи або природними комплексами, гарантує збереження об'єктів природи (землі, вод, лісів) у природному стані, безпосередньо збільшує ступінь придатності останніх для задоволення матеріальних і духовних потреб людини [13, с. 48].

Хижацьке з економічної, правової та моральної точок зору використання лісів веде до погіршення екологічного стану навколишнього природного середовища та збільшення кількості правопорушень, а також формування в окремих громадян споживацького відношення до цього природного ресурсу.

Важливою особливістю охорони лісів поліцією є те, що цю діяльність слід розглядати не тільки в рамках охорони громадського порядку, а й забезпечення громадської безпеки. Участь у виявленні та усуненні тих причин і умов правопорушень, які фіксуються в українських лісах, являє собою діяльність поліції щодо усунення загрози громадській безпеці. До цього можна віднести діяльність поліції з попередження та участі в ліквідації лісових пожеж, які завдають величезної шкоди природі. При цьому вогнем знищуються запаси деревини, цінні та рідкісні види рослинності, фауна, заготовлена деревина, гинуть люди, руйнується інфраструктура. Важливим заходом забезпечення громадської безпеки є направлення співробітниками поліції повідомлень у відповідні природоохоронні органи, в Державне агентство лісових ресурсів про діяльність суб'єктів лісокористування, яка наносить шкоду цьому природному ресурсу.

Перетворення, що відбуваються у сфері охорони громадського порядку та громадської безпеки в рамках проведення в Україні адміністративної реформи, безпосередньо впливають на трансформацію завдань і функцій поліції та потребують приведення їх у відповідність із новими умовами функціонування суспільства.

Повсякденна лісоохоронна діяльність поліції здійснюється в рамках відомчих нормативних актів. Однак ці нормативні акти не містять комплексної спрямованості діяльності поліції з охорони лісів, а лише зосереджують її увагу на їх охороні від пожеж, рубок та незаконних лісокористувань. Прикладом такої відомчої діяльності є операція «Новорічна ялинка», в якій беруть участь співробітники Національної поліції у складі рейдових груп. Порушники притягуються до відповідальності на підставі ст. 65 КУпАП, згідно з якою за кожне незаконно вирубане або пошкоджене дерево накладається штраф на фізичних осіб у розмірі

від 510 до 1020 грн., на посадових осіб – від 2550 до 5100 грн., а також збиток у розмірі 498 грн.

Одним із дієвих засобів попередження та припинення правопорушень у сфері охорони довкілля, до якого відноситься лісовий фонд, є створення Екологічної поліції. Так, на сайті Президента України у квітні 2020 р. була зареєстрована петиція, яка включає в себе пропозиції щодо вдосконалення діяльності правоохоронних органів шляхом створення підрозділів Екологічної поліції. Пропонується внести зміни до діючого законодавства, в яких чітко визначити внутрішню структуру, функції та повноваження Екологічної поліції. За допомогою цієї структури держава зможе ефективно попереджувати протиправні дії в природоохоронній сфері, вживати заходів щодо усунення шкоди природі, а також притягувати правопорушників до відповідальності з метою забезпечення екологічного правопорядку в Україні.

У таких умовах об'єктивно виникла необхідність розроблення комплексного нормативно-правового акта, який регламентує лісоохоронну діяльність поліції, що закріплює функції поліції не тільки з надання сприяння лісоохоронним органам, але яка безпосередньо проводиться органами внутрішніх справ.

Необхідність чіткого визначення функцій поліції в розглянутій сфері зумовлена тим, що Національна поліція у своїй повсякденній діяльності не тільки сприяє охоронним органам, а й виконує роботу самостійно.

Чітке формулювання функцій поліції та визначення її повноважень у розглянутій сфері має важливе практичне значення, оскільки має сприяти активізації всього процесу боротьби з екологічними правопорушеннями.

Література

1. Казанчук І.Д. Компетенція органів Національної поліції України щодо охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки в інтеграційних умовах. *Наше право*. 2017. № 1. С. 54–61.
2. Проневич С.О. Проактивна діяльність поліції (міліції) як складова сучасної парадигми охорони правопорядку. *Форум права*. 2011. № 3. С. 639–643.
3. Селиванов Н.А. О законодательном обеспечении экологической безопасности. *Государство. и право*. 1995. № 2. С. 123–124.
4. Волков В.И. Некоторые пути повышения эффективности деятельности милиции по охране природы. *Окружающая среда под охраной закона*. Москва, 1982. С. 92–99.
5. Дмитриев А.В. Роль органов внутренних дел в охране окружающей среды. Хабаровск, 1984. 42 с.
6. Ледяев Ю.П. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел по борьбе с нарушениями правил рыболовства : дисс. ... канд. юрид. наук. Москва : Академия МВД СССР, 1990. 188 с.
7. Азаров Г.И., Волков В.И. Природоохранительная деятельность органов внутренних дел. Москва : Академия МВД СССР, 1990. 86 с.

8. Гориславский Н.К. Административно-правовая охрана природы органами внутренних дел. *Административные правонарушения, посягающие на социалистическую собственность и борьба с ними*. Горький : ГВШ МВД СССР, 1983. С. 109–114.

9. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная : учебник / под ред. А.П. Коренева. Москва : МЮИ МВД России, 1993. 245 с.

10. Липецкий В.С. Человек, природа, воспитание. Москва, 1977. 56 с.

11. Коржов В.Л., Полякова Л.В. Стратегічні завдання розвитку лісового сектору Карпат. *Наукові праці Лісівничої академії наук України*. 2014. С. 266–270.

12. Подоляка А. Громадський порядок сутність поняття та форми забезпечення. *Вісник національної академії прокуратури України*. 2009. С. 54–60.

13. Ольнев В.М. Совершенствование организации природоохранительной деятельности советской милиции как одно из направлений укрепления общественного порядка. *Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка*. Москва, 1985. С. 47–53.

Анотація

Чернявська Я. А. Правові основи діяльності Національної поліції у сфері адміністративно-правової охорони лісів. – Стаття.

У статті розглянуто правові основи діяльності Національної поліції у сфері адміністративно-правової охорони лісів, окреслення її місця в системі природоохоронних органів. На основі аналізу чинного законодавства України та відповідних підзаконних нормативно-правових актів, узагальнення практики їх реалізації визначено сутність та особливості адміністративно-правових засад діяльності правоохоронних органів у сфері охорони лісів в Україні. Надано науково обґрунтовані пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення правового регулювання відносин у зазначеній сфері.

Показано, що Національна поліція бере активну участь в охороні навколишнього природного середовища поряд з іншими державними органами, здійснює охорону природних комплексів та окремих об'єктів природи, які підлягають особливій охороні.

Доведено, що з прийняттям Закону «Про охорону навколишнього природного середовища» вперше в історії України визначено основним пріоритетом охорону життя і здоров'я людини та забезпечення сприятливих екологічних умов для життя.

Встановлено, що основні функції поліції у сфері лісових відносин доцільно розділити на дві групи: 1) здійснення охорони державного лісового фонду та лісів у взаємодії з охороною громадського порядку та всіх форм власності; 2) проведення сумісної діяльності із суб'єктами природоохоронної діяльності та сприяння в проведенні заходів з боротьби з порушеннями лісового законодавства.

Автором запропоновано під взаємодією у сфері охорони лісів розуміти узгоджену за цілями, місцем і часом спільну діяльність зазначених органів з метою

попередження, припинення порушень законів про охорону природи та притягнення правопорушників до відповідальності.

Наведено, що створення безпечного та сприятливого для життя навколишнього природного середовища можна досягнути за умови вдосконалення адміністративного і природоохоронного законодавства, а також забезпечення взаємодії Національної поліції та природоохоронних структур.

Ключові слова: Національна поліція, адміністративно-правова охорона, охорона лісів, нормативні акти, законодавство, лісопорушення.

Summary

Cherniavska Ya. A. Legal fundamentals of activities of the National Police in the area of administrative-legal protection of forests. – Article.

The article considers the legal fundamentals of activities of the National Police in the area of administrative-legal protection of forests, outlines its place in the system of environmental authorities. Based on the analysis of the current legislation of Ukraine and relevant by laws, generalization of practice of their implementation, the author determines the essence and features of administrative-legal fundamentals of law enforcement bodies in the area of forest conservation in Ukraine. Scientifically grounded proposals and recommendations for the improvement of legal regulation of relations in the area under study are proposed.

It is shown the National Police takes an active part in the natural environment protection together with other state authorities, protects natural complexes and individual natural object which are subject to special protection.

The research proves that protection of human life and health and provision of favorable ecological conditions for life were defined as priority for the first time in the history of Ukraine due to adoption of the Law “On Natural Environment Protection”.

It is established the basic functions of the police in the context of forest relations should be divided into two groups: 1) protection of the state forest fund and forests along with the protection of public order and all forms of ownership; 2) carrying out joint activities with the subjects of environmental activities and assistance in carrying out measures to combat violations of forest legislation.

From the author's standpoint, it was proposed to consider forest protection cooperation as the joint activities of the relevant bodies agreed on purposes, place and time to prevent, cease breach of the laws on environmental protection and bring offenders to liability.

It is stated the creation of safe and favorable environment can be achieved under the improvement of administrative and environmental legislation and ensuring cooperation between the National Police and environmental units.

Key words: National Police, administrative-legal protection, forest protection, legislative acts, legislation, forestry violation.

УДК 342:351(477)
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).711](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).711)

Я. В. Янушевич
orcid.org/0000-0001-9532-3387
кандидат економічних наук

ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІНСЬКОГО ВПЛИВУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ НА СУСПІЛЬНІ ВІДНОСИНИ, ЩО СКЛАДАЮТЬСЯ У СФЕРІ ОПОДАТКУВАННЯ

Актуальність теми дослідження. Глибинний аналіз та зіставлення державотворчих процесів в Україні в умовах незалежності дозволяють стверджувати, що проведення політичних, економічних, соціальних реформ, спрямованих на перетворення України в сучасну європейську країну, стало важливим і нагальним у світлі загальних світових тенденцій і практики. При цьому забезпечення економічної самостійності України у світлі євроінтеграційних процесів видається можливим лише за умови створення міцної фінансової системи в Україні.

Доходи Державного бюджету України прямо залежать від величини податкових надходжень. Тому не дарма податкам і зборам, які надходять до бюджету країни, відводиться особливе місце як джерелам формування державного та місцевих бюджетів. Їм належить провідна роль у забезпеченні виконання державної функції щодо регулювання економічних процесів. При цьому величина податкових надходжень залежить від дотримання вимог чинного законодавства у сфері оподаткування.

Отже, на сучасному етапі одним із питань, яке потребує особливої уваги, є проблематика правового та інституційного впливу на забезпечення сфери оподаткування. Здійснювати належне регулювання сфери оподаткування, а також оцінити доцільність та ефективність впровадження реформ податкової системи в Україні дозволяє з'ясування особливостей інституційного механізму забезпечення сфери оподаткування України, визначення системи суб'єктів публічного адміністрування, які безпосередньо формують інституційний механізм забезпечення сфери оподаткування та з'ясування правових основ їхньої діяльності. В цьому аспекті необхідно вказати, що в умовах трансформації сфери оподаткування зазначене зумовлює необхідність дослідження теоретико-правових засад управлінського впливу Президента України на суспільні відносини, що складаються у сфері оподаткування.

Стан наукового дослідження питання. Дослідженню складних і суперечливих питань, які стосуються проблематики забезпечення сфери оподаткування в Україні, займалися теоретики та практики В.Б. Авер'янов, Є.О. Алісов, О.Ф. Андрійко, М.І. Ануфрієв, О.М. Бандурка,

В.Т. Білоус, Ю.С. Бездушна, Д.А. Бекерська, Ф.Ф. Бутинця, Д.В. Вінницький, Л.К. Воронова, П.Т. Гега, Л.В. Гуреєва, О.М. Данілов, П.В. Діхтєвський, К.Ю. Іванова, В.М. Жук, М.І. Карлін, Л.М. Касьяненко, В.І. Кашин, Ю.О. Крохіна, М.П. Кучерявенко, А.В. Кормишова, В.С. Костюченко, А.М. Новицький, В.А. Панасюк, С.Б. Пархоменко, Г.В. Петрова, В.Ю. Попович, О.А. Прийма, Д.М. Серебрянський, А.М. Соколовська, О.І. Стрельніков, В.І. Теремецький, Н.М. Ткаченко, В.С. Шестак, І.П. Яковлєв та інші. Значення наукових праць вказаних вчених не викликає ніяких сумнівів, однак дослідження ролі та місця Президента України в інституційному механізмі забезпечення сфери оподаткування здійснювалося досить фрагментарно.

Метою статті є визначення ролі та місця Президента України в інституційному механізмі забезпечення сфери оподаткування.

Виклад основного змісту. Важливим питанням сьогодення є встановлення Україною курсу на євроінтеграцію, що стало головною та безпосередньою причиною реформування положень податкового законодавства та трансформації суб'єктів публічного адміністрування сфери оподаткування, особливої уваги серед яких заслуговує діяльність Президента України. Насамперед необхідно вказати, що загальноприйнятим є поділ суб'єктів публічної адміністрації на: 1) органи державної виконавчої влади; 2) органи місцевого самоврядування; 3) суб'єктів делегованих повноважень.

Конкретизуючи вказану диференціацію відповідно до сфери оподаткування, а також враховуючи позиції окремих дослідників, інституційний механізм забезпечення сфери оподаткування доцільно формувати з функціонального відображення діяльності таких суб'єктів публічної адміністрації: 1) органи державної виконавчої влади; 2) органи місцевого самоврядування [7]; 3) суб'єкти делегованих повноважень, якими у сфері оподаткування можуть виступати інститути громадянського суспільства; 4) суб'єкти, яких не віднесено до органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, але наділено окремими повноваженнями щодо забезпечення управлінського впливу у вказаній сфері. До цієї групи можна включити Верховну Раду України, Верховну Раду

АРК, Президента України, Національний Банк України, Уповноваженого Верховної Ради з прав людини, військово-цивільні адміністрації тощо.

З огляду на обсяг повноважень, які надано суб'єктам публічної адміністрації у сфері оподаткування, доцільно класифікувати зазначених суб'єктів на тих, які:

1) здійснюють інституційне забезпечення на загальнодержавному рівні (Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Державна митна служба України, Державна податкова служба України, громадські ради при органах влади загальнодержавного значення, всеукраїнські громадські організації, Верховна Рада України, Президент України, Національний Банк України, Уповноважений Верховної Ради з прав людини);

2) здійснюють інституційне забезпечення на місцевому рівні (територіальні органи Державної митної служби України та Державної податкової служби України, місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, громадські ради при місцевих органах влади, місцеві громадські організації, Верховна Рада АРК, військово-цивільні адміністрації).

Отже, Президент України в інституційному механізмі забезпечення сфери оподаткування займає особливе місце, адже є суб'єктом, якого не віднесено до органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, але якого наділено окремими повноваженнями щодо забезпечення управлінського впливу у вказаній сфері, здійснює інституційне забезпечення сфери оподаткування на загальнодержавному рівні.

Зазначимо, що закріплення правового статусу Президента України в Основному Законі та наділення його виключною компетенцією як глави держави сприяють визнанню за ним повноважень саме конституційно-правового характеру. Однак детальне вивчення правового статусу Президента України дає підстави розцінювати його не лише в контексті представника інституту президенства, а ще і як повноцінного суб'єкта публічної адміністрації. Дійсно, Президенту України відведено місце серед суб'єктів публічної адміністрації, яких не віднесено до органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, але яких наділено окремими повноваженнями щодо забезпечення управлінського впливу в різних сферах суспільних відносин, включно зі сферою оподаткування.

Характеризуючи правовий статус Президента України, необхідно вказати, що вперше посаду Президента в Україні було запроваджено Законом «Про Президента Української РСР» (далі – Закон) від 05.07.1991, відповідно до положень ст. 1 якого Президент визнавався найвищою посадовою особою Української Держави та главою виконавчої влади. Положеннями ст. 7 вказаного Закону було передбачено, що Президент Української РСР

має право скасовувати постанови та розпорядження Кабінету Міністрів Української РСР, Уряду Кримської АРСР, акти міністерств Української РСР, інших підвідомчих йому органів, виконавчих комітетів місцевих Рад народних депутатів Української РСР, а також зупиняти дію рішень органів виконавчої влади Союзу РСР на території Української РСР, якщо вони суперечать Конституції Української РСР і законам Української РСР [8]. Тотожні положення закріплювала і Конституція Української РСР 1978 року у ст. 114¹ [2].

На сучасному етапі розвитку Української держави правовий статус Президента України визначено Конституцією України, в якій йому відведено окремий розділ. Аналізуючи положення ст. 102 Основного Закону, можна дійти висновку, що на Президента України покладено три важливі ролі (функції):

1) Президент України є главою держави і виступає від її імені;

2) Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина;

3) Президент України є гарантом реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [3].

Таким чином, визначаючи Президента України главою держави та закріплюючи республіканську (змішану) форму правління, Конституція України, на відміну від попередніх нормативно-правових актів, якими було врегульовано правовий статус Президента, фактично виводить його посаду за межі тріади гілок єдиної державної влади.

Особливий правовий статус і неналежність Президента України до жодної з гілок влади не означають невизначеності його юридичного положення. Навпаки, Президент України, враховуючи його повноваження та комплексний характер взаємодії з іншими гілками влади, є сполучною ланкою між усіма гілками влади як центр, що налагоджує спільні взаємні зусилля. Тобто, місце Президента України має бути не «над», а «між» гілками влади як інтеграційного чинника їхньої співпраці [5]. У зв'язку з цим саме Президента України наділено широкими повноваженнями у сфері взаємовідносин із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади, він виступає своєрідним арбітром і забезпечує існування в державі системи стримувань і противаг із метою недопущення абсолютизації влади окремого державного органу.

Слід зазначити, що ціннісно-функціональне призначення Президента України в державі та суспільстві розкривається через його місце в системі державної влади України і визначається такими характеристиками:

1) Президент України в системі поділу державної влади не належить ані до законодавчої, ані до виконавчої, ані до судової влади, займаючи особливе, самостійне місце в державному механізмі, але за змістом своїх повноважень Президент України є найбільш наближеним до виконавчої влади;

2) влада Президента України є похідною від влади народу України, який є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні [3, ч. 2 ст. 5], що забезпечує формальну незалежність Президента України від інших вищих органів державної влади;

3) Президент України забезпечує єдність державної влади і державної політики, цілісність державного механізму;

4) Президент України є рівноправним суб'єктом у системі державної влади;

5) Президент України зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, які передбачено Конституцією та законами України [3, ч. 2 ст. 19; 4].

Слід звернути увагу і на те, що, розцінюючи Президента України як особливого суб'єкта, який реалізує публічне адміністрування, варто констатувати, що найбільший обсяг його повноважень закріплено саме у сфері виконавчої влади. Так, відповідно до положень п.п. 15 і 16 ст. 106 Конституції України Президент України має право скасовувати акти Кабінету Міністрів України й акти Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, рішення голів місцевих державних адміністрацій, що суперечать Конституції та законам України, іншим актам законодавства України. При цьому вказаними актами може бути врегульовано будь-яку сферу суспільних відносин, включно зі сферою оподаткування. Крім того, як передбачено ст. 137 Конституції України, з мотивів невідповідності нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим Конституції України та законам України Президент України може зупинити дію таких нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності [3].

Підтвердженням превалювання більшості повноважень Президента України у сфері виконавчої влади можна вважати й те, що у разі дострокового припинення повноважень Президента України відповідно до положень ст.ст. 108-111 Конституції України виконання обов'язків Президента України на період до обрання і вступу на пост нового Президента України покладатиметься на Прем'єр-міністра України. При цьому Прем'єр-міністр України у період виконання ним обов'язків Президента України не може здійснювати повноваження, які передбачено п.п. 2, 6, 8, 10-12, 14-16, 22, 25, 27 ст. 106 Конституції України [3].

Отже, загалом перелік повноважень Президента України визначено у ст. 106 Основного Закону [3] і він налічує 31 пункт. При цьому, враховуючи позиції окремих дослідників, можна констатувати, що наразі в юридичній науці існує кілька підходів до класифікації повноважень Президента України. Перший полягає у виокремленні повноважень щодо: 1) формування виконавчої влади; 2) визначення змісту та спрямування її функціонування; 3) забезпечення законності у сфері державного управління [6].

Другий підхід представлено, наприклад, авторами підручника «Загальне адміністративне право», які поділяють повноваження Президента України у сфері публічного адміністрування на: а) кадрові; б) забезпечувальні; в) контрольні [1]. Розглянемо більш детально вказану класифікацію:

1. Кадрові повноваження: внесення подання про призначення Верховною Радою України Прем'єр-міністра України, подання про призначення Міністра оборони України, Міністра закордонних справ України; призначення на посади та звільнення з посад половини складу Ради Національного банку України; призначення на посади та звільнення з посад половини складу Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення; внесення до Верховної Ради України подання про призначення на посаду та звільнення з посади Голови Служби безпеки України; присвоєння вищих військових чинів тощо.

2. Забезпечувальні повноваження: створення консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб; ухвалення рішень про введення в Україні або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення в разі потреби окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації з подальшим затвердженням цих рішень Верховною Радою України; ухвалення рішення про прийняття до громадянства України та припинення громадянства України, про надання притулку в Україні тощо.

3. Контрольні повноваження: зупинення дії актів Кабінету Міністрів України з мотивів їх невідповідності Конституції України з одночасним зверненням до Конституційного Суду України щодо їх конституційності; призначення всеукраїнського референдуму щодо змін Конституції України, проголошення всеукраїнського референдуму за народною ініціативою; скасування актів Ради міністрів Автономної Республіки Крим тощо.

Специфікуючи сказане до сфери оподаткування, доходимо висновку, що повноваження Президента України щодо забезпечення сфери оподаткування залежно від функціонального призначення доцільно класифікувати на:

- 1) повноваження щодо контролю;
- 2) повноваження щодо організації органів виконавчої влади;

- 3) повноваження щодо керівництва;
- 4) повноваження щодо встановлення окремих станів;
- 5) інші повноваження.

Вказане свідчить про те, що правовий статус Президента України має подвійний характер. По-перше, для галузі податкового права конституційні повноваження Президента України щодо гарантування державного суверенітету, територіальної цілісності України, дотримання Конституції України, прав і свобод людини та громадянина є вихідними положеннями, які мають розвиватися наукою податкового права та безпосередньо забезпечуватися органами та посадовими особами виконавчої влади та місцевого самоврядування. По-друге, деякі повноваження глави держави щодо формування органів виконавчої влади, контролю за їхньою діяльністю, забезпечення національної безпеки та інші дають підстави стверджувати, що інститут Президента в Україні законодавчо є таким, якого наділено функціями виконавчої влади [1].

Висновки. Отже, особливості управлінського впливу Президента України на суспільні відносини, що складаються у сфері оподаткування, як глави держави полягають у здійсненні керівництва фінансовою діяльністю відповідно до ст. 106 Конституції України. Крім того, Президента України наділено повноваженням скасовувати акти Кабінету Міністрів України з мотивів невідповідності Основному Закону, правом підписувати закони, які прийнято Верховною Радою України, і правом «вето» щодо прийнятих Верховною Радою України законів у сфері оподаткування.

Література

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галунько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Конституція (Основний Закон) України : Закон Верховної Ради УРСР від 20.04.1978 № 888-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/888-09#Text>.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Крусян А.Р. Президент України: особливості конституційно-правового статусу та тенденції його удосконалення. *Юридичний вісник : щоквартальний журнал*. 2011. № 2. С. 49–57.
5. Кузнецова О.В. Взаємодія інституту президентства з іншими гілками влади (на прикладі України, Росії та Білорусі). *Гілея : науковий вісник*. 2011. № 45 URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gileya/2011_45/Gileya45/P6_doc.pdf.
6. Мацелик Т.О. Президент України як суб'єкт адміністративного права. *Вісник Академії митної служби України. Серія: Право*. 2011. № 2. С. 68–72.
7. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/stru#Stru>.

8. Про Президента Української РСР : Закон Української РСР від 05.07.1991 № 1295-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1295-12#Text>.

Анотація

Янушевич Я. В. Особливості управлінського впливу Президента України на суспільні відносини, що складаються у сфері оподаткування. – Стаття.

У статті розглянуто теоретико-правові засади управлінського впливу Президента України на суспільні відносини, що складаються у сфері оподаткування. Встановлено, що детальне вивчення правового статусу Президента України дає підстави розцінювати його не лише в контексті представника інституту президентства, а ще і як повноцінного суб'єкта публічної адміністрації.

Акцентовано увагу на тому, що ціннісно-функціональне призначення Президента України в державі та суспільстві розкривається через його місце в системі державної влади України і визначається такими характеристиками: у системі поділу державної влади не належить ані до законодавчої, ані до виконавчої, ані до судової влади, займаючи особливе самостійне місце в державному механізмі, але за змістом своїх повноважень Президент України є найбільш наближеним до виконавчої влади; влада Президента України є похідною від влади народу України, який є носієм суверенітету та єдиним джерелом влади в Україні, що забезпечує формальну незалежність Президента України від інших вищих органів державної влади; забезпечує єдність державної влади і державної політики, цілісність державного механізму; є рівноправним суб'єктом у системі державної влади; зобов'язаний діяти лише на підставі, в межах повноважень і у спосіб, які передбачено Конституцією та законами України.

Доведено, що Президент України в інституційному механізмі забезпечення сфери оподаткування займає особливе місце, адже є суб'єктом, якого не віднесено до органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, але якого наділено окремими повноваженнями щодо забезпечення управлінського впливу у вказаній сфері, здійснює інституційне забезпечення сфери оподаткування на загальнодержавному рівні.

Ключові слова: інституційний механізм, повноваження, Президент України, суб'єкт публічної адміністрації, сфера оподаткування.

Summary

Ianushevych Ia. V. Peculiarities of the management influence of the President of Ukraine on social relations being formed in the taxation sphere. – Article.

The paper reviews the theoretical and legal principles of the management influence of the President of Ukraine on social relations that are being formed in the taxation sphere. It has been established that a detailed study of the legal status of the President of Ukraine makes grounds to assess it not only in terms of a representative of the presidency institution but also as a full-fledged public administration subject.

It has been emphasized that the value-based and functional assignment of the President of Ukraine in the state and society becomes clear through his place in the state power system of Ukraine and is characterized by the following: it does not belong to the legal or executive or judicial powers an occupies a special, independent place in the state mechanism, however, according to the content of his authority, the President of Ukraine is closer to the

executive power; the power of the President of Ukraine is derived from the people of Ukraine that is a carrier of sovereignty and the only source of power in Ukraine, which ensures the formal independence of the President of Ukraine from other supreme bodies of the state power; provides for the unity of the state power and state policy, and integrity of the state mechanism; is an equal subject of the state power system; and is obliged to act on the basis, within the limits of authority and by the way envisaged by the Constitution and laws of Ukraine.

It is proved that the President of Ukraine occupies a special place in the institutional mechanism supporting the taxation sphere because he is the subject that does not refer to the state executive bodies and local self-government bodies but has separate powers of the management influence in said sphere and performs the institutional support of the taxation sphere at the national level.

Key words: institutional mechanism, authority, President of Ukraine, public administration subject, taxation sphere.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

УДК 343.91

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).713](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).713)**А. Є. Фоменко***orcid.org/0000-0003-3755-4130**кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,**ректор**Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ***КРИМІНОЛОГІЧНА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ
ЯК РІЗНОВИД ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Всебічність і повнота наукового дослідження будь-якого правового явища вимагає врахування існуючого плюралізму підходів вчених до розуміння сутності предмету пізнання, з'ясування стану розробленості проблематики, що дозволяє визначити малодосліджені або взагалі не досліджені аспекти обраної теми, виокремити доктринальні положення, які складуть основу нової наукової розвідки, а також окреслити стратегію подальших напрямів наукових пошуків у межах визначеного об'єкту та предмету роботи.

Важливим етапом висвітлення особливостей кримінологічної діяльності, зокрема Національної поліції України, є виокремлення та осмислення наукових джерел, в яких вказаний феномен або дотичні до нього явища соціально-правової дійсності були окремим предметом пізнання вчених.

Варто вказати, що теоретичним дослідженням різних аспектів протидії злочинності приділяли увагу у своїх працях вітчизняні вчені А.М. Бабенко, О.М. Бандурка, А.Б. Блага, В.С. Батиргарєєва, В.М. Бесчастний, Є.М. Блажівський, І.Г. Богатирьов, В.І. Борисов, Р.С. Веприцький, М.Г. Вербеньський, В.В. Голіна, Б.М. Головін, В.К. Гришук, Л.М. Давиденко, Ю.Б. Данильченко, С.Ф. Денисов, Т.А. Денисова, О.М. Джужа, В.М. Дрьомін, В.П. Ємельянов, О.О. Житний, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.С. Іщук, О.Г. Кальман, Т.В. Корнякова, О.Г. Колб, О.М. Костенко, І.М. Копотун, О.М. Литвак, О.М. Литвинов, О.А. Мартиненко, В.О. Меркулова, В.А. Мисливий, С.А. Мозоль, А.А. Музика, Ю.В. Нікітін, Ю.В. Орлов, Н.А. Орловська, В.М. Попович, В.А. Тимошенко, В.П. Тихий, В.М. Трубников, В.О. Туляков, П.Л. Фріс, В.Б. Харченко, О.М. Храмцов, П.В. Хряпінський, В.В. Шаблистий, В.І. Шахун, О.С. Шеремет, О.Ю. Шостко, О.О. Юхно, І.С. Яковець, Н.М. Ярмиш та інші.

Кримінологічна діяльність Національної поліції є різновидом поліцейської, тому у цій статті ми досліджували ті наукові праці, в яких висвітлю-

валася юридична природа загаданого різновиду державно-соціальної діяльності.

Комплексному дослідженню питань поліцейської діяльності в Україні присвячено працю О.Ф. Кобзаря. Вчений дослідив основні напрями адміністративно-правового регулювання поліцейської діяльності в Україні, визначив організаційні засади поліцейської діяльності, по новому дав оцінку взаємодії органів публічного адміністрування в сфері забезпечення публічної безпеки. Як зауважує правник, під поліцейською діяльністю слід розуміти особливу форму державно-владної діяльності управлінського характеру, яка здійснюється уповноваженими органами державної влади із застосуванням поліцейських заходів, включаючи примус, з метою здійснення адміністративного нагляду в усіх сферах життєдіяльності суспільства, а також для забезпечення реалізації та захисту конституційних прав і свобод людини та громадянина. На думку вченого, ознаки поліцейської діяльності притаманні не лише органам державної влади, які виконують правоохоронну функцію, а й недержавним інституціям та громадянам [1, с. 251–252].

Схожих висновків доходить Я.М. Когут, який стверджує про те, що поліцейська діяльність здійснюється різними суб'єктами: органами поліцейської влади, громадськими організаціями, приватними підприємствами, окремими громадянами. Вони утворюють систему суб'єктів поліцейської діяльності, головне місце в якій займають поліцейські органи як особливі органи виконавчої влади [2, с. 324].

На думку правника, поліцейську діяльність необхідно поділяти на загальну (адміністративну) й спеціальну (оперативно-розшукову та кримінальну процесуальну). Під адміністративною поліцейською діяльністю, наголошує вчений, слід розуміти правоохоронну діяльність уповноважених державою суб'єктів публічної адміністрації, спрямовану на встановлення та

забезпечення правопорядку з можливістю застосування заходів адміністративного примусу у передбачених законом випадках. Під спеціальною поліцейською діяльністю автор пропонує розуміти діяльність уповноважених державою спеціальних суб'єктів поліцейської діяльності щодо здійснення оперативно-розшукової або кримінальної процесуальної діяльності, передбаченої нормами права, які визначають специфічний порядок її здійснення [2, с. 324–325]. Підхід правника щодо класифікації поліцейської діяльності на види загалом не викликає заперечень, проте дискусійною вважаємо позицію вченого про те, що адміністративна поліцейська діяльність за своїм обсягом охоплює правоохоронну.

Підтвердженням цьому слугує і позиція М.В. Лошицького, який доходить висновку, що поняття «правоохоронна діяльність» охоплює і поняття «поліцейська діяльність». Ці поняття досить схожі, але не тотожні. Не всі правоохоронні органи можна назвати поліцейськими. В основі виокремлення поліцейських органів із правоохоронних є дві ознаки, які відрізняють їх від суду, прокуратури, нотаріату. Так, поліцейську діяльність здійснюють органи, які утворюють систему, що складається із трьох підсистем: 1) загальної поліції (органи внутрішніх справ); 2) спеціалізованої поліції (митні органи, виконавча служба, санепідгляд); 3) спеціальних служб (СБУ, зовнішня розвідка).

На думку правника, елементами поліцейської системи держави є лише ті правоохоронні органи країни, які здійснюють свою специфічну діяльність в рамках виконавчої гілки влади, в суворій відповідності до законодавства конкретної держави, де чітко визначено їхні повноваження, завдання та обов'язки [3, с. 30]. Таким чином, вчений не тільки вказує на те, що правоохоронна діяльність є ширшим за обсягом поняттям, аніж поліцейська, але й наголошує на тому, що останню здійснюють лише спеціально уповноважені органи державної виконавчої влади.

Схожих висновків доходить і О. Косиця, яка наголошує на тому, що системне уявлення про поліцейську діяльність дозволяє розглядати її як частину правоохоронної діяльності. На думку вченої, поліцейську діяльність необхідно розглядати як вид державно-управлінської діяльності у правоохоронній сфері, мета якої полягає у служінні суспільству та яка реалізується спеціальними органами, уповноваженими від імені держави здійснювати охорону прав і свобод людини, протидіяти злочинності, підтримувати публічну безпеку і порядок із застосуванням превентивних поліцейських заходів і поліцейських заходів примусу [4, с. 136].

Узагальнюючи різні підходи вчених до визначення категорії «поліцейська діяльність», О.С. Проневич виокремлює такі ознаки поліцейської

діяльності: належність до видів соціальної діяльності; реалізація у вигляді усвідомленого і цілеспрямованого впливу суб'єкта на об'єкт, не пов'язаний із ним відносинами підпорядкування (субординації); основоположне значення категорії «охорона», яке передбачає захист суспільства від загроз (небезпек); наглядово-примусова спрямованість, яка зумовлює можливість застосування специфічних методів (засобів) адміністративного нагляду та адміністративного примусу; професійна природа і публічний характер; формальна визначеність і неприпустимість порушення законних процедур. Учений доходить висновку про те, що поліцейська діяльність – це один із видів державно-управлінської (адміністративної) діяльності, який реалізується наділеними спеціальною компетенцією застосування державного примусу озброєними органами державної виконавчої влади (формаціями), уповноваженими здійснювати охорону правопорядку, забезпечувати внутрішню безпеку, особисті та майнові права громадян [5, с. 14].

Модерним видається підхід тих вчених, які визначення поліцейської діяльності здійснюють крізь призму сукупності нормативно визначених поліцейських послуг, що відповідає положенням Закону «Про Національну поліцію» в аспекті покладених на поліцію завдань.

Як наголошує Д.М. Ластович, створення поліції саме як сервісної служби відображає прагнення влади змусити правоохоронну систему служити інтересам окремих громадян і суспільства загалом, захищати та сприяти їх нормальній реалізації. Сутність поліцейських послуг, на думку правника, значною мірою виражається й у змісті функцій, покладених на Національну поліцію України.

Вчений пропонує виділяти такі функції поліцейських послуг: адміністративну, комунікативну, оперативно-розшукову, виховну, кримінально-процесуальну, профілактичну, соціально-сервісну та охоронну. Однією з ключових функцій поліцейських послуг, зауважує автор, є адміністративна, в межах якої реалізується основний обсяг роботи Національної поліції із забезпечення публічного порядку та публічної безпеки, а також найбільш яскраво виявляється виконавчо-розпорядчий аспект їхньої діяльності як ланки виконавчої гілки влади. Охоронна функція, на думку вченого, передбачає реалізацію національною поліцією комплексу заходів, спрямованих на забезпечення особистої безпеки людини та захищеності від протиправних посягань належних як індивідуальним, так і колективним суб'єктам цінностей [6, с. 142–143].

Під категорією «поліцейська послуга», на думку О.Г. Циганова, І.С. Бабица, І.В. Войка, А.В. Бурбій необхідно розуміти передбачену законом публічно-владну діяльність органу або підрозділу поліції, що ґрунтується й впливає

із виконуваних цим органом (підрозділом) поліцейських функцій, безпосередньо пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини, інтересів суспільства і держави, протидією злочинності, підтриманням публічної безпеки і порядку та виражається в здійсненні дій чи прийнятті рішень, які відбуваються в контакт з конкретною фізичною чи юридичною особою, яка здебільшого самостійно звертається до відповідного органу (підрозділу) поліції, його посадової особи для реалізації своїх суб'єктивних прав, свобод і законних інтересів або виконання покладених на неї нормативними правовими актами обов'язків у правоохоронній сфері [7, с. 103]. Як впливає із зазначеного, поліцейська послуга ототожнюється із публічно-владною діяльністю органів поліції.

У науковій літературі можна споглядати і підхід щодо трактування поліцейських послуг як одного з напрямів поліцейської діяльності. Так, на думку В. Вдовічен, надання поліцейських послуг у сфері охорони прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави є об'єктивно необхідним і дуже важливим напрямом діяльності Національної поліції. Значення цих послуг полягає у тому, що вони дозволяють індивідуальним і колективним суб'єктам, у тому числі державі і суспільству загалом, в разі виникнення у них потреби посилити рівень безпеки певних своїх прав, свобод та законних інтересів, уклавши угоду про надання відповідних охоронних послуг з поліцією охорони [8, с. 155].

Отже, можна сформулювати такі власні судження:

1) поліцейська діяльність як явище соціально-правової дійсності постійно перебуває в полі зору науковців, підтвердженням чому слугує значна кількість підготовлених праць, в тому числі комплексних, присвячених її дослідженню;

2) з'ясування сутності поняття «поліцейська діяльність» здійснюється у нерозривній єдності з категорією «правоохоронна діяльність», що призводить до формування двох основних підходів до її розуміння: широкого та вузького;

3) з огляду на дослідження поліцейської діяльності переважно представниками адміністративно-правової науки її зміст частозводиться до державно-управлінської або адміністративної діяльності, що, на наше переконання, є доволі звуженим та потребує всебічного подальшого осмислення;

4) нагляд і примус, на думку більшості дослідників, є основними методами поліцейської діяльності, що, на наш погляд, не узгоджується з новою концепцією організації та функціонування Національної поліції України, за якої остання має стати сервісним правоохоронним органом, діяльність якого має здійснюватися на принципах верховенства права, дотримання прав і свобод людини, взаємодії з населенням на засадах партнерства.

Література

1. Кобзар О.Ф. Поліцейська діяльність в Україні: адміністративно-правовий аспект : монографія. Харків; Дніпропетровськ : Панов, 2015. 316 с.
2. Когут Я.М. Щодо поняття адміністративно-поліцейської діяльності. *Митна справа*. 2013. № 5(2.2). С. 321–326.
3. Лошицький М.В. Теоретико-правові засади адміністративно-поліцейської діяльності держави : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Київ, 2014. 36 с.
4. Косиця О. Поліцейська діяльність як наукова категорія. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 133–137.
5. Проневич О.С. Організаційно-правові засади діяльності поліції (міліції) Німеччини, Польщі та України: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.07. Харків, 2011. 36 с.
6. Ластович Д.М. Місце та значення поліцейських послуг у діяльності Національної поліції. *Форум права*. 2016. № 1. С. 141–146.
7. Циганов О.Г., Бабич І.С., Бойко І.В., Бурбій А.В. Поліцейська діяльність і поліцейські послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : монографія. Вінниця : ТОВ «Твори», 2019. 196 с.
8. Вдовічен В. Субстанціональні якості правової категорії «поліцейські послуги». *Підприємництво, господарство і право*. 2020. № 8. С. 152–156.
9. Shablysty V., Prymachenko V. Results of Sociological Study of Economic Factors of Effectiveness of Viticomological Prophylaxis of the Security of Housing Environment in Ukraine. *Baltic Journal of Economic Studies*. Vol 5. № 5(2019). P. 204–212.

Анотація

Фоменко А. Є. Кримінологічна діяльність Національної поліції як різновид поліцейської діяльності. – Стаття.

У статті констатується, що: 1) поліцейська діяльність як явище соціально-правової дійсності постійно перебуває в полі зору науковців, підтвердженням чому слугує значна кількість підготовлених праць, в тому числі комплексних, присвячених її дослідженню; 2) з'ясування сутності поняття «поліцейська діяльність» здійснюється у нерозривній єдності з категорією «правоохоронна діяльність», що призводить до формування двох основних підходів до її розуміння: широкого та вузького; 3) з огляду на дослідження поліцейської діяльності здебільшого представниками адміністративно-правової науки, її зміст часто зводиться до державно-управлінської або адміністративної діяльності, що, на наше переконання, є досить звуженим і потребує всебічного подальшого осмислення; 4) нагляд і примус, на думку більшості дослідників, є основними методами поліцейської діяльності, що, на наш погляд, не узгоджується з новою концепцією організації та функціонування Національної поліції України, за якої остання має стати сервісним правоохоронним органом, діяльність якого має здійснюватися на принципах верховенства права, дотримання прав і свобод людини, взаємодії з населенням на засадах партнерства.

Визначено поняття кримінологічної діяльності Національної поліції як різновиду поліцейської діяльності, що є сукупністю правомірних дій поліцейських, які мають знання і навички їх застосування в галузі права загалом і кримінології зокрема, що здійснюються правовими засобами і методами з використанням актуальних кримінологічних технологій в освітній, науковій і практичних формах з метою протидії кри-

мінальним правопорушенням, а також пов'язаних із ними негативними для суспільства явищами, усунення детермінантів вчинення кримінальних правопорушень, з'ясування особи, винної у здійсненні кримінального проступку та злочину, жертви кримінального правопорушення, визначення осіб, які потребують особливого захисту з боку держави та/або реабілітації.

Ключові слова: кримінологія, поліція, юридична діяльність, поліцейська діяльність, кримінологічна діяльність, запобігання кримінальним правопорушенням.

Summary

Fomenko A. E. Criminological activity of the National Police as a variety of police activity. – Article.

The article states that: 1) policing as a phenomenon of socio-legal reality is constantly in the field of view of scientists, as evidenced by the large number of prepared works, including complex, devoted to its study; 2) clarification of the essence of the concept of “policing” is carried out in inseparable unity with the category of “law enforcement”, which ultimately leads to the formation of two main approaches to its understanding – broad and narrow; 3) taking into account the study of policing mainly by representatives of administrative law, its content

is often reduced to public administration or administrative activity, which in our opinion, is quite narrow and requires comprehensive further consideration; 4) supervision and coercion, from the point of view of the vast majority of researchers, are the main methods of policing, which in our opinion, is not consistent with the new concept of organization and functioning of the National Police of Ukraine principles of the rule of law, respect for human rights and freedoms, interaction with the population on a partnership basis.

Defines the concept of criminological activity of the National Police as a type of policing, which is a set of lawful actions of police officers who have knowledge and skills of their application in law in general and criminology in particular, carried out by legal means and methods using current criminological technologies in education, scientific and practical forms in order to combat criminal offenses, as well as related negative phenomena for society, elimination of determinants of criminal offenses, identification of criminal offenses and crimes, victims of criminal offenses, identification of persons in need of special protection by the state and/or rehabilitation.

Key words: criminology, police, legal activity, police activity, criminological activity, prevention of criminal offenses.

УДК 342

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).711](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).711)

А. Ю. Швед

orcid.org/0000-0002-9021-6715здобувач кафедри кримінального права, кримінології,
цивільного та господарського права
ВНЗ «Національна академія управління»

ОСНОВИ КОНСТИТУЦІЙНОГО ЛАДУ В СТРАТЕГІЇ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Постановка проблеми та її актуальність. Прийняття Стратегії національної безпеки (далі – Стратегія) є важливим етапом будь-якого президентства. Однією з найважливіших функцій Стратегії, на нашу думку, є не просто визначення якогось конкретного переліку завдань, а формулювання офісом Президента перед українським народом, союзниками та партнерами України оцінки інтересів національної безпеки держави, глобального середовища безпеки, викликів інтересам України, що виражаються через бачення та наміри, які очільник держави прагне втілити в життя від імені народу, а також визначення політики та інструментів для забезпечення таких інтересів.

Стан дослідження. Дослідженням питання конституційного ладу та його основ у розрізі національної безпеки України в різний час займалися вчені Г.В. Андрусів, В.Ф. Антипенко, О.Ф. Бантишев, С.Б. Гавриш, В.О. Глушкова, І.В. Діордиця, В.П. Ємельянов, О.М. Костенко, Б.Д. Леонов, В.А. Ліпкан, П.С. Матишевський, М.І. Мельник, Л.В. Мошняга, А.А. Музика, В.О. Навроцький, Ю.В. Нікітін, А.В. Савченко, Є.Д. Скулиш, О.С. Сотула, В.В. Сташис, Є.Л. Стрельцов, В.Я. Тацій, І.О. Томчук, П.Л. Фріс, М.І. Хавронюк, О.А. Чуваков, Р.Л. Чорний, О.В. Шамара, Н.М. Ярмиш, С.С. Яценко та інші. Однак динамічні події, які відбуваються останніми роками, потребують спеціального звернення до цієї комплексної та складної проблеми.

Виклад основного матеріалу дослідження. 14 вересня 2020 року наказом Президента України було введено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 вересня 2020 року «Про Стратегію національної безпеки України» та затверджено Стратегію національної безпеки України «Безпека людини – Безпека країни». Таким чином нам було представлено бачення світогляду офісу Президента України В.О. Зеленського.

Варто зазначити, що прийняття такого надважливого для життя країни документу, відповідно до якого визначається вектор розвитку безпекового сектору нашої держави, відбувається втретє за історію незалежності України. Вперше документ із назвою «Стратегія національної безпеки» було прийнято 12 лютого 2007 року за ка-

денції В.А. Ющенка. Чинною вказана Стратегія залишилася і в період президентства В.Ф. Януковича, щоправда в новій редакції від 08 червня 2012 року. Вдруге Стратегію було розроблено та введено в дію 26 травня 2015 року указом Президента України П.О. Порошенка. Особливістю цієї Стратегії було те, що вона приймалася в період надзвичайно стрімкої зміни як політичної, так і воєнної ситуації в Україні. Стратегія Національної безпеки України «Безпека людини – Безпека країни» стала третьою.

Структура документу Стратегія «Безпека людини – Безпека країни» значно відрізняється від попередніх за своєю будовою. Нова Стратегія національної безпеки складається з п'яти розділів і заключних положень. Крім того, в Стратегії відображено низку нових пріоритетів і сформульовано проблематику, яка дозволяє більш точно виокремити проблеми у сфері національної безпеки, які з позиції Офісу Президента є принциповими для вирішення на цьому етапі розвитку нашої країни, зокрема, для державних органів, які, спираючись на напрями, визначені Стратегією, складають і формулюють плани своєї діяльності, в тому числі у сфері державної безпеки.

Перший Розділ Стратегії національної безпеки 2020 року має назву «Пріоритети національних інтересів України та забезпечення національної безпеки, цілі та основні напрями державної політики у сфері національної безпеки». Першим пунктом розділу вказується, що «людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека – найвища соціальна цінність в Україні. Реалізація цієї норми Конституції України – головна ціль державної політики національної безпеки», а найвищим пріоритетом держави, відповідно до пункту третього, визначено встановлення миру, відновлення суверенітету і територіальної цілісності України в межах визнаного державного кордону [1].

Вартою уваги, на нашу думку, є триада основних засад, викладених у п. 4 Розділу I Стратегії: стримування, стійкість і взаємодія. У такому випадку, на нашу думку, було відображено прагнення України до євроінтеграції, а також зближення та встановлення партнерства з Організацією Північноатлантичного договору та набуття

членства в НАТО. Хоча аббревіатура НАТО зустрічається в чинній Стратегії удвічі менше, ніж у попередній 2015 року, проте напрями взаємодії та задачі стали більш амбітними.

У Стратегії національної безпеки України під засадою стримування розуміється розвиток оборонних і безпекових спроможностей для унеможливлення збройної агресії проти України [1]. Принцип стримування характеризується тим, що у випадку здійснення нападу на країну остання отримує змогу реалізувати своє законне право на самооборону, підтверджене ст. 51 Статуту Організації Об'єднаних Націй, яка передбачає, зокрема, застосування збройної сили з метою відновлення та збереження безпеки в державі. Таким чином принцип стримування вимагає створення в державі таких умов, які максимально унеможливають (або принаймні ускладняють) агресію щодо України, а також будь-яких агресивних дій стосовно життя, здоров'я та безпеки громадян України та осіб, які перебувають чи проживають на її території.

Під стійкістю, відповідно до Стратегії, необхідно розуміти здатність суспільства та держави швидко адаптуватися до змін безпекового середовища й підтримувати стаке функціонування, зокрема шляхом мінімізації зовнішніх і внутрішніх вразливостей [1]. Принцип стійкості, який дістав своє закріплення в ст. 3 Північноатлантичного договору, вказує на те, що для забезпечення ефективної реалізації цілей цього договору сторони, діючи окремо чи колективно, шляхом постійного й ефективного вдосконалення власних можливостей і взаємодопомоги, підтримуватимуть і розвиватимуть свою індивідуальну та колективну здатність протистояти збройному нападу [2]. Тобто наголошується на тому, що кожна країна-член НАТО має бути стійкою для протистояння серйозним потрясінням, таким як стихійне лихо, відмова важливих інфраструктур, гібридний чи збройний напад, і мати змогу після них відновитися.

Умови сьогодення у сфері національної безпеки є непередбачуваними, тому загрози можуть походити як від державних, так і від недержавних суб'єктів, в тому числі шляхом вчинення терористичних актів і кібератак, ведення гібридних воєн, які цілковито розмивають межі між звичайними та нетрадиційними формами конфлікту. Крім того, загрози національній безпеці можуть бути викликані кліматичними змінами, стихійними лихами (землетруси, пожежі, повені), а також загрозами біологічного походження, такими як пандемія COVID-19. Світові тенденції, які радикальним чином змінили середовище безпеки, створили проблему адаптацію та реагування на різні види загроз.

У розумінні Організації Північноатлантичного договору стійкість – це здатність суспільства чинити опір, легко та швидко оговтуватися від будь-яких потрясінь, поєднуючи цивільні, економічні,

комерційні та військові чинники. Стійкість визначається як поєднання цивільної готовності та військового потенціалу [3]. Взаємодія – це розвиток стратегічних відносин із ключовими іноземними партнерами, насамперед із Європейським Союзом і НАТО та їх державами-членами, Сполученими Штатами Америки, прагматичне співробітництво з іншими державами та міжнародними організаціями на основі національних інтересів України [1]. Таким чином, тісна та плідна співпраця з міжнародними партнерами спрямовується як на встановлення та розвиток взаємної довіри, яка дасть змогу в подальшому спільно протистояти виявам агресії щодо безпекового середовища, так і з метою практичної подальшої співпраці, яка може виражатися в обміні інформацією та стратегічними даними, проведенні спільних навчань, а також обміні набутих досвідом і практиками.

Закріплення в Стратегії основних засад (стримування, стійкість і взаємодія) є зобов'язанням втілити їх у життя з тією метою, щоб зменшити кількість слабких місць, які можуть бути використані противником як мішені або як важелі впливу на ситуацію в Україні. Вказані принципи, якщо вони дістануть належного втілення в життя, дадуть змогу переконати будь-якого агресора в тому, що різні види атак не дадуть бажаних результатів.

Якщо говорити про поняття «конституційний лад» і його розкриття в положеннях Стратегії національної безпеки України, то воно зустрічається в тексті лише двічі у п. 45 III розділу Стратегії «Основні напрями зовнішньополітичної та внутрішньополітичної діяльності держави для забезпечення її національних інтересів і безпеки». Зокрема, вказується, що «державний суверенітет, територіальна цілісність, демократичний конституційний лад та інші життєво важливі національні інтереси мають бути захищені від невоєнних загроз з боку Російської Федерації та інших держав, зокрема спроб спровокувати внутрішні конфлікти» [1]. Із вказаного можна було б зробити висновок, що конституційний лад потрібно захищати лише від невоєнних загроз, оскільки його згадано у відповідному пункті, проте такий висновок не буде відповідати дійсності. Як у розділі III Стратегії національної безпеки України, так і в тексті документу загалом акцентується значна увага на національних інтересах України.

Відповідно до п. 9 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про національну безпеку України» національна безпека України – це захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних і потенційних загроз [4]. З огляду на це визначення, словосполучення «інших національних інтересів» є прямою вказівкою на той факт, що і державний суверенітет, і територіальна цілісність, і демокра-

тичний конституційний лад також є національними інтересами, а, беручи до уваги положення п. 10 ч. 1 ст. 1 вказаного Закону України, ці національні інтереси є життєво важливими.

Надійність захисту життєво важливих інтересів України насамперед залежить від створення ефективної системи забезпечення національної безпеки і механізму її реалізації. Діяльність по забезпеченню національної безпеки має розглядатися в широкому і вузькому розумінні. У першому випадку – як спосіб захисту життєдіяльності і розвитку державності України шляхом своєчасного і адекватного реагування на будь-які загрози внутрішнього і зовнішнього характеру. У другому – як ефективна діяльність державних органів влади, організацій і установ загальної і спеціальної компетенції, а також суспільних структур, діяльність яких здійснюється на професійній основі [5].

Аналіз потенційних загроз державності України та її життєво важливим інтересам дає підстави вважати, що найбільш актуальними залишаються саме зовнішні загрози, хоча всередині держави досить гостро постають питання щодо недостатнього забезпечення національної єдності та цілісності держави, які стають предметами для спекуляцій з боку певних політичних сил.

Зовнішні та внутрішні загрози, які постають перед суспільством і державами, вказують на те, що за останнє десятиліття ми зіштовхуємося з більш широким і мінливим колом воєнних і невоєнних викликів. Для того, щоб протистояти цим викликам, держави мають утримувати та підтримувати надзвичайно важливий цивільний потенціал на одному рівні з воєнним потенціалом. Про необхідність зміцнення цивільного сектору було акцентовано на Варшавському саміті лідерів країн Північноатлантичного Альянсу ще у 2016 році, коли було виділено сім базових вимог до нього: забезпечення безперервного врядування і надання основних державних послуг; стійке енергопостачання; здатність ефективно контролювати рух великих мас населення; стійке забезпечення продуктами харчування і водою; здатність долати проблеми, спричинені великою кількістю постраждалих; стійкі системи цивільного зв'язку; стійкі системи громадського транспорту [6].

Висновки. Закріплення в тексті Стратегії національної безпеки України як головної цілі державної політики національної безпеки положень ч. 1 ст. 3 Конституції України вказують на позитивні зрушення в нашій країні та свідчать про підтримку курсу щодо зміцнення цивільного потенціалу. Проте не зовсім злагоджені дії в роботі центральних органів влади щодо підтримки економіки нашої країни тягнуть за собою негативні наслідки у вигляді падіння рівня життя населення, незадовільного рівня обсягів виробництва, зростання заборгованості зі сплати заробітної плати і спри-

чиняють наслідки у вигляді зростання незадоволення такою роботою, що спричиняє загрозу виникнення радикальних настроїв у суспільстві.

Зниження рівня життя населення та невиконання соціальних стандартів дають змогу різним політичним силам і партіям здійснювати маніпуляції з метою дестабілізації ситуації в суспільстві. Викладення свого бачення інтересів національної безпеки України чинним Президентом України дещо розходиться з риторикою Офісу Президента України. Так, наприклад, у Стратегії прямо названо Російську Федерацію «державою-агресором», проте чинний Президент та вищі посадові особи Офісу Президента України таке формулювання майже не вживають. Така позиція офіційних осіб дістала розголос у засобах масової інформації та мала негативний вплив на політичні настрої в суспільстві. Цей приклад свідчить про те, що декларування намірів та їх втілення дещо розходяться, і, на жаль, таке розходження може мати наслідки у вигляді дестабілізації обстановки та підвищення можливості вчинення посягань на конституційний лад та його основи.

Література

1. Стратегія національної безпеки України «Безпека людини – безпека країни», затверджена указом Президента України від 14 вересня 2020 року № 392/2020. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/3922020-35037>.
2. The North Atlantic Treaty. Washington D.C. 4 April, 1949. NATO Review : веб-сайт. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm.
3. Resilience and Article 3. NATO Review : веб-сайт. URL: http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm.
4. Закон України «Про національну безпеку України» від 21.06.2018 № 2469-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.
5. Антонов В.О. Конституційно-правові засади національної безпеки України : монографія / В.О. Антонов; ред. Ю.С. Шемшученко. Київ : ТАЛКОМ, 2017. 576 с.
6. Commitment to enhance resilience. NATO Review : веб-сайт. URL: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133180.htm?selectedLocale=en.

Анотація

Швед А. Ю. Основи конституційного ладу в Стратегії національної безпеки України. – Стаття.

У статті автором було розглянуто зміст і структуру нової Стратегії національної безпеки України як бачення інтересів національної безпеки України Президентом України та стан захищеності відповідно до її положень, конституційного ладу та його основ. Досліджено вектор розвитку безпекового сектору нашої держави та попередні варіанти Стратегії національної безпеки України, відмінності від них нової Стратегії.

Проаналізовано основні засади Стратегії національної безпеки України «Безпека людини – Безпека країни» від 14 вересня 2020 року: стримування, стійкість, взаємодія як принципи, за допомогою яких захищаються фундаментальні національні інтереси, в тому числі демократичний конституційний лад та його основи.

Розглянуто нагальні потенційні зовнішні та внутрішні загрози державності України та її життєво важливим інтересам. Зазначено про нагальну необхідність утримувати та підтримувати надзвичайно важливий цивільний потенціал, який нині займає першу лінію оборони сучасного суспільства на одному рівні з воєнним потенціалом, керуючись переліком із семи базових вимог, сформульованих на Варшавському саміті лідерів країн Північноатлантичного Альянсу 2016 року.

Зроблено висновки щодо підвищення рівня охорони основ конституційного ладу шляхом зміцнення національної безпекової політики, в тому числі шляхом підйому рівня життя населення, підвищення обсягів виробництва, вжиття заходів щодо повної ліквідації заборгованості зі сплати заробітної плати. Автором звертається увага на необхідність належного виконання задекларованих у Стратегії національної безпеки України намірів центральними органами державної влади та вищими посадовими особами держави з метою недопущення наслідків у вигляді дестабілізації політичного стану в державі та підвищення можливості здійснення посягань на конституційний лад і його основи.

Ключові слова: національна безпека, конституційний лад, основи конституційного ладу, основні засади, стратегія.

Summary

Shved A. Yu. Fundamentals of the constitutional order in the National Security Strategy of Ukraine. – Article.

In the article the author considered the content and structure of the new National Security Strategy of Ukraine, as the vision of the interests of national security of Ukraine by the President of Ukraine and the state of

protection in accordance with its provisions, constitutional order and its foundations. The vector of development of the security sector of our state and previous versions of the National Security Strategy of Ukraine and differences from them of the new Strategy are investigated.

The main principles of the National Security Strategy of Ukraine adopted “Human Security – Country Security” on September 14, 2020: restraint, stability, interaction as principles by which fundamental national interests are protected, including the democratic constitutional order and its foundations, are analyzed. Urgent potential external and internal threats to Ukraine’s statehood and its vital interests are considered. There is an urgent need to maintain and maintain the extremely important civilian potential, which currently occupies the first line of defense of modern society, on a par with military potential, guided by a list of seven basic requirements formulated at the Warsaw Summit of North Atlantic Alliance Leaders 2016.

Conclusions were made on increasing the level of protection of the constitutional order by strengthening the national security policy, including by raising the living standards of the population, raising the level of production, taking measures to completely eliminate wage arrears. The author draws attention to the need for proper implementation of the intentions declared in the National Security Strategy of Ukraine by central authorities and senior government officials, in order to prevent consequences in the form of destabilization of the political situation in the country and increase the possibility of encroachment on the constitutional order and its foundations.

Key words: national security, constitutional order, bases of constitutional order, basic principles, strategy.

УДК 343.352

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).715](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).715)**І. Б. Юрчишин***orcid.org/0000-0001-6038-725X**детектив**Національного антикорупційного бюро України,
аспірант спеціальної кафедри № 22**Навчально-наукового інституту контролюючої діяльності
Національної академії Служби безпеки України*

КРИМІНАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА НЕЗАКОННЕ ЗБАГАЧЕННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ПРАВОВОЇ РЕГЛАМЕНТАЦІЇ

Нині корупція становить проблему, розв'язання якої для багатьох країн є надзвичайно актуальним питанням. Корупція, безперечно, є загрозою національній безпеці держави, уповільнює її економічний розвиток, що є відчутним бар'єром для надходження іноземних інвестицій, а також нівелює довіру населення до державних органів та органів місцевого самоврядування. Крім того, масштаби корупційних виявів негативно впливають на міжнародний імідж країни.

У відповідь на поширення корупції держави вдаються до різних, здебільшого інноваційних підходів у сфері кримінально-правової політики з метою забезпечення невідворотності покарання за такий злочин. Одним із таких заходів є криміналізація незаконного збагачення, в основі філософії якого лежить неприйняття практики збільшення статків посадовця, яке не може бути розумно пояснене і яке відбулося під час перебування його чи її на посаді [1, с. 4–5].

Як свідчить практика багатьох країн, протидія незаконному збагаченню не обмежується лише закріпленням відповідної статті у кримінальному кодексі. Цілоком зрозумілим є те, що для розв'язання цієї проблеми необхідний комплексний підхід, який дасть змогу створити дієвий механізм притягнення винних осіб до відповідальності за цей злочин. Складником такого підходу повинні стати ґрунтовні наукові дослідження зазначеного інституту, що дозволило б сформулювати необхідні теоретичні передумови для подальшої практичної реалізації кримінальної відповідальності. Важливим аспектом таких досліджень є вивчення досвіду зарубіжних країн та врахування його в процесі вдосконалення в нашій державі власного інституту кримінальної відповідальності за незаконне збагачення.

Кримінально-правову характеристику незаконного збагачення досліджували українські науковці Д.О. Гарбазей, О.І. Гузоватий, О.П. Деніга, О.О. Дудоров, К.П. Задоя, В.М. Киричко, О.О. Книженко, М.В. Кочеров, В.Н. Кубальський, М.І. Мельник, В.А. Мисливий, Д.Г. Михайленко, В.О. Навроцький, В.Я. Тацій, Т.М. Тертиченко, Р.В. Трофименко, В.І. Тютюгін, М.І. Хавронюк,

О.Ю. Шостко, І.М. Ясінь. Значну увагу дослідженню проблематики незаконного збагачення приділяли і зарубіжні науковці та експерти, серед яких І. Данелене, Г. Дордж, Д. Жалімас, Н. Кофеле-Кале, Н. Гачері Камунде, К. Мюллер, Н. Цоцорія.

Попри те, що результати досліджень зазначених науковців мали важливе значення для становлення інституту кримінальної відповідальності за вказаний злочин, а їхні висновки залишаються актуальними й нині, все ж доводиться констатувати, що проблема незаконного збагачення в Україні залишається не досить дослідженою. Це зумовлено й тим, що більшість досліджень зазначених авторів стосувалася статті 368² Кримінального кодексу України, яку Рішенням Конституційного Суду № 1-р/2019 від 26.02.2019 визнано такою, що не відповідає Конституції України, а стосовно нової статті 368⁵ дослідження ще не є такими результативними.

Метою статті є дослідження досвіду правової регламентації кримінальної відповідальності в низці зарубіжних країн, виокремлення особливостей і спільних рис, в тому числі й порівняння із законодавством України.

Цілоком зрозуміло, що досвід зарубіжних країн не може бути використаний шляхом простого копіювання і запозичення існуючих в цих країнах моделей. Питання в тому, щоб у такому досвіді вичленили ті складники, які могли б бути ефективними в нашій державі з урахуванням особливостей національної правової системи та практики діяльності правоохоронних органів, могли б стати частиною власної правової моделі боротьби з незаконним збагаченням.

Загалом ми вважаємо, що протидія незаконному збагаченню включає як мінімум два складники – правовий та організаційний. Правовий також можна поділити на частину, яка регламентує власне кримінальну відповідальність за цей злочин, і ту, яка визначає процедуру розслідування та притягнення до відповідальності за нього. В межах цієї статті ми будемо розглядати лише першу частину. Водночас це абсолютно не означає, що інші є менш важливими. Зовсім ні. Часто

саме регулювання процесу організації протидії незаконному збагаченню і досвід діяльності в цьому напрямі правоохоронних органів впливають на подальшу зміну регламентації самої відповідальності. Однак ці питання потребують окремого вивчення й можуть стати предметом інших публікацій. Отже, нашу увагу буде приділено основним міжнародним і національним правовим актам, які становлять ядро правової регламентації кримінальної відповідальності за незаконне збагачення.

Розуміння змісту незаконного збагачення як дійсно важливої проблеми почало з'являтися наприкінці 70-х років ХХ століття. Першою серед міжнародних організацій, яка визначила невідповідність доходів і видатків посадовців займаним посадам, виконуваним функціям як незаконне збагачення і необхідність його криміналізації, стала Організація Американських Держав. У статті 9 Міжамериканської конвенції проти корупції зазначається, що «відповідно до своєї Конституції і основних принципів правової системи кожна Держава-учасниця, яка ще не зробила цього, повинна вжити необхідних заходів для встановлення за своїм законодавством як злочину суттєвого збільшення майна урядового чиновника, якщо він не може зрозуміло пояснити щодо його законних заробітків під час здійснення своїх функцій» [2]. Лише дві (США та Канада) із 33 країн, які підписали та ратифікували Міжамериканську конвенцію проти корупції, відмовилися визнавати як окремих склад злочину «незаконне збагачення» [3].

Докорінно інший підхід до розуміння терміну «незаконне збагачення» містить Конвенція Африканського союзу про недопущення корупції та боротьбу з нею. Згідно зі ст. 1 Конвенції незаконним збагаченням визнається значне збільшення активів не лише державної посадової особи, яке він або вона не може раціонально обґрунтувати щодо його або її доходу, а й будь-якої іншої особи. Тобто у випадку наявності у громадянина майна значно більшого за його офіційні доходи незалежно від належності до державної служби це буде визнаватися актом корупції та вимагатиме відповідного розслідування [4, с. 86].

На відміну від зазначених вище конвенцій, на теренах європейського континенту в рамках Кримінальної конвенції Ради Європи про боротьбу з корупцією, складеної на основі ст. К. 3 (2) (с) Договору про Європейський Союз, яка стосується посадових осіб Європейських Співтовариств або посадових осіб держав-членів Європейського Союзу, взагалі відсутні будь-які згадки про таке кримінальне діяння як «незаконне збагачення» [4, с. 86].

У 2003 році на загальносвітовому рівні була прийнята Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції (далі – Конвенція або Конвенція ООН проти корупції), ст. 20 якої встановлює можливість вжиття таких законодавчих та ін-

ших заходів, які можуть бути необхідними для визнання злочином умисного незаконного збагачення, тобто значного збільшення активів державної посадової особи, яке перевищує її законні доходи та які вона не може раціонально обґрунтувати за умови дотримання своєї Конституції та основоположних принципів своєї правової системи [5]. Хоча відповідальність за згаданий злочин існувала в деяких країнах і до прийняття Конвенції, але саме з цього моменту питанню протидії незаконному збагаченню як окремому злочину почали приділяти відповідну увагу у значній частині країн світу.

На національному рівні поняття незаконного збагачення як злочину вперше було введено в Аргентині у 1964 році. Того ж року аналогічне поняття було запроваджене в Індії. У 1971 році в Гонконзі незаконне збагачення («володіння майном незрозумілого походження») було криміналізоване Указом про запобігання хабарництву, який з того часу з успіхом виконується [6, с. 13]. Протягом 20 років після встановлення кримінальної відповідальності за незаконне збагачення в Аргентині та Індії кількість країн, які впровадили аналогічні склади злочину, стрімко зростала і на початок 2020 року їх нараховувалося вже більше 50.

Однак, як показує досвід країн світу, які використовують кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, цей захід не є панацеєю у боротьбі з корупцією. Відсутність консенсусу в цьому питанні також підтверджується вказаними міжнародно-правовими документами. Зокрема, у статті 20 Конвенції ООН проти корупції 2003 року і у статті 9 Міжамериканської конвенції проти корупції 1996 року зазначено, що за умови дотримання своєї Конституції та основоположних принципів своєї правової системи держави можуть визнати умисне незаконне збагачення як злочин, а згідно зі статтею 8 Конвенції Африканського союзу про недопущення корупції та боротьбу з нею 2003 року така криміналізація можлива за умови дотримання «положень внутрішнього права» [1, с. 5–6].

Досвід свідчить, що інститут незаконного збагачення спочатку запроваджувався у державах, де на момент його впровадження спостерігався високий рівень корупції та низький рівень доходів громадян, а окремі посадові особи органів державної влади мали величезні статки, які неспівмірні із їхніми офіційними доходами як державних службовців. Варто підкреслити, що нині серед країн, які визнали необхідність запровадження зазначеного інституту, є і держави з досить низьким рівнем корупції (Бельгія, Данія).

Цілком зрозуміло, що в межах цієї статті не можливо проаналізувати усі країни, які мають відповідний досвід, і в цьому, як вбачається, немає необхідності, оскільки в законодавстві бага-

тьох держав можна знайти спільні риси у питанні, яке нас цікавить. Тому необхідним, на нашу думку, є розгляд положень законодавства тих країн, які дають змогу усвідомити чітку різницю у підходах до розв'язання вказаної проблеми.

Розглядаючи досвід держав, які ратифікували Конвенцію ООН проти корупції, насамперед вважаємо, що їх можна поділити на дві групи: ті, що встановили окрему відповідальність безпосередньо за незаконне збагачення, і ті, які цього не зробили. У першій групі необхідно звернути увагу на те, що законодавство цих держав по-різному визначає диспозиції відповідної статті, що свідчить про відмінності в розумінні змісту поняття «незаконне збагачення».

Литовська Республіка. Кримінальна відповідальність за незаконне збагачення у цій країні була введена до Кримінального кодексу (стаття 189¹) 2010 року: «Особа, якій належить право власності на майно, вартість якого перевищує 500 мінімальних прожиткових мінімумів (приблизно 19 000 євро) і яка усвідомлює або мала чи могла усвідомлювати, що таке майно не могло бути придбане з використанням законного доходу, карається штрафом, або арештом, або позбавленням волі на строк до чотирьох років. Особа, яка приймає майно, зазначене в частині 1 цієї статті, від третіх сторін, звільняється від кримінальної відповідальності за незаконне збагачення, якщо він / вона повідомить про це правоохоронні органи до того, як йому / їй буде вручено повідомлення про підозру і якщо він / вона активно співпрацюють у визначенні походження майна».

Таке майно підлягає обов'язковій конфіскації. Якщо вартість майна менша за встановлене мінімальне значення, то особа мусить сплатити податки на активи й може бути покарана в адміністративному порядку штрафом у розмірі від 10 до 50% від вартості майна. Згідно зі статтею 190 КК, законний дохід, зазначений у статті 189¹, означає дохід, одержаний від діяльності, не забороненої законодавчими актами, незалежно від того, обліковується він чи ні в порядку, встановленому законодавчими актами [6, с. 13–14].

Криміналізація незаконного збагачення представляє новий правовий інструмент для правоохоронних органів Литви, який був значною мірою заснований на вимогах Конвенції ООН проти корупції, що передбачає здійснення такого правового заходу. Хоча Конвенція була важливим фактором створення підстав для вказаних розробок, необхідність розширення сфери застосування конфіскації майна і конфіскації незаконно набутих активів були рушійною силою політичної волі підтримати поправки до Кримінального кодексу. Однак новий злочин щодо незаконного збагачення представляє значні труднощі для слідчих органів із прокуратурою, а також судів [7].

У цьому випадку необхідно звернути увагу на те, що, на відміну від України, де Конституційний Суд у рішенні від 26.02.2019 № 1-р/2019 визнав норму статті 368² «Незаконне збагачення» неконституційною, рішенням Конституційного Суду Литовської Республіки статтю про незаконне збагачення було визнано такою, що відповідає конституції цієї держави, а також здійснено обґрунтований аналіз її на відповідність принципам верховенства права і презумпції невинуватості [8, с. 13].

Королівство Данія. Ця країна вже не один рік поспіль очолює рейтинг країн світу, що укладається організацією Transparency International і визнається поряд із Фінляндською Республікою та Королівством Швеції країною із найнижчим рівнем корупції [9]. Безпосередньо кримінальна відповідальність за незаконне збагачення в Данії передбачена статтею 144 КК Данії, відповідно до якої будь-яка особа, яка при виконанні обов'язків данської державної служби, іноземної держави або міжнародної організації незаконно отримує, вимагає або приймає обіцянку подарунка чи інші привілеї, карається позбавленням волі на будь-який термін, що не перевищує шести років, або, за пом'якшуючих обставин, покаранням у виді штрафу [10].

Королівство Бельгія. Кримінально-правова боротьба з корупцією тут є одним із державних пріоритетів, визначених у «Національному плані з безпеки». Законом «Про боротьбу з корупцією» до Кримінального та Податкового кодексів Бельгії внесено положення щодо протидії незаконному збагаченню, які передбачають, у тому числі, і кримінальну відповідальність за невідповідність придбаного майна офіційним щорічно декларованим доходам [10]. Таким чином, приєднання Бельгії до Конвенції у 2007 році не потягло за собою жодних доповнень чи змін до національного законодавства для реалізації статті 20 Конвенції [11]. Вказане пояснюється тим, що на момент ратифікації законодавство Бельгії вже мало кримінально-правову основу для боротьби з незаконним збагаченням.

Республіка Молдова. У Кримінальному кодексі Молдови окрема норма про кримінальну відповідальність за незаконне збагачення була передбачена лише у 2014 році. Зокрема, зазначено, що «володіння посадовою чи публічною особою особисто або через третіх осіб майном, вартість якого істотно перевищує отримані нею кошти і щодо якого встановлено на підставі доказів, що воно не могло бути отримане законним шляхом, карається штрафом в розмірі від 6000 до 8000 умовних одиниць або позбавленням волі на строк від 3 до 7 років з позбавленням в обох випадках права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років», а «те саме діяння, вчинене особою, яка обіймає відповідальну державну посаду, – штрафом у розмірі від 8000 до 10 000 умовних одиниць або позбавленням волі

на строк від 7 до 15 років з позбавленням в обох випадках права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк від 10 до 15 років» (стаття 330² КК Республіки Молдова) [8, с. 12].

Китайська Народна Республіка. Боротьба з корупцією була й залишається відкритим пріоритетом уряду Китаю з самого його утворення [12]. Одним із найголовніших органів у боротьбі з корупцією в Китаї є прокуратура. У 1993 році Верховна народна прокуратура КНР підкреслила значення розслідування і судового переслідування випадків великої кількості непоясненого збагачення чиновників. Кримінальна відповідальність за незаконне збагачення пізніше була включена до Кримінального кодексу 1997 року [13].

КК КНР передбачає кримінальну відповідальність за незаконне збагачення у статті 395: «Якщо державні службовці, вартість майна яких чи витрати яких значно перевищують величину законних доходів і це перевищення становить значну суму, можуть бути зобов'язані пояснити джерело доходів. При неможливості підтвердження законності доходів, сума, яка складає різницю, вважається незаконно отриманою. В цьому випадку застосовується покарання у виді позбавлення волі на строк до 5 років чи короткострокового арешту, або, якщо ця різниця дуже велика, винна особа повинна бути засуджена до фіксованого тюремного ув'язнення на термін не менше 5 років, але не більше ніж на 10 років, а надлишок майна підлягає конфіскації» [14, с. 265].

Слід зазначити, що з 2009 року стаття 395 КК зазнала певних змін, а саме була посилена відповідальність державних службовців за незаконне збагачення – збільшено тюремне ув'язнення із 5 до 10 років [15]. Таким чином, держава висловила свою підтримку щодо введення більш суворого покарання за незаконне збагачення, що підтверджує її активну позицію у боротьбі з корупційними виявами. Крім того, частина друга статті 395 КК КНР передбачає кримінальну відповідальність за незаявлену державним службовцем крупну суму грошей, яка міститься на рахунках за кордоном [15; 16].

Аргентинська Республіка. Разом з Індією Аргентина стала однією з перших країн, які у 1964 році криміналізували незаконне збагачення. Частина 2 статті 268 КК Аргентини 1964 року передбачає: «Будь-яка особа, яка у відповідь на законну вимогу не надає виправдання походження значного збагачення себе чи використовуваного нею з метою прикриття третьої особи під час перебування на державній посаді та в період до двох років після припинення виконання своїх обов'язків, карається позбавленням волі на строк від двох до шести років, штрафом у розмірі від 50 до 100% суми збагачення і довічною абсолютною поразкою у правах. Під збагаченням розуміється не лише збільшення статків особи грішми, речами

чи товарами, а й скасування її заборгованості чи погашення зобов'язань. Особа, яка використовується як прикриття з метою приховування збагачення, карається так само, як і винна в злочині особа» [6, с. 13].

До першої групи держав відносимо й Україну, оскільки статтею 368⁵ КК України запроваджено кримінальну відповідальність за незаконне збагачення. Порівнюючи її з іншими країнами першої групи, загалом можна зазначити, що законодавець, визначивши в диспозиції статті незаконними активи, вартість яких більше ніж на 6500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян перевищує її законні доходи (стаття 368⁵ КК України), обрав один із варіантів, який існує в зарубіжних країнах. Водночас відмінністю є те, що в нашій державі незаконним збагаченням є саме «набуття» цих активів – термін, який не використовується в жодній із зарубіжних країн.

Іншу групу становлять країни, що відмовилися від встановлення окремої відповідальності за незаконне збагачення.

Французька Республіка. Досліджуючи французьке антикорупційне законодавство, необхідно зазначити, що Франція стала першою країною «Групи сімки», яка ратифікувала Конвенцію, хоча і не ввела окремого складу злочину «незаконне збагачення». Французький законодавець керувався тим, що Конвенція не досить чітко формулює поняття «незаконне збагачення», оскільки сам по собі факт володіння майном не є кримінально караним злочином. Тому кримінальну справу у французькій юридичній практиці порушують лише в тому випадку, якщо є підстави вважати, що активи публічної посадової особи (або приватної особи – французьке законодавство не робить у такому випадку розмежування) отримані незаконним шляхом. Як важливі підстави можуть бути використані непрямі ознаки наявності протиправних дій не лише з боку підозрюваної особи, а й членів її родини (наприклад, способу життя, даних податкової та антикорупційної декларації як самого службовця, так і членів його родини тощо) [18].

Відповідно до статті 321⁶ Кримінального кодексу Франції нездатність особи обґрунтувати джерела доходів, що відповідають її способу життя, якщо така особа має законну владу над неповнолітнім, який проживає разом з нею і систематично скоює злочини або проступки проти майна інших осіб, карається 5 роками тюремного ув'язнення і штрафом у розмірі 375 000 євро. Штраф може бути призначений на суму понад 375 000 євро аж до половини вартості прихованого майна. За статтею 450-2-1 нездатність особи обґрунтувати джерела доходів, відповідних її способу життя, якщо вона підтримує регулярні зносини з особами, які займаються діяльністю, визначеною стат-

тею 450¹ «Організація зловмисників», карається 5 роками тюремного ув'язнення і штрафом в розмірі 375 000 євро [6, с. 16].

Великобританія. Попри те, що Великобританія ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції 09 лютого 2006 року [19], незаконне збагачення як злочин не було введено в британське законодавство. Причиною цього стало побоювання, що його положення щодо скасування тягара доведення, а також відсутність необхідності продемонструвати зв'язок між активами і злочинною діяльністю не відповідає принципам належної правової процедури [20]. Transparency International у Великобританії на сьогодні запропонував додати до національного законодавства такий інститут як «Незрозумілий порядок багатства» (UWO) до інструментів громадянського відновлення доходів від корупції, доступних для правоохоронних органів Великобританії [20].

Федеративна Республіка Німеччина. Ратифікація Німеччиною до Конвенції у 2014 році [19] не потягла за собою жодних доповнень чи змін до національного законодавства для реалізації статті 20. Так, у законодавстві Німеччини немає терміну «незаконне збагачення», так само як і не передбачається відповідальності за такий злочин. Водночас тут існує поняття «безпідставне збагачення», яке широко використовується в податковому та цивільному законодавстві [21].

Пункт d статті 73 Кримінального кодексу Німеччини є тим законодавчим положенням, яке перекладає тягар доказування на обвинуваченого в разі встановлення стороною обвинувачення суттєвого збільшення активів державної посадової особи, що є необґрунтованим. Законодавство встановлює конфіскацію активів «у разі наявності підстав вважати, що ці предмети використовувалися для скоєння незаконних діянь або були одержані шляхом їх скоєння». Федеральний верховний суд дійшов висновку, що таке положення не зменшує тягара доказування, а звільняє сторону обвинувачення від з'ясування «конкретних деталей» злочину [17, с. 51].

Республіка Ірландія. Тут ситуація дещо відмінна від попередніх країн. Попри те, що КК не передбачає кримінальної відповідальності за незаконне збагачення, у цій країні в рамках податкового законодавства містяться положення щодо неправомірного збагачення (“unjust enrichment”), яке застосовується у випадках, якщо особа робить неправдиве повідомлення до податкової інспекції про податок на додану вартість, тобто заявляє про більший розмір, ніж було сплачено з метою отримання повернення певної суми з податкової інспекції [22].

З огляду на відсутність поняття «незаконного збагачення» в ірландському законодавстві, існують законодавчі акти і заходи, визначення і зміст

яких схожі зі статтею 20 Конвенції. Крім того, існують положення з приводу запобігання хабарництву, а також встановлена заборона посадовим особам на отримання дарунків певного розміру та корупційного збагачення. Однак важливу юридичну роль відіграють судові процеси, трибунали проти корупції посадових осіб, які створюють правові прецеденти за останні 10 років (Трибунали Моріарті і Мехона) і укази Верховного Суду Ірландії за «заморожування» майна під час процесів про корупцію» [22].

Латвійська Республіка. Аналіз латвійського законодавства показує, що ця країна не встановила окремого злочину за незаконне збагачення [23], хоча Латвія ратифікувала Конвенцію у 2006 році [19]. Наразі дієвою формою контролю за законністю отримання доходів особами, які виконують функції держави, є декларування доходів і видатків держслужбовців і членів їхніх сімей. Вимоги щодо офіційного оприлюднення доходів службовців наявні в багатьох країнах світу, а неподання декларації або подання недостовірних даних карається накладенням штрафу. Наявність у законодавстві Латвійської Республіки інституту декларування доходів і відповідальності за його порушення є дієвим механізмом боротьби з незаконно отриманими активами службовців [4, с. 89].

Королівство Швеція. Ця країна ратифікувала Конвенцію ООН проти корупції у 2007 році [19], однак до цього часу незаконне збагачення тут не криміналізоване. Це пояснюється тим, що КК Королівства Швеції містить низку статей щодо кримінальної відповідальності за відмивання грошей, податкові злочини, зокрема, щодо подання недостовірних відомостей про майно [24].

Португальська Республіка. Уряд, проголосивши широкомасштабну боротьбу корупції, не встановив кримінальну відповідальність за незаконне збагачення [25]. Аналіз пропонує різних час законопроектів показує, що португальський законодавець при спробі сформулювати самостійну статтю кримінального законодавства, присвячену незаконному збагаченню, стикається з труднощами, пов'язаними із забезпеченням дотримання ключового для національного законодавства положення п. 1 ст. 32 конституції Португальської Республіки про гарантії захисту обвинуваченого в кримінальному процесі. Так, специфіка складу статті 20 Конвенції «Доходи, які державна посадова особа не може раціонально обґрунтувати» важко узгоджується з поняттям презумпції невинуватості, тобто правом не вважатися винним до моменту оголошення вироку, покладення тягара доказування та кримінально-правової конструкції провини [26].

Республіка Польща. Відповідно до Записки Секретаріату Польщі від 13-15 жовтня 2014 року з огляду на хід здійснення імплементації Конвен-

ції ООН проти корупції уряд, розглянувши можливість криміналізації незаконного збагачення, не встановив окремої норми щодо кримінальної відповідальності за такий злочин. Втім, як боротьба з корупційними злочинами, в тому числі і з незаконним збагаченням, застосовується розширена конфіскація [27].

Не встановили в своєму законодавстві окремої відповідальності за незаконне збагачення і США, які ратифікували Конвенцію у 2006 році. Крім цього, США, як і Канада, ратифікувавши задовго до появи Конвенції ООН Міжамериканську конвенцію про боротьбу з корупцією, в тому числі й статтю 9, яка передбачає кримінальну відповідальність за незаконне збагачення, зробили застереження з приводу встановлення кримінальної відповідальності за незаконне збагачення, пославшись на його несумісність із принципами конституційного права та прав людини і, зокрема, презумпцією невинуватості [17, с. 23].

У документі USA UNCAC Self Assessment "UNODC – United Nations Convention against Corruption" (07/10/2010) наголошується на тому, що США має достатній внутрішній механізм (національне законодавство, в тому числі і кримінальне) для притягнення до відповідальності державних службовців, які отримують необґрунтовані фінансові вигоди, а також про намір надавати допомогу і співпрацювати з іншими державами-учасницями в сфері протидії корупції [28, с. 81–82]. Сполучені Штати Америки використовують свідчення про незаконне збагачення як докази у кримінальних справах, а незаконне збагачення – як підставу для звільнення корумпованих офіційних осіб з їхніх посад [8, с. 11].

Висновки

1. Серед зарубіжних країн, які ратифікували Конвенцію ООН про боротьбу з корупцією і запровадили у своєму законодавстві відповідальність безпосередньо за незаконне збагачення, є країни як із високим, так і з низьким рівнем корупції. У них кримінальна відповідальність за незаконне збагачення розглядається як механізм, здатний доповнити існуючу систему протидії корупції, якою б ефективною вона не була.

2. Серед держав, які ратифікували Конвенцію ООН про боротьбу з корупцією і запровадили у своєму законодавстві кримінальну відповідальність безпосередньо за незаконне збагачення, спостерігається різниця в розумінні того, що саме слід вважати «незаконним збагаченням». Під цим терміном розуміють перевищення певної кількості мінімальних прожиткових мінімумів відносно законного доходу; незаконне отримання, вимагання, приймання обіцянки подарунка або іншої привілеї; невідповідність придбаного майна офіційним, щорічно декларованим доходам; володіння майном, вартість якого істотно пере-

вищує отримані кошти; вартість наявного майна чи витрати значно перевищують величину законних доходів, і посадовець не здатен це пояснити; неможливість державного службовця пояснити законне збільшення його активів або законність джерела його доходів.

3. Законодавець, визначивши в диспозиції статті 368⁵ Кримінального кодексу України незаконне збагачення як набуття особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування активів, вартість яких більше ніж на 6500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян перевищує її законні доходи, обрав один із варіантів, який існує в зарубіжних країнах. Водночас відмінною рисою є те, що в нашій державі незаконним збагаченням є саме «набуття» цих активів – термін, який не використовується в жодній із зарубіжних країн.

4. Група країн, які вирішили не встановлювати окремо кримінальну відповідальність за незаконне збагачення державних посадових осіб, часто пояснює це суперечливістю принципу презумпції невинуватості або ж недостатньою чіткістю формулювання поняття «незаконне збагачення» в Конвенції ООН проти корупції, запровадили альтернативні засоби боротьби з незаконним збагаченням на кшталт заходів, які спрощують кримінальне переслідування правопорушників або конфіскацію незаконної наживи. Такі правові диспозиції здебільшого спираються на положення законодавства з питань боротьби з організованою злочинністю, яке подекуди зменшує тягар доведення вини для сторони обвинувачення або частково переносить цей тягар на сторону захисту.

5. Окремі з країн, які вирішили не встановлювати кримінальну відповідальність за незаконне збагачення державних посадових осіб, використовують терміни «безпідставне збагачення» або «неправомірне збагачення» у своєму податковому та цивільному законодавстві.

Література

1. Шевчук С.В. Окрема думка судді Конституційного суду Шевчука С.В. у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368-2 Кримінального кодексу України. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_p_2019_7_0.pdf.
2. Міжамериканська конвенція проти корупції. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_089.
3. Інформаційна довідка щодо держав, які підписали та ратифікували Міжамериканську конвенцію проти корупції. URL: <http://www.oas.org/juridico/english/Sigs/b-58.html>.
4. Гарбазей Д.О. Незаконне збагачення: міжнародно-правовий аспект. / Д.О. Гарбазей. Київ: Альманах міжнародного права. Випуск 4. С. 84–94.
5. Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти корупції від 31.10.2003, ратифікована Верховною Радою України 18.10.2006. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_c16.

6. Висновок *amicus curiae* наданий Делегацією Європейського Союзу в Україні та Консультативною місією Європейського Союзу в Україні згідно з частиною 3 статті Закону України «Про конституційний суд України» щодо відповідності Конституції України статті 368-2 Кримінального кодексу України. URL: https://euaci.eu/assets/userfiles/resources/AMICUS%20CURIAE%20BRIEF_very%20final%20Ukr.pdf.

7. Laurynas Pakstaitis. *Neteisetas praturtejimas kaip nusikalstama veika: istakos, kriminalizavimo problema, taikymas, perspektyvos* // *Jurisprudence a. 2013, 20 (1): C. 319–341*. URL: https://www.mruni.eu/upload/iblock/ef9/018_Pakstaitis.pdf.

8. Сліденко І.Д. Окрема думка судді Конституційного суду Сліденка І.Д. у справі за конституційним поданням 59 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) статті 368-2 Кримінального кодексу України. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1_p_2019_8_0.pdf.

9. Excerpts from Danish Legislation / Criminal Law Denmark. URL: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/37472519.pdf>.

10. Спеціалізовані інституції з боротьби проти корупції: огляд моделей. URL: <https://www.oecd.org/corruption/acn/39972270.pdf>.

11. *Das belgische Strafgesetzbuch* (Кримінальний кодекс Бельгії). URL: https://books.google.com.ua/books/about/Das_belgische_Strafgesetzbuch.html?id=0S8jAAAAQBAJ&redir_esc=y.

12. Yong Guo, *Political Culture, Administrative System Reform and Anticorruption in China: Taking the Official Car Management Institution Reform as an Example*, 53 *CRIME L. & SOC. CHANGE* 493, 499 (2010). (Ян Го. Політична культура, система адміністративної реформи та боротьба з корупцією в Китаї: Беручи за приклад реформу державного управління. *Злочин, закон і соціальні зміни* (2010). № 53. С. 493–508). URL: <http://ir.nsf.gov.cn/paperDownload/1000002198330.pdf>.

13. Olivia Yu. *Corruption in China's economic reform: a review of recent observations and explanations*. URL: https://www.researchgate.net/publication/225695674_Corruption_in_China's_economic_reform_A_review_of_recent_observations_and_explanations.

14. Коробеев А.И., пер. с китайського Вичикова Д.В. Уголовный кодекс Китайской Народной Республики. СПб : Издательство «Юридический центр Пресс», 2001. 303с.

15. Criminal Law of the People's Republic of China. URL: <http://www.fmprc.gov.cn/ce/cgvienna/eng/dbtw/jdwt/crimelaw/t209043.htm>.

16. Margaret K. Lewis. *Presuming Innocence, or Corruption, in China*. URL: <https://law.shu.edu/faculty/full-time/margaret-lewis.cfm>.

17. Лінді Музіла, Мішель Моралес, Маріанне Матіас, Тамар Бергер. Хабарники. Встановлення кримінальної відповідальності за незаконне збагачення як засіб протидії корупції. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/736961500922443516/pdf>.

18. Международные механизмы противодействия коррупции. Информационно-аналитический обзор. URL: <http://crimecor.rada.gov.ua/uploads/documents/29867.pdf>.

19. United Nations Convention against Corruption Signature and Ratification Status as of 6 February 2020. URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/ratification-status.html>.

20. Introducing illicit enrichment in the UK: a proposal by Transparency International UK. URL: <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=9b5b6eca-26a2-4362-90c8-286712eefe43>.

21. David A Juentgen. *Unjustified enrichment in New Zealand and German law*. URL: <http://www.nzlii.org/nz/journals/CanterLawRw/2002/12.html>.

22. Andrew Tettenborn. *Law of Restitution in England & Ireland*. URL: https://books.google.com.ua/books?id=LfR4ZqlVocIC&printsec=frontcover&hl=ru&source=gbg_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false.

23. Criminal Law of the Republic of Latvia (1998, amended 2018). URL: https://www.legislationline.org/download/id/8266/file/Latvia_CC_1998_am2018_en.pdf.

24. The Swedish Penal Code. URL: <https://www.regeringen.se/49bb67/contentassets/72026f30527d40189d74aca6690a35d0/the-swedish-penal-code>.

25. Código Penal Portugues. URL: http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=109&tabela=leis.

26. Constituição da República Portuguesa. URL: <https://www.parlamento.pt/Legislacao/paginas/constituicaoerepublicaportuguesa.aspx>.

27. Implementation Review Group Resumed Fifth session Vienna, 13-15 October 2014. *Agenda item 2 Review of implementation of the United Nations Convention against Corruption*. URL: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/IRG/implementation-review-group.html>.

28. Гузоватий О.І., Титаренко О.О. Кримінальна відповідальність за незаконне збагачення в Україні та деяких зарубіжних країнах : Монографія / О.І. Гузоватий, О.О. Титаренко. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 260с.

Анотація

Юрчишин І. Б. Кримінальна відповідальність за незаконне збагачення: зарубіжний досвід правової регламентації. – Стаття.

Стаття присвячена дослідженню особливостей правової регламентації кримінальної відповідальності за незаконне збагачення в деяких зарубіжних країнах та їх порівнянню з відповідними положеннями законодавства України. Автор, розглядаючи положення міжнародних правових актів, що закріплюють загальні засади юридичної відповідальності за незаконне збагачення, а також норми національного законодавства різних зарубіжних країн, здійснює їх порівняльний аналіз, в результаті чого виокремлює спільні риси та особливості.

Наголошується на необхідності проведення наукових досліджень інституту кримінальної відповідальності за незаконне збагачення як складника комплексного підходу до розв'язання вказаної проблеми та вивчення зарубіжного досвіду в контексті таких досліджень. Підкреслюється, що питанню протидії незаконному збагаченню як окремому злочину у значній частині країн світу почали приділяти увагу саме з моменту прийняття Конвенції ООН проти корупції. Водночас держави, які ратифікували Конвенцію, по-різному протидіють цьому злочину, у зв'язку з чим автор поділяє їх на дві групи: ті, що встановили окрему відповідальність безпосередньо за незаконне збагачення, і ті, які цього не зробили.

Досліджуючи країни першої групи, автор наголошує, що до неї входять держави як із високим, так і з низьким рівнем корупції, що свідчить про те, що відповідальність за незаконне збагачення розглядається як механізм, який здатний доповнити існуючу систему протидії корупції, якою б ефективною вона не була. Звертається увага на відмінності в розумінні змісту поняття «незаконне збагачення» у законодавстві цих дер-

жав. Дослідження законодавства держав другої групи дає змогу зрозуміти, у зв'язку з чим вони відмовилися встановлювати окрему відповідальність за незаконне збагачення і які альтернативні засоби застосовують у протидії цьому злочину.

Окремі з цих країн використовують терміни «безпідставне збагачення» або «неправомірне збагачення» у своєму податковому та цивільному законодавстві. Підкреслюється, що Україна як держава, яка відноситься до першої групи, обравши один із варіантів диспозиції відповідної статті Кримінального кодексу, який існує в зарубіжних країнах, закріпила термін «набуття активів», що в інших країнах не використовується. Наприкінці статті автор робить низку висновків, яких він дійшов у результаті дослідження.

Ключові слова: незаконне збагачення, кримінальна відповідальність, боротьба з корупцією, правова регламентація, Конвенція ООН проти корупції, державна посадова особа.

Summary

Yurchyshyn I. B. Criminal liability for illicit enrichment: foreign experience of legal regulations. – Article.

This article is consecrated to investigation of the peculiarities of the legal regulation of criminal liability for illicit enrichment in some foreign countries and their comparison with the legislation of Ukraine. The author is considering the position of international legal acts which fix common general principles of legal liability for illicit enrichment and also the rules of national law of various foreign countries, implement a comparative analysis that resulting in common features and characteristics.

The necessity of research institute criminal liability for illegal enrichment as part of a comprehensive ap-

proximation to resolve the above-mentioned problem and study international experience in the context of such research. It is emphasized that the issue of combating illegal enrichment as a separate crime in many parts of the world began to pay attention since the acceptance of the UN Convention against Corruption. Meanwhile, countries that have ratified the Convention oppose this crime in different ways, therefore, the author divides them into two groups – those that made a specific accountability directly on illicit enrichment and those that did not.

Exploring the country's of first group, the author emphasizes that it includes the state as high and low levels of corruption, which indicates that responsibility for illicit enrichment is seen as a mechanism that can supplement the existing system of combating corruption, no matter how effective it is. Attention is paid to the differences in the understanding of what constitutes "illicit enrichment" in the legislation of these countries. The research of the laws of the second group provides us with an opportunity to understand and therefore they recite to establish a separate liability for illegal enrichment and use that alternative means of struggling this crime.

Also, some of these countries use the expression "unjust enrichment" or "illegal enrichment" in their tax and civil legislation. It is emphasized that Ukraine, as a country which belonging to the first group, choosing one of the options for the disposition of the pertinent article of the Criminal Code which exists in foreign countries, intensified, while the term "acquisition of assets", which in other countries is not used. At the end the author makes a number of conclusions which he came to as a result of research.

Key words: illicit enrichment, criminal responsibility, fight against corruption, legal regulation, the UN Convention against Corruption, public official.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

УДК 343.1

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).716](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).716)

С. І. Кириченко

orcid.org/0000-0002-4013-7795

адвокат,

аспірант кафедри криміналістики та домедичної підготовки
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

САМОЗАХИСТ ПІДСЛІДНОГО З ІНВАЛІДНІСТЮ В КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Постановка проблеми. В історії кримінального процесу щодо глухих, сліпих та інших осіб із важкими нозологічними формами фізичного і психічного ушкодження за останнє століття, тобто від часу їх визнання суб'єктами кримінально-процесуальних відносин першим Кримінально-процесуальним кодексом Української СРР від 1922 року, склалася практика забезпечення і здійснення захисту цієї категорії осіб за рахунок держави. Утім простій людині з інвалідністю захищатися від обвинувачення та обстоювати свої права у кримінальному процесі критично складно навіть у сучасному кримінальному провадженні (як було, так і залишилося, хіба що зі зменшенням свавілля). Інвалідизовані підслідні протягом усього кримінального процесу зазнають із боку слідства і навіть захисту приниження гідності, нехтування звичайною людськістю, сприйняття «другосортними» учасниками з-посеред інших осіб з аналогічним процесуальним статусом, визнання вини та засудження за результатами поверхового слідства, лише протестністю домагаючись установлення істини у порядку перегляду рішень кримінального судочинства.

З офіційних доповідей і звітів міжнародних інституцій, уповноважених державних і неурядових організацій, публікацій засобів масової інформації та електронних видань впливає шокуюча інформація про правове становище людини в Україні та в системі її правосуддя. Так, із 11 вересня 1997 року, відколи Україна є стороною Конвенції про захист прав та основоположних свобод (далі – ЄКПЛ), Європейським судом із прав людини (далі – ЄСПЛ) винесено 1 549 рішень, у яких установлено порушення Україною щодо незабезпечення права на належний судовий захист, неефективність розслідування кримінальних справ за скаргами на неналежне поведіння з боку представників органів держави, неналежні умови утримання та лікування осіб, які перебувають під вартою [1]. У 2019 році проти України винесено 109 рішень, зокрема й стосовно порушень права на свободу і безпеку, нелюдського або принизливого поведіння та права на ефективний захист [2].

Утім офіційної статистики щодо порушення прав осіб з інвалідністю, щодо яких за судовими рішеннями застосовуються покарання чи примусові заходи медичного характеру, на жаль, не існує. Тому обсяг прав і свобод цієї категорії правопорушників, їх неефективний захист суб'єктами здійснення правосуддя, порушення прав та обмеження у кримінальному провадженні, неналежне забезпечення права на захист і представництво, дефекти правозастосування, правозабезпечення, правонаділення залишаються покритими замовчуваністю наукової оцінки і лише очікують та можуть досліджуватися, як правило, з приватних джерел. За таких обставин, оскільки автором не виявлено інших праць, окрім спрямованих на вивчення становища інвалідизованих засуджених у місцях відбування покарання та госпіталізації внаслідок розладів і захворювань психіки, що у цій статті нами не досліджується, наразі робимо чи не перший крок у дослідженні однієї з численних тем, зумовлених окресленою «темною плямою» юридичної практики і науки.

Мета дослідження. Об'єктом дослідження є кримінально-процесуальні відносини, що виникають у кримінальному провадженні щодо особи, яка інвалідизована значним ураженням або частковою чи повною втратою зору, слуху, здатності до пересування і мовлення. Предметом дослідження є вплив помилок забезпечення права на захист у такому кримінальному провадженні на вияв протестної поведінки осіб з інвалідністю, стосовно яких вирішуються питання і виконуються процесуальні дії щодо підозри, обвинувачення, покарання або застосування примусових заходів медичного характеру. Так, метою статті є дослідження форм самозахисту підозрюваного, обвинуваченого (підсудного) з інвалідністю, що виникає внаслідок його реакції на помилки слідства і захисту в кримінальному провадженні.

Виклад основного матеріалу. Законом України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року встановлено, що суди в процесі розгляду справ повинні застосовувати зазначену

Конвенцію та практику Суду як джерело права (ст. 17) [3]. Зазначена позиція викладена також у постанові Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи від 27 лютого 2009 року [4]. Отож, практика ЄСПЛ визнається в Україні вагомим джерелом права і слугує засобом досягнення узгодженості національного та міжнародного правосуддя. Беручи до уваги викладену політичну волю законодавця та правову позицію Вищого суду, ґрунтуючись на статті 9 Конституції України, якою закріплено положення про включення до національного законодавства міжнародних договорів, чинних (тобто обов'язкових) для України, враховуючи надання державою пріоритету роз'ясненням ЄСПЛ щодо прав і свобод людини і громадянина, вважаємо, що обов'язкові для України міжнародні стандарти права впливають на необхідність урахування особливостей інвалідизованих суб'єктів права і відносин із ними, що виникли в державі, включаючи правосуддя у галузі кримінально-процесуального права. У такому правовому ключі корисною для захисту прав людини з інвалідністю у кримінальному провадженні (поряд з іншими законодавчо закріпленими стандартами права) є Конвенція ООН про права осіб з інвалідністю від 13 грудня 2006 року (далі – КПОІ), що набула чинності в Україні 06 березня 2010 року [5].

КПОІ, ґрунтуючись на чинних правових стандартах, адаптує до потреб осіб з інвалідністю найголовніші з них, що викладені в: Статуті ООН, передбачаючи принципи, в яких гідність і честь притаманні всім членам людської сім'ї, а рівні та невід'ємні права людини визнаються основою свободи, справедливості й загального миру; Загальній декларації прав людини та Міжнародних пактах про права людини, які зафіксованими у них правами та свободами наділяють кожну людину без будь-якого обмеження; у конвенційних документах щодо ліквідації дискримінації; Конвенції проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання, визнаючи, що інвалідність – це поняття, яке еволюціонує, а також те, що вона є результатом взаємодії між людьми з порушеннями здоров'я та відносницьких і середовищних бар'єрів, заважає їх повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими, посиляючись і на деякі інші міжнародні стандарти щодо осіб з інвалідністю, зобов'язує держав-учасниць створювати інвалідизованим людям рівні з іншими умови і можливості у самовизначенні та забезпечувати належну реалізацію прав і свобод в усіх сферах суспільних відносин [5].

Звісно, не всі положення КПОІ та охоплених нею міжнародних документів, ціллю яких є забезпечення прав людини, зокрема й прав інваліди-

зованої людини, безпосередньо стосуються мети і досягнення виконання визначених статтею 2 КПК України 2012 року завдань кримінального провадження. Вони є передумовою вдосконалення національного законодавства щодо реалізації прав осіб з інвалідністю в кримінальному провадженні. Тому набуття зазначеними правовими стандартами зв'язку зі згаданим Кодексом, безумовно, сприятиме ефективності та якості кримінального провадження, спрямованого на розслідування подій правопорушення, вчиненого особою, яка має інвалідність або очевидне в її здоров'ї відхилення, але не має офіційного підтвердження. Отож, окреслені нормативно-правові акти, змістом своїх положень, вочевидь, виступаючи за необхідність законодавчого підвищення вимог щодо ефективного забезпечення якісного захисту прав людини, яка перебуває під слідством, стосуються й осіб з інвалідністю та вимагають урахування особливостей їх організму, що зумовлюють обтяження чи обмеження, а також позбавлення можливості діяти у кримінальному провадженні самостійно або особисто та за участю захисника, утім право вирішального голосу на нормативне їх упровадження залишають за національним законодавцем.

Проблему практики застосування до осіб з інвалідністю, щодо яких здійснюється кримінальне провадження, національного кримінального законодавства в контексті міжнародних стандартів прав людини можна розкрити на прикладі справи № 592/2330/17, провадження № 1-кп/592/249/17, що перебуває в Ковпаківському районному суді м. Суми [6]. Громадянин України 45-ти років на момент кримінальної події мав де-юре 3 групу інвалідності зору, яку (за результатом повторного огляду медико-соціальною експертною комісією (далі – МСЕК)) змінено та визнано його інвалідом I групи безстроково, що означає повну втрату або мізерний залишок зору. Ураховуючи те, що подія сталася у сутінках зимового вечора в освітлюваному вечірніми ліхтарями місці та значну проблему зору в М., вочевидь, виникла така необхідність, але останнім марно очікувалося проведення відповідних слідчих дій, спрямованих на виявлення обмежень його можливості візуально оцінювати і сприймати обставини події нападу на нього. Не погодившись ні з підозрою, ні з обвинуваченням, а також категорично відхиляючи запропоновану йому захисником позицію щодо визнання своєї вини, М., сприйнявши надане законом право на захист знехтуваним, відмовився від цього та наполягав на призначенні іншого захисника. Проте місцевий регіональний центр із надання БВПД не виконав двох судових ухвал про забезпечення захисника інвалідизованому підсудному М. (всупереч закону), аргументуючи відмову відсутністю в адвокатів підготовки для роботи з незрячими. Так, допущені у

забезпеченні права на захист помилки спонукали М. самостійно опротестувати як дії та рішення слідства, так і рішення регіонального центру і дії захисника.

На думку О.М. Домашенка, помилка є, з одного боку, негативним результатом, що полягає в неправильності, некоректності, спотворенні істини, з іншого – результатом, який характеризується ненавмисністю, що допущена усвідомлено або неусвідомлено [7, с. 13]. Структуруючи помилки у кримінальному процесі, О.Д. Назаров констатує такі її складники, як однобічність та неповнота розслідування, недотримання прав і свобод людини, істотні порушення кримінального процесуального закону та неправильне застосування кримінального закону [8, с. 54]. О.В. Дудко вважає, що природа помилки адвоката багато в чому схожа з природою слідчих помилок, та зазначає, що неправильні (помилкові) дії, бездіяльність, рішення адвоката є хибними з точки зору представництва інтересів клієнта, будучи істотною ознакою помилки. Класифікуючи помилки адвоката за 8-ма критеріями, дослідник, указуючи на негативні результати адвокатських помилок, зазначає, що їх виникнення зумовлене недбалістю, необізнаністю тощо [8, с. 93–94]. Отже, можемо стверджувати, що помилки процесуального керівника, обвинувача, слідчого, захисника тягнуть за собою порушення прав підданої кримінальному переслідуванню людини, адже трапляються непоодинокі випадки залишення помилок без їх виправлення, які транзитом крізь судові провадження досягають остаточних (нерідко неоскаржених) процесуальних документів, посідаючи в них визначальні позиції. Видається очевидним набір таких факторів учинення щонайменше дисциплінарних порушень, як недбалість, непрофесійність, зловживання службовими повноваженнями і невиконання або неналежне виконання зазначеними особами.

Ураховуючи формат дослідження, розглянемо, який результат настає під впливом помилки захисника у поведінці підзахисного. Так, квінтесенцією діяльності адвоката в кримінальному провадженні на вимогу статті 19 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» [10] та статті 47 Кримінального процесуального кодексу (далі – КПК) України [11] є захист прав, свобод і законних інтересів клієнта, який перебуває під слідством. Досліджуючи способи реагування адвокатом на порушення прав клієнта у кримінальному провадженні, а також своїх (за потреби), О.Г. Яновська у цьому вбачає процесуальний протест, до якого зараховує клопотання, заяви, вимоги, відводи, заперечення (зауваження, протести), скарги [12, с. 4–5]. Вивчаючи питання процесуальної діяльності захисника зі спростування підозри (обвинувачення), О.В. Маслюк підкреслює, що правова позиція захисника, за-

снована на запереченні вини підзахисного у вчиненні кримінального правопорушення, зумовлює необхідність активного, цілеспрямованого, наполегливого і безкомпромісного спростування підозри (обвинувачення) всіма доступними засобами [13, с. 178]. Отже, беручи до уваги матеріали вищезгаданої справи, здійснення незрячим підслідним на всіх стадіях кримінального провадження протесту проти обвинувачення та захисту, позиція якого ґрунтується на схиленні підзахисного до визнання вини за її недоведеності або за відсутності сприйняття ним себе винуватим, убачаючи в діях адвоката непрофесійність, змову або інші протиправні мотиви, М. вимагає від уповноважених органів притягнення винних у його стражданнях до відповідальності. Так, його поведінку можна оцінювати саме як учинення самозахисту. При цьому М., захищаючись у межах кримінального провадження, використовує звернення і поза ним. Виходячи з численних скарг особи, за якими розгляд провадиться судами та відомствами, самозахист убачається емоційним, гарячковим, хаотичним, утім наполегливим й активним протестом проти необґрунтованого обвинувачення, від якого порятунку, очікуваного від захисника, призначеного регіональним центром із надання БВПД, гарантованої Конституцією в ст. 59, 131-2 [14] професійної правничої допомоги обвинувачений у кримінальних злочинах громадянин не отримав.

Діяльність адвоката, передбачена Законом України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», повинна здійснюватися на користь клієнта за належного виконання встановлених статтею 21 цього Закону професійних обов'язків. Цей Закон, крім іншого, вимагає від адвоката дотримання встановлених у частині 1 статті 4 принципів, складених на підставі статті 11 присяги адвоката України. До того ж Правила адвокатської етики, затверджені з'їздом адвокатів України 09 червня 2017 р., вимагають від адвокатів у своїй діяльності надавати переваги інтересам клієнта, не допускати конфлікту інтересів, мати високий рівень професійної підготовки, дотримуватися принципів компетентності і добросовісності, досконало враховувати всі обставини надання конкретної правничої допомоги, постійно підвищувати професійний рівень та кваліфікацію, зокрема й у порядку самопідготовки (статті 8, 9, 11, 17) [15]. Закон і Правила зобов'язують адвоката дотримуватися Конституції, законів, адвокатської етики, міжнародних стандартів та забезпечувати повагу до клієнта з боку інших суб'єктів певних правовідносин. Захисник у разі бажання клієнта висловити незгоду з певними діями, бездіяльністю, рішеннями будь-кого із суб'єктів кримінального провадження або у разі потреби у задоволенні його інтересів здійснює це обов'язково. Отже, порушення адвокатом вимог актів законодавства та

інтересів клієнта, а також відмова регіонального центру в призначенні підозрюваному, обвинуваченому з інвалідністю адвоката для надання правової допомоги у кримінальному провадженні на виконання ухвали суду, вдаючись до непередбачених Законом «Про безоплатну правову допомогу» підстав щодо відсутності адвокатів із підготовкою до роботи з інвалідизованими підозрюваними, обвинуваченими, що є незаконним і протиправним ухиленням від виконання судового рішення та дискримінацією клієнта за ознакою інвалідності, зумовлює потребу в самозахисті.

Під час слідства протест може бути вираженим як підслідним з інвалідністю, так і в його інтересах близькими родичами. Проте свої звернення підслідний, здійснюючи самозахист, може направляти як до слідчого судді та суду, так і до органів відомчого контролю, включаючи адвокатське самоврядування чи Координаційний центр із надання БВПД, а члени його родини дії слідчого, процесуального керівника, обвинувача, адвоката можуть спрямовувати лише до останніх як здійснення непрофесійного (громадського) захисту. Протестна поведінка підозрюваного, обвинуваченого (підсудного) та засудженого до набрання чинності остаточним рішенням у справі має емоційний характер. Будучи добровільною, незалежною, визначуваною з власної ініціативи або за допомогою близьких, обмежуваною лише законом, протестність такої особи має отримати забезпечення тим органом та/або службовою (посадовою) особою, під юрисдикцією якого вона перебуває. За відсутності професійної правничої допомоги до підслідного з інвалідністю, а також до членів його родини не може бути висунута вимога щодо якості змісту протестного документа. До того ж інвалідизованому через втрату зору підслідному має бути законом передбачений усний порядок опротестування через слідчого дій чи бездіяльності особи, зобов'язаної виконувати професійні обов'язки у досудовому розслідуванні, до слідчого судді або відомчого органу, вповноваженого на здійснення контрольних функцій.

Висновки. Протест інвалідизованим підслідним може бути заявлений як у процесуальній формі, тобто у передбаченому КПК України порядку кримінального провадження, так і у не процесуальній (через звернення у передбаченому відповідним законом порядку до відомчих органів владних повноважень). Водночас підслідний може протестувати не лише проти обвинувачення, дій, бездіяльності та рішень органів досудового розслідування і суду (судді), а й проти дій чи бездіяльності захисника. Таким чином, самозахистом підслідного є акти протестної поведінки особи, що здійснюються без професійної правничої допомоги та спрямовані на самостійне обстоювання своїх прав та законних інтересів у кримінальному провадженні у визначений підзахисним спосіб. Такі

акти можуть здійснюватися підсудним активно через учинення дій, що полягають у поданні заяв, скарг, клопотань тощо, або пасивно через протест певних видів бездіяльності, зокрема й у вигляді відмови від надання пояснень та оголошення голодування у кримінальному провадженні тощо. Крім того, самозахист може бути як процесуальним, діючи за встановленими КПК дозволами, так і непроцесуальним, обстоюючи свої права та законні інтереси поданням різноманітних звернень у порядку інших законодавчих процедур, що не визначені КПК України.

Автор переконаний, що важливість проблем, які виникають у кримінальному провадженні щодо осіб з інвалідністю, поглиблюється хибностями та його здійсненням за загальними правилами (як і до неінвалідизованих суб'єктів кримінальних правопорушень у цілому). Втім хибні у здійснюваних кримінально-процесуальних дій щодо осіб, інвалідизованих частковою чи повною втратою зору, слуху, мови, рухової функції організму людини, що призвели до значного, вираженого, помірного обмеження життєдіяльності, науковими розвідками не досліджено взагалі. Отож, окреслена проблематика помилок, ненароком чи умисно допущених, чи приховування за ними очевидних службових зловживань під час процесуальних процедур розслідування кримінальних правопорушень, учинених особами з інвалідністю, зростає і потребує подальших наукових розвідок та методологічного розв'язання, результати яких стануть важливим допоміжним матеріалом як у діяльності юристів-практиків, так і у забезпеченні прав осіб з інвалідністю в кримінальному провадженні іншими суб'єктами правозахисної діяльності.

Література

1. Україна та Європейський суд з прав людини. URL: <https://coe.mfa.gov.ua/spivrobotnictvo/ukrayinata-yevropejskij-sud-z-prav-lyudini> (дата доступу – 13.12.2020).
2. Кількість скарг проти України до ЄСПЛ свідчить про неефективну роботу держорганів – Віталій Власюк. URL: <https://unba.org.ua/news/5141-kil-kist-skarg-proti-ukraini-do-espl-svidchit-pro-neeftivnu-robotu-derzhorganiv-vitalij-vlasyuk.html> (дата доступу – 13.12.2020).
3. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 5463-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3477-15#Text> (дата доступу – 13.12.2020).
4. Про судову практику у справах про захист гідності та честі фізичної особи, а також ділової репутації фізичної та юридичної особи : Постанова Пленуму Верховного Суду України від 27.02.2009 р. № 1. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v_001700-09#Text (дата доступу – 13.12.2020).
5. Конвенція про права осіб з інвалідністю : Конвенція ООН від 13.12.2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_g71#Text (дата доступу – 13.12.2020).

6. Справа № 592/2330/17. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/64988966>.

7. Домашенко О.М. Класифікація тактичних помилок у слідчій діяльності : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2018. 226 с. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/download/diss/Domashenko/d_Domashenko.pdf.

8. Назаров А.Д. Следственные и судебные ошибки и уголовно-процессуальный механизм их устранения: концептуальные основы : дис. ... д-р юрид. наук : 12.00.09 / Санкт-Петербургский ун-т. Санкт-Петербург, 2017. 745 с. URL: https://disser.spbu.ru/files/phd_spsu/nazarov-a-d_disser.pdf.

9. Дудко О.В. Помилки адвоката в кримінальному провадженні: дисертація на здобуття ступеня д-ра філософії у галузі «Право» / Нац. академія внутрішніх справ, Київ, 2020. 296 с. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/17644/1/dysert_dudko.pdf.

10. Про адвокатуру та адвокатську діяльність: Закон України № 5076-VI від 05.07.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5076-17#Text> (дата доступу – 15.12.2020).

11. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України № 4651-VI від 13.04.2012 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text> (дата доступу – 15.12.2020).

12. Яновська О.Г. Протестна діяльність адвоката в кримінальному провадженні (окремі питання правозастосування). Харків : Фактор, 2013. 48 с.

13. Маслюк О.В. Процесуальна діяльність захисника зі спростування підозри (обвинувачення) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 / Нац. ун-т «Львівська політехніка». Львів, 2017. 217 с. URL: http://ena.lp.edu.ua:8080/bitstream/ntb/40684/3/dis_maslyuk_o.v.pdf.

14. Конституція України : Закон України № 254к/96-ВР від 28.06.1996р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA%96%D0%B2%D1%80#Text> (дата доступу – 13.12.2020).

15. Правила адвокатської етики: Правила, затв. з'їздом адвокатів України 09.06.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/n0001891-17#Text> (дата доступу – 13.12.2020).

Анотація

Кириченко С. І. Самозахист підслідного з інвалідністю в кримінальному провадженні. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню форм самозахисту підозрюваного, обвинуваченого (підсудного) з інвалідністю, що виникає внаслідок його реакції на помилки слідства і захисту в кримінальному провадженні. Обґрунтовано, що для захисту прав людини з інвалідністю у кримінальному провадженні (поряд з іншими законодавчо закріпленими стандартами прав людини) доцільно застосовувати Конвенцію ООН про права осіб з інвалідністю від 13 грудня 2006 року. Доведено, що набуття зазначеними правовими стандартами зв'язку з Кримінальним процесуальним кодексом України сприятиме ефективності та якості кримінального провадження, спрямованого на розслідування подій правопорушення, вчиненого інвалідизованою особою. Доведено, що помилки процесуального керівника, обвинувача, слідчого, захисника тягнуть за собою порушення прав підданої кримінальному переслідуванню людини, адже трапляються непоодинокі випадки залишення помилок без їх виправлення в остаточному рішенні суду. Зазначено, що відмова регіонального центру з надання безоплатної правової допомоги в призначенні адвоката для надання правової допомоги інвалідизованому підозрюваному, обвинуваченому,

посилаючись на відсутність спеціальної підготовки адвокатів до роботи з такою категорією підслідних, є дискримінацією клієнта за ознакою інвалідності та зумовлює в нього потребу в самозахисті. Установлено, що самозахистом підслідного є акти протестної поведінки особи, що здійснюються без професійної правничої допомоги та спрямовані на самостійне обстоювання своїх прав та законних інтересів у кримінальному провадженні. Такі акти можуть здійснюватися підсудним активно через учинення дій, що полягають у поданні заяв, скарг, клопотань тощо, або пасивно через протест певними видами бездіяльності, зокрема й у вигляді відмови від надання пояснень та оголошення голодування у кримінальному провадженні. Виділено дві форми протесту підслідного: 1) процесуальна, що здійснюється у передбаченому кримінально-процесуальним законом порядку; 2) непроцесуальна, що здійснюється у передбаченому іншими законами порядку звернень до відомчих органів владних повноважень.

Ключові слова: особа з інвалідністю, протестна поведінка, самозахист, міжнародні стандарти прав людини з інвалідністю, дискримінація у кримінальному провадженні.

Summary

Kyrychenko S. I. Self-defense of a defendant with a disability in criminal proceedings. – Article.

The purpose of the article is to study the forms of self-defense of a suspect, accused (defendant) with a disability that arises as a result of his reaction to the mistakes of the investigation and defense in criminal proceedings. It is substantiated that in order to protect the rights of persons with disabilities in criminal proceedings, along with other legally established legal standards, it is necessary to apply the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities of December 13, 2006. It is proved that the acquisition of these legal standards in connection with the Criminal Procedure Code of Ukraine will contribute to the efficiency and quality of criminal proceedings aimed at investigating the events of the offense committed by a disabled person. It is proved that the mistakes of the procedural manager, prosecutor, investigator and lawyer entail violation of the rights of a person subject to criminal prosecution, because there are many cases of leaving mistakes without correcting them in the final court decision. It is noted that the refusal of the regional center for free legal aid to appoint a lawyer to provide legal assistance to a disabled defendant, citing the lack of special training of lawyers to work with this category of defendants, discriminates against a client on the grounds of disability and necessitates self-defense. It is established that the defendant's self-defense is acts of protest behavior of a person, which are carried out without professional legal assistance and are aimed at independent defense of their rights and legitimate interests in criminal proceedings. Such acts may be committed by the defendant actively through the commission of actions consisting in the submission of applications, complaints, petitions, etc., or passively through protest by certain types of inaction, in particular in the form of refusal to provide explanations and hunger strike in criminal proceedings. There are two forms of protest of the defendant: 1) procedural, carried out in the manner prescribed by criminal procedure law; 2) non-procedural, which is carried out in the manner prescribed by other law to the departmental authorities.

Key words: person with a disability, protest behavior, self-defense, international human rights standards for persons with disabilities, discrimination in criminal proceedings.

УДК 342.9
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).717](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).717)

С. М. Коваль
orcid.org/0000-0003-1099-9607
здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів

СЛІДЧИЙ-КРИМІНАЛІСТ У СИСТЕМІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ: ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ПРАВОВІ АСПЕКТИ

Потрібно констатувати, що, на жаль, правоохоронні органи України відстають від окресленого плану цифрової трансформації. У межах координаційної роботи має більш активно застосовуватися оперативний обмін інформацією між правоохоронними та державними органами, програми перебування в мережі Інтернет контенту, що містить відомості протиправного характеру або складники потенційної загрози правам громадян, організацій, інтересам суспільства. Одна з ключових координаційних ролей у цій діяльності належить службі криміналістики. Так, українознавчим на цьому шляху є правильне позиціонування слідчого-криміналіста в контексті реформування системи досудового слідства, що свідчить про актуальність наукового розгляду організаційно-правових аспектів функціонування служби криміналістики.

Дискусія з питання про реформу досудового слідства ведеться ще із середини ХХ ст. Щодо цього питання висловлювалися О. Банчук, Б. Гришин, Н. Гуковська, І. Перлов, М. Рагинський, С. Мітрічев, В. Стремівський, М. Строгович та ін. Протягом багатьох років висловлювалися різні точки зору.

З останніх наукових доробок близького спрямування виділяються такі. С. Довгунь розглядав адміністративно-правові засади діяльності органів досудового розслідування. М. Красноторова проаналізувала адміністративно-правовий та організаційний аспекти діяльності спільних слідчих груп із позиції міжнародної взаємодії [4]. Питанням адміністративно-правового забезпечення взаємодії НАБУ з іншими правоохоронними органами присвячена дисертація М. Ткаченка. Предметом дослідження Є. Довжич стали правові основи діяльності детектива НАБУ як нового суб'єкта правоохоронної діяльності. Також розглядалися організаційно-правові засади кадрового забезпечення судово-експертних установ, дисциплінарної відповідальності, виховної діяльності та проблеми роботи з персоналом правоохоронних органів (І. Білиця, І. Брус, М. Бурбика, С. Гаспарян, О. Глухочер, А. Горзов, А. Манькут). Предметом дослідження І. Рогатюк та І. Шульган були теоретичні, правові та праксеологічні основи кримінальної процесуальної діяльності проку-

ра у досудовому розслідуванні. М. Романюком досліджено організаційно-правові засади експертної діяльності в адміністративному судочинстві. Ю. Мазниченко заглибився в проблему використання судовими експертами автоматизованих робочих місць. С. Науменко вивчено адміністративно-правові засади взаємодії експертних установ із правоохоронними органами.

На підставі аналізу науково-практичних публікацій зроблено висновок про те, що інформаційна діяльність слідчого-криміналіста вивчена ще не достатньо, відсутня єдина думка про його інформаційно-правовий статус, кількість кандидатських дисертацій мінімальна, опубліковані результати монографічних досліджень на рівні докторських дисертацій за останній час відсутні.

Під час формування теоретико-методологічного базису дослідження, його розширення та поглиблення використано наукові напрацювання, навчальні та практичні розробки з адміністративного права та теорії управління (В. Галунько, С. Голосов, П. Діхтєвський, М. Єщенко, Р. Кірін, Т. Коломонець, В. Коротаєв, О. Кузьменко, О. Риженко, Т. Ремесник, О. Стасюк, С. Стеценко, В. Хоменко, В. Щербань та ін.), інформаційного права (О. Архипов, Є. Балекно, В. Василюк, А. Венгер, Ю. Волков, В. Ворожко, В. Гавловський, І. Гордєєва, В. Гриценко, О. Дженакова, С. Демський, С. Ємельянов, Р. Калюжний, Л. Капінус, І. Касперський, Л. Коваленко, В. Копилов, О. Кохановська, П. Кузнецов, В. Ліпкан, П. Мельник, В. Наумов, Д. Перов, О. Климентьев, С. Павлюк, Н. Попова, П. Скок, І. Сопілко, О. Тихомиров, С. Хрипко, О. Червякова, М. Швець, К. Янішевська та ін.), а також теорії правоохоронної діяльності та поліцейської, прокурорської діяльності, кримінального та кримінального процесуального права, криміналістики, міжнародного права, судової експертології, акмеології та психології, електронного документообігу й документознавства, безпеки інформаційно-комунікаційних технологій.

За минулі роки в Україні у правову систему впроваджено ідею диференціації слідчих підрозділів. До таких нині належать слідчі підрозділи Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Державної фіскальної служби України, Державного бюро розслідувань України

та Національного антикорупційного бюро України. Зважаючи на це, служба криміналістики зазнала суттєвих організаційних змін [9, с. 3–7].

З огляду на зміну підслідності з 01 січня 2007 р. у слідчих частинах слідчих управлінь (відділів) ГУМВС, УМВС та в центральному апараті Головного слідчого управління МВС України утворено відповідні слідчі відділи з розслідування особливо тяжких злочинів проти особи і, крім цього, введено посади слідчих-криміналістів.

Відповідно до змін підслідності до органів досудового слідства МВС України перейшли злочини, передбачені ст. ст. 115, 116, 117, 118, 119, 120, 137, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 152 Кримінального кодексу України. Зазначені зміни сприяли нововведенням у нормативно-правовому забезпеченні органів досудового розслідування, одним із яких стало закріплення правового становища слідчого-криміналіста (відповідно до наказів Міністерства внутрішніх справ України № 160 «Про організацію діяльності органів досудового слідства Міністерства внутрішніх справ України» від 31.03.2008 р. і № 336 «Про проведення експерименту щодо апробації вертикальної системи підпорядкування слідчих підрозділів органів внутрішніх справ України» від 15.06.2011 р. [10, с. 49–53].

Із 2008 р. у слідчих частинах слідчих управлінь (відділів) ГУМВС, УМВС та в центральному апараті Головного слідчого управління МВС України введено (відновлено) посади слідчих-криміналістів. Згідно з наказом Міністерства внутрішніх справ України № 686 «Про організацію діяльності органів досудового розслідування Міністерства внутрішніх справ України» від 09.08.2012 р. головним завданням слідчого-методиста слідчого управління (відділу) УМВС України як працівника організаційно-методичного підрозділу ГСУ МВС України є «надання практичної і методичної допомоги в організації роботи органів досудового розслідування» (6.1–6.3). Подібні завдання зараховано і до компетенції слідчого-криміналіста ГСУ МВС України з різницею в тому, що допомога з боку слідчого-криміналіста надається з організації роботи органів досудового розслідування не загалом, а виключно у розслідуванні тяжких та особливо тяжких злочинів (7.1.) і включає в себе «запровадження в слідчу практику наукових рекомендацій щодо організації роботи і тактики проведення окремих слідчих дій, застосування техніко-криміналістичних засобів і розповсюдження позитивного досвіду під час розслідування кримінальних правопорушень, розроблення методики розслідування окремих категорій кримінальних правопорушень з урахуванням оперативної обстановки в регіоні, підвищення професійного рівня слідчих щодо розслідування кримінальних правопорушень, зокрема й тих, у яких осіб, що їх учинили, не встановлено» (7.2.1–7.2.2).

Наказ МВС № 570 «Про організацію діяльності слідчих підрозділів Національної поліції України» від 06.07.2017 р. та «Положення про слідчі підрозділи Національної поліції України» (в редакції Наказу МВС № 403 від 20.05.2020 р.) практично повторюють повноваження як слідчих-криміналістів, так і слідчих-методистів. Головна відмінність – заміна термінів «органи досудового розслідування» на «слідчі підрозділи», «окремі слідчі дії» на «слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії», а також уведення посади «інспектор-криміналіст (технік-криміналіст)» (Розділ IX).

У слідчих підрозділах СБУ проходять службу старші слідчі з особливо важливих справ, слідчі з особливо важливих справ, старші слідчі, слідчі та слідчі-криміналісти. Зазначається, що функції експертної служби СБУ виконує Український науково-дослідний інститут спеціальної техніки та судових експертиз Служби безпеки України. Крім того, інститут забезпечує виготовлення спеціальних технічних засобів негласного отримання інформації (СТЗ) і спеціальної техніки та бере участь у їх упровадженні, здійснює функції секретаріату технічного комітету стандартизації 196 «Спеціальні технічні засоби для зняття інформації з каналів зв'язку та інші технічні засоби негласного отримання інформації» (ТК 196, відповідно до Наказу Національного органу стандартизації ДП «УкрНДНЦ» від 22.06.2020 р. № 129).

Із 2018 р. у межах центру забезпечення кібернетичної безпеки СБУ для оперативного реагування кібернетичні інциденти діє лабораторія комп'ютерної криміналістики. 28 січня 2021 р. ухвалено проект закону про внесення змін до Закону «Про Службу безпеки України» щодо вдосконалення організаційно-правових засад діяльності СБУ.

З 2018 р. у складі ДБР діють окремі відділи криміналістики та експертної роботи, де проходять службу слідчі-криміналісти.

За відомчими актами слідчі-криміналісти підпорядковані керівникам слідчих підрозділів відповідних правоохоронних органів. Функціональні обов'язки слідчого-криміналіста є ширшими, ніж спеціаліста й фактично виконуваної ним технічної, методичної та довідкової роботи під час проведення слідчих дій. Відповідно до цього визначається інформаційно-правове становище слідчого-криміналіста, який бере участь у проведенні конкретних слідчих дій як суб'єкт розслідування. Але технічна робота з пошуку, вилучення речових доказів, безпосереднього застосування науково-технічних заходів у процесі провадження слідчих дій, що виконують слідчі-криміналісти, не охоплюється поняттям «брати участь» у слідчих діях. Інші повноваження слідчих-криміналістів не зазначені у процесуальному законодавстві,

а визначаються відповідно до відомчої необхідності та функціональних обов'язків.

Експерти криміналістичних підрозділів системи МВС України, Міністерства юстиції України тощо також мають перелік відомчих функціональних обов'язків, насамперед як експерта, але у процесі провадження конкретних слідчих дій вони залучаються як процесуальні спеціалісти. Керівники відомчих експертних установ покладають на експертів такі обов'язки: проведення навчально-методичної роботи з працівниками правоохоронних органів, навчання прогресивним формам і методам застосування спеціальних знань, упровадження нових ефективних форм передового досвіду розслідування тощо. Тобто ці функції виконують не тільки слідчі-криміналісти. Розмови про те, що слідчий-криміналіст не може бути спеціалістом, тому що він є нібито зацікавленою особою, безпідставні. Це ж можна сказати і про слідчого, експерта експертного підрозділу органу внутрішніх справ, коли він залучається слідчим МВС як спеціаліст до провадження слідчих дій. Для цього може бути залучена особа, яка не зацікавлена в результатах справи, але законодавець має на увазі особисту заінтересованість її як фізичної особи.

Не погоджуємося з думкою про те, що говорити про двоякість функції слідчого-криміналіста не можна [8, с. 47]. Не зовсім зрозумілими є пропозиції щодо визнання слідчого-криміналіста помічником слідчого у прямому розумінні цього слова. Працівника, який має вищу юридичну освіту та досконало володіє спеціальними знаннями, не можна вважати помічником слідчого. Ці функції виконують спеціалісти при відділах (кабінетах) криміналістики (за потреби). У слідчих органів внутрішніх справ та податкової поліції є штатні помічники, які допомагають складати протоколи та виконують іншу технічну роботу.

Не можна погодитися в цілому і з жодною пропозицією щодо визначення процесуального статусу слідчого-криміналіста та його функцій, але, усвідомлюючи велике практичне значення його у досудовому слідстві, вважаємо, що ця проблема потребує вирішення. Ґрунтовнішою видається думка про те, що слідчий-криміналіст повинен отримати статус спеціаліста.

Слідчий-криміналіст, беручи участь у слідчій дії, здійснює ті ж функції спеціаліста-криміналіста, що й співробітник експертної установи Міністерства юстиції України або експертно-криміналістичного підрозділу, який бере участь в огляді місця події чи інших слідчих діях. Він допомагає виявляти та вилучати сліди злочину, фотографувати обстановку тощо. Ці обставини не можна ігнорувати під час вирішення питання стосовно процесуального статусу слідчого-криміналіста на місці події чи в інших слідчих діях. Отже, нині не можна погодитися з позицією деяких правознав-

ців про те, що слідчий-криміналіст виступає як спеціаліст у процесі проведення слідчих дій слідчим. Слідчі-криміналісти підпорядковані відомчими нормативними актами керівникам слідчих підрозділів. Оскільки статус слідчих-криміналістів не регулюється законом, то виникають проблеми в судовій практиці. Дехто із суддів, виходячи з обставин суб'єктивного характеру, у процесі судового розгляду порушує питання про неправомірність участі слідчого-криміналіста в розслідуванні кримінального провадження і, відповідно, неправомірність одержання доказової інформації у зв'язку з відсутністю у чинному кримінальному процесуальному та іншому законодавстві України вказівки на процесуальне становище і повноваження слідчого-криміналіста. Адже слідчий-криміналіст фактично є працівником слідчого підрозділу органу внутрішніх справ. Утім у кримінально-процесуальному законодавстві посади «слідчий-криміналіст» не існує. Ця посада визначена тільки внутрішнім відомчим актом.

Слідчий-криміналіст під час надання допомоги слідчому не обмежується тільки попереднім дослідженням із метою пошуку, виявлення, фіксації і вилучення криміналістичних об'єктів – носіїв доказової інформації, він повинен правильно організувати і провести огляд місця події, розподіливши обов'язки між учасниками і організувавши взаємодію з працівниками поліції або залучивши до участі в слідчій дії необхідних спеціалістів тощо.

Слідчий-криміналіст у необхідних випадках мав право самостійно провести слідчу дію чи взагалі розслідувати справу. Також він мав право доручати органам дізнання виконання окремих слідчих дій щодо справ, які перебувають у провадженні слідчих.

Співробітники судово-експертних служб МВС України, судово-експертних установ Міністерства охорони здоров'я України чи Міністерства юстиції України, які були запрошені для участі в проведенні слідчих дій як спеціалісти, таких прав не мають. Тому, не беручи до уваги певну схожість у діяльності слідчого-криміналіста і співробітників вищезазначених судово-експертних служб та установ, які запрошуються слідчим для участі у проведенні слідчих дій як спеціалісти, їх процесуальне становище при цьому дуже різниться.

Теоретично слідчий-криміналіст відрізняється від спеціаліста за процесуальним становищем тим, що спеціаліст зобов'язаний брати участь у слідчій дії тільки на вимогу слідчого, а слідчий-криміналіст може брати таку участь не тільки на прохання слідчого, а й із власної ініціативи. Подібна обставина (хоч, на жаль, не врегульована законодавством) має місце в конкретній практиці розслідування кримінальних справ, пов'язаних із вбивством, тому що в процесі розслідування тяжкого злочину найчастіше виникає дуже ба-

гато загадок, вирішення яких можливе тільки в результаті якісного проведення такої початкової і невідкладної слідчої дії, як огляд місця події. А якісний огляд місця події потребує використання різноманітних, насамперед пошукових, техніко-криміналістичних засобів із метою пошуку і виявлення латентної криміналістично значущої інформації. У слідчого-криміналіста такі техніко-криміналістичні засоби є, вони, по-перше, завжди наготові в пересувній криміналістичній лабораторії. По-друге, говорячи про обов'язки слідчого-криміналіста, можна виділити такі: а) вивчення слідчої практики (особливо щодо розслідування тяжких злочинів проти особи) і на основі цього розроблення заходів із її вдосконалення; б) узагальнення можливостей використання досягнень криміналістики і судової експертизи у процесі розслідування і впровадження методичних рекомендацій, що ґрунтуються на узагальненні позитивного практичного досвіду з розслідування складних кримінальних справ; в) проведення обліку нерозкритих злочинів окремих груп.

Згідно з Інструкцією з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні, затвердженою Наказом МВС України № 575 від 07.07.2017 р., слідчий керує діями інших членів СОГ, що створюються для досудового розслідування кримінальних правопорушень.

У процесі розслідування вбивств з обтяжливими обставинами чи кримінальних правопорушень проти особи, що викликали суспільний резонанс, до складу цих груп під керівництвом слідчих спеціалізованих підрозділів розслідування кримінальних правопорушень проти особи слідчого управління ГУНП включаються інспектори-криміналісти (техніки-криміналісти), що стало новим інститутом у правоохоронній системі [4].

Зазначалося, що інспектор-криміналіст (посада, яку обіймає поліцейський, виконуючи функції спеціаліста), який брав участь в огляді місця події (проведенні іншої слідчої (розшукової) дії), не має права проводити експертизу щодо тих об'єктів, які він зібрав [6, с. 140]. Адже, відповідно до ч. 3 ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію», до системи поліції не належать підрозділи та служби, які можуть проводити експертні дослідження. Проте експертна служба і досі залишається у системі МВС України [7, с. 107–111].

Утім про слідчого-криміналіста з визначенням його завдань та функцій у згаданому вище відомчому нормативному документі не йдеться. Водночас на практиці затвердилося, що нерідко слідчі-криміналісти не виконують слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій особисто,

а лише допомагають як спеціалісти, що володіють криміналістичними та іншими спеціальними знаннями. Питання про участь слідчого-криміналіста у допитах вирішується в кожному випадку залежно від необхідності й доцільності.

Визначимо основні оперативно-службові завдання слідчих-криміналістів: 1) вивчення матеріалів слідчої, криміналістичної та експертно-наукової практики; облік складних нерозкритих злочинів та аналіз інших злочинів особливої складності; розроблення разом із зацікавленими підрозділами заходів щодо забезпечення належної слідчої й оперативно-розшукової роботи з їх розкриття; безпосереднє надання практичної, організаційно-методичної й іншої допомоги в розслідуванні й розкритті цих злочинів; 2) участь у перевірках організації роботи з розслідування, розкриття й запобігання тяжких злочинів; 3) упровадження в слідчу практику науково обґрунтованих і апробованих рекомендацій з організації, методики й тактики слідства, нових техніко-криміналістичних засобів і засобів правової інформатики, сучасних можливостей судових експертиз, взаємодіючи в цій роботі з державними експертно-криміналістичними й іншими судово-експертними підрозділами, науково-дослідними й іншими установами, вищими юридичними навчальними закладами; 4) організація виконання наказів і вказівок із питань впровадження й використання науково-технічних засобів і наукових методів у слідчу й наглядову практику; 5) надходження від слідчих підрозділів нижчого рівня й аналіз відомостей про використання техніко-криміналістичних засобів, спеціальних знань фахівців, можливостей судових експертиз; розроблення й реалізація організаційних і практичних заходів щодо підвищення ефективності цієї роботи; проведення перевірок збереження й належного використання техніко-криміналістичних засобів і оргтехніки в слідчих підрозділах за зонально-предметним принципом; забезпечення належного функціонування пересувних криміналістичних лабораторій; 6) ведення картотеки позаштатних експертів, комплектування й організація роботи бібліотеки спеціальної літератури; 7) визначення потреб слідчих у техніко-криміналістичних засобах і матеріалах для слідчих, унесення пропозицій щодо їх придбання й розподілу; 8) участь у навчально-методичній роботі з підвищення професійного рівня працівників слідчих підрозділів; 9) узагальнення й розповсюдження позитивного досвіду розслідування й розкриття злочинів; 10) подання відомостей про застосування техніко-криміналістичних засобів, наукових рекомендацій, використання спеціальних знань фахівців, які не є штатними експертами, можливостей судових експертиз.

Слідчий-криміналіст вивчає слідчу практику (особливо щодо розслідування тяжких злочинів проти особи) і на основі цього розробляє заходи її вдосконалення; узагальнює можливості використання досягнень криміналістики і судової експертизи в процесі розслідування і впроваджує методичні рекомендації, що ґрунтуються на узагальненні позитивного практичного досвіду з розслідування складних кримінальних справ; проводить облік нерозкритих злочинів. У слідчого-криміналіста зібрана інформація про тяжкі злочини проти особи, які було скоєно на території регіону, а оперативний зв'язок між слідчими-криміналістами всіх областей надає їм доступ до інформації з певного питання. Інформація про нерозкриті тяжкі злочини проти особи дає можливість слідчому-криміналісту під час його участі в огляді місця події нерідко встановлювати ймовірну схожість «за почерком скоєння» зі злочинами, скоєними раніше (як розкритими, так і нерозкритими), скоєними в інших регіонах України чи й за її межами.

Потрібно наголосити, що для слідчих-криміналістів окремим джерелом орієнтувальної інформації як про окремі злочини, так і про організовані злочинні угруповання, є також журналістські розслідування [5, с. 172].

Дискусійним є твердження про те, що в сучасного слідчого-криміналіста є набагато більше повноважень, ніж у прокурора-криміналіста [11, с. 143–145].

Практика участі слідчих-криміналістів у провадженні досудового розслідування знайшла свій відбиток у судових актах, що свідчить про наявність дискусії щодо поєднання в їх процесуальному статусі елементів процесуального статусу слідчого і спеціаліста.

Особливу увагу слідчий-криміналіст зобов'язаний звертати на активність використання слідчими можливостей кримінально-статистичної реєстрації. У полі зору при цьому повинні перебувати: а) факти проведення слідчими перевірок слідів, предметів і документів у відповідних системах реєстрації (довідкових, пошукових обліках, криміналістичних колекціях і картотеках); б) повнота перевірок, тобто використання відповідних баз даних місцевого, регіонального чи загальнодержавного рівнів; в) дослідження результатів перевірок процесуальним шляхом; г) забезпечення доказового значення результатів перевірок, зокрема й шляхом призначення ідентифікаційних експертиз об'єктів, що перебувають у відповідній криміналістичній колекції, для встановлення їх тотожності і єдності джерела походження [2, с. 331–336]. У процесі провадження досудового слідства на слідчих-криміналістів покладена й значна організаційна робота, а саме: організація проведення якісного огляду місця події, відтворення обстановки та обставин події із засто-

сування сучасних технічних засобів, призначення комплексної судової експертизи, вирішення низки організаційних питань щодо пошуку відповідного експерта або експертної установи; забезпечення захисту майнових інтересів потерпілих тощо.

Як уже зазначалося, історично склалося застосування слідчими-криміналістами науково-технічних засобів у процесі провадження розслідування злочинів, що також належить до повноважень фахівця. Щодо повноважень слідчого-криміналіста виникають деякі питання. Аналіз викладеного дозволяє дійти висновку про те, що з метою однакового тлумачення закону і застосування його на практиці, ефективної реалізації історично сформованого потенціалу слідчого-криміналіста в розслідуванні злочинів необхідно закріпити процесуальний статус такого в окремій статті Кримінального процесуального кодексу (подібно до того, як це зроблено в щодо інших учасників кримінального судочинства).

Невизначеність правового статусу слідчого-криміналіста призводить до розмивання його завдань, функцій та повноважень. В окремих відомчих документах зазначається, що необхідно виключити відволікання слідчих-криміналістів на систематичне розслідування кримінальних справ у повному обсязі (окрім особливо складних справ у злочинах, що викликали великий суспільний резонанс), нагляд за законністю розслідування, розгляд скарг і заяв та виконання іншої роботи, що не належить до компетенції слідчого-криміналіста. Керівникам правоохоронних органів слід забезпечити експлуатацію ПКЛ відповідно до їх призначення, не допускати передачі в інші управління й відділи техніко-криміналістичних засобів, електронно-обчислювальної й організаційної техніки служби криміналістики [1, с. 185–196].

Навіть у проекті закону «Про систему досудового слідства України та статус слідчих» № 1187 від 02.12.2014 р. слідчого-криміналіста зовсім не було згадано, а невизначеність його статусу призводить до розмивання завдань, функцій та повноважень. Утім слідчий-криміналіст фактично й юридично є процесуальною фігурою, яка вимагає необхідності законодавчого закріплення його прав і обов'язків із метою уникнення можливості нехтування результатами його діяльності в процесі розслідування і розкриття злочинів загалом.

Таким чином, слідчий-криміналіст – це посадова особа, яка має використовувати широке коло інформації, а також, користуючись своїм правовим статусом, здатна отримувати у своє розпорядження будь-яку інформацію, необхідну для виконання своїх функціональних службових обов'язків.

Характеризуючи організаційно-правові засади діяльності, сформульовано, що слідчий-криміналіст працює на посаді, що перебуває в штаті слідчих управлінь (відділів) ОВС, СБУ та ДБР, ос-

новними завданнями якого є надання практичної та методичної допомоги слідчим, виконання особливо складних слідчих дій, організація стажування та індивідуального навчання слідчих при кабінеті криміналістики, проведення зі слідчими тематичних навчально-практичних семінарів із проблем організації розслідування та впровадження наукових рекомендацій на місці події та особливості призначення судових експертиз.

Адміністративні комунікації служби криміналістики – це професійні комунікації, необхідні для забезпечення адміністративної підтримки керівника служби криміналістики (начальника відділу), що забезпечують ефективну організацію взаємодії між службами криміналістики інших відомств, експертними службами та іншими суб'єктами, включеними в коло професійної діяльності. Критерії правомірності та доцільності використання слідчим-криміналістом владних

повноважень залежать від його вмінням користуватися адміністративним ресурсом, зокрема й для керівника СОГ (див. рис. 1).

Під «службою криміналістики» запропоновано розуміти умовний цілісний фрейм, до якого належить інститут слідчих-криміналістів із триланковою мультивідомчою архітектурою (МВС, СБУ, ДБР). Теоретична (логічна) суб'єктна інформаційно-правова модель служби криміналістики включає три основні ланки формальної адміністративної комунікації та неформальні комунікаційні канали: горизонтальний рівень – слідчі-криміналісти МВС ↔ слідчі-криміналісти СБУ ↔ слідчі-криміналісти ДБР, вертикальний рівень – керівництво ↓↑ підпорядкування: керівник слідчого управління – начальник відділу криміналістики та експертної роботи – слідчий-криміналіст – головний спеціаліст-криміналіст – технік-криміналіст – завідувач сектору зберігання речових



Рис. 1

доказів – завідувач лабораторії – лаборант-криміналіст, а також додаткові групи: 1) динамічний близький рівень (експерти-криміналісти НДІЕКЦ, інспектори-криміналісти територіальних підрозділів МВС, експерти-криміналісти (наукові співробітники) НДІСЕ Міністерства юстиції України, судово-медичні експерти-криміналісти науково-дослідних установ судових експертиз та судово-медичних установ Міністерства охорони здоров'я України); 2) динамічний віддалений рівень (приватні судові експерти, адвокати-криміналісти, судді-криміналісти (слідчі судді)); 3) статичний нейтральний рівень (науковці-криміналісти та фахівці у галузі криміналістики).

Активізація процесів, спрямованих на перетворення організації діяльності слідчих-криміналістів за допомогою впровадження цифрових технологій та інноваційних технологічних рішень, уможливить створення цифрової платформи служби криміналістики.

Література

1. Банах С. Особливості правового статусу керівника органів прокуратури за нормами оновленого законодавства. *Актуальні проблеми правознавства*. 2020. № 1. С. 185–196.
2. Исаенко В.Н. Прокурор как субъект криминалистической деятельности. *Библиотека криминалиста*. 2017. № 2. С. 331–336.
3. Ищенко П.П. Современные подходы к цифровизации досудебного производства по уголовным делам. *Науки криминального цикла*. 2019. № 12 (157). С. 68–79.
4. Крсноборова М.П. Спільні слідчі групи : адміністративно-правовий та організаційний аспекти діяльності : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / ПрАТ ВНЗ «Міжрегіон. Акад. упр. персоналом». Київ, 2020. 20 с.
5. Одинцова О.В. Джерела кримінологічної інформації про організовану злочинність та їх використання в кримінологічній науці та практиці : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Луганськ : ЛДУВС, 2012. 228 с.
6. Патик А.А. Статус, повноваження та відповідальність спеціаліста й інспектора-криміналіста в кримінальному процесі. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 3 (104). С. 133–142.
7. Пчеліна О.В. Взаємодія слідчого та інспекторів-криміналістів під час досудового розслідування кримінальних правопорушень. *Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2020. Вип. 1. С. 107–111.
8. Романюк Б. Участь прокурора-криміналіста на стадії досудового слідства. *Вісник прокуратури*. 2003. № 1. С. 44–49.
9. Синеекий О.В. Психолого-акмеологические начала двойственности профессии прокурора-криминалиста. *Психопедагогика в правоохранительных органах*. 2010. № 1 (40). С. 3–7.
10. Сокиран М.Ф. Слідчий-криміналіст як учасник досудового слідства. *Криміналістичний вісник*. 2013. № 1 (19). С. 49–53.
11. Тимофеева А.В. Процессуальное положение прокурора-криминалиста и следователя-криминалиста. *Проблемы в российском законодательстве. Юридический журнал*. 2009. № 2. С. 143–145.

Анотація

Коваль С. М. Слідчий-криміналіст у системі правоохоронних органів України: організаційні та правові аспекти. – Стаття.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини, що виникають та розвиваються щодо функціонування служби криміналістики як унікальної інституції в сучасній системі правоохоронних органів України. Предметом статті є дослідження організаційних та правових аспектів статусу та особливостей діяльності слідчого-криміналіста. Методологічною основою статті є сукупність загальнонаукових та спеціальних методів і прийомів наукового пізнання, де провідне місце належить системному підходу та інтеграційному методу дослідження. Охарактеризовано напрями розвитку служби криміналістики в сучасній системі правоохоронних органів. Зазначено, що у правову систему України впроваджено ідею диференціації слідчих підрозділів, де служба криміналістики зазнала суттєвих організаційних змін. Указується, що нині слідчі-криміналісти проходять службу в органах МВС, СБУ та ДБР.

Наголошується на доцільності розгляду організаційно-правових аспектів функціонування служби криміналістики як сукупності теоретичних положень та похідних від них практичних рекомендацій, тому в цифрових умовах одним із важливих учасників нових інформаційних відносин є слідчий-криміналіст. Увага акцентована на тому, що комунікативна діяльність слідчого-криміналіста складається з інформаційної, інтерактивної та реляційної.

З'ясовано, що організаційна діяльність слідчого-криміналіста спрямована на впорядкування як своєї роботи, так і проведення відповідних процесуальних дій, регламентованих законом, а також здійснення планування, інформаційного забезпечення діяльності, аналітичної роботи та контролю. Констатовано, що слідчий-криміналіст є процесуальною фігурою, яка вимагає необхідності законодавчого закріплення його прав і обов'язків. Утім підсумовується, що невизначеність його статусу призводить до розмивання завдань, функцій та повноважень. Спираючись на гіпотезу про те, що всі знання людства про реальний світ є безліччю інформаційних моделей, запропоновано авторське бачення проблеми створення інформаційно-правової концепції професійної діяльності слідчого-криміналіста. Вибудовано теоретичну (логічну) суб'єктну модель служби криміналістики, що включає три основні ланки формальної адміністративної комунікації та неформальні комунікаційні канали.

Ключові слова: адміністративні комунікації служби криміналістики, досудове провадження, інформаційне забезпечення, інформаційна правосуб'єктність, повноваження, правовий статус, слідчий-криміналіст.

Summary

Koval S. M. Forensic investigator in the system of law enforcement agencies of Ukraine: organizational and legal aspects. – Article.

The object of research is public relations that arise and develop in connection with the functioning of the forensic service as a unique institution in the modern system of law enforcement agencies of Ukraine. The subject of the article is a study of organizational and legal aspects of the status and features of the investigator-criminologist. The methodological basis of the article is a set of general and special methods and techniques of scientific knowledge, where the leading place is given to a systematic approach and integration method of research. The directions of development of the forensic service in the modern system of

law enforcement agencies are described. It is noted that the idea of differentiation of investigative units has been introduced into the legal system of Ukraine, where the forensic service has undergone significant organizational changes. It is noted that investigator-criminologists are currently serving in the bodies of the Ministry of Internal Affairs, the Security Service of Ukraine and the State Bureau of Investigation.

The expediency of considering the organizational and legal aspects of the functioning of the forensic service as a set of theoretical provisions and derived practical recommendations, and therefore in digital conditions, one of the important participants in the new information relations is a investigator-criminologist. Attention is focused on the fact that the communicative activity of the forensic investigator consists of informational, interactive and relational.

It was found that the organizational activities of the forensic investigator are aimed at streamlining both their

work and the relevant procedural actions regulated by law, as well as the implementation of planning, information support, analytical work and control. It was stated that the investigator-criminologist is a procedural figure, who requires the need to legislate his rights and responsibilities. However, it is concluded that the uncertainty of its status leads to the erosion of tasks, functions and powers. Based on the hypothesis that all human knowledge about the real world is a set of information models, the author's vision of the problem of creating an information and legal concept of professional activity of a investigator-criminologist is proposed. A theoretical (logical) subjective model of the forensic service has been built, which includes three main links of formal administrative communication and informal communication channels.

Key words: administrative communications of the forensic service, pre-trial proceedings, information support, information legal personality, powers, legal status, investigator-criminologist, forensic service.

УДК 343.13

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).718](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).718)*Н. П. Сиза**orcid.org/0000-0001-5850-4023**кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

РЕАЛІЗАЦІЯ СУДОМ КРИМІНАЛЬНО-ПРОЦЕСУАЛЬНИХ ФУНКЦІЙ НА СТАДІЇ ПІДГОТОВЧОГО ПРОВАДЖЕННЯ

Постановка проблеми. Реалізація судом кримінально-процесуальних функцій на стадії підготовчого провадження спрямована на виконання як її спеціальних завдань, так і загальних завдань кримінального провадження. Ефективність судової діяльності в будь-якій стадії зумовлена наявністю у суду повноважень для здійснення його функцій, а також встановленням належної процесуальної форми їх реалізації. У зв'язку з цим існує необхідність у з'ясуванні відповідності норм чинного Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК), які регламентують підготовче провадження, функціональному призначенню діяльності суду в цій стадії та виявленні законодавчих прогалин, які потребують усунення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню сучасних проблем процесуальної регламентації стадії підготовчого провадження присвячені роботи О.В. Бабаєвої, В.І. Галагана, О.І. Галагана, І.В. Гловюк, В.О. Гринюка, С.І. Дячука, О.В. Єні, В.В. Луцика, Л.Г. Матієк, Ю.М. Мирошніченка, В.О. Попелюшка, М.П. Тахтарова, О.Ф. Шминдрук, Д.О. Шумейка та інших вчених. Роботи зазначених авторів містять важливі теоретичні положення, аналіз чинного законодавства та практики його застосування і є основою для подальшої розробки проблем кримінального провадження, зокрема і в аспекті реалізації судом кримінально-процесуальних функцій на стадії підготовчого провадження.

Мета статті – на основі розгляду теоретичних положень і правозастосовної практики розкрити особливості реалізації судом кримінально-процесуальних функцій на стадії підготовчого провадження та визначити пропозиції для вдосконалення окремих положень КПК в частині регламентації повноважень суду на цій стадії.

Виклад основного матеріалу. У науці кримінального процесу кримінально-процесуальні функції визначають як окремі види, окремі напрями кримінально-процесуальної діяльності [1, с. 188–189] як виражені у відповідних напрямках діяльності спеціальне призначення і роль її учасників [2, с. 55], як результат сумісної дії позиції суб'єкта і спрямованої на її реалізацію діяльності [3, с. 4], як виражені в законі основні на-

прями процесуальної діяльності [4, с. 13], а також як закріплені в законі основоположні підсистемні види (частини, компоненти, напрями) кримінально-процесуальної діяльності [5, с. 67]. Зазначені позиції дають змогу стверджувати про існування системи кримінально-процесуальних функцій, до яких належать три основні функції (обвинувачення, захист і правосуддя) та функції суб'єктів кримінального провадження.

Кримінально-процесуальні функції реалізуються шляхом здійснення відповідними суб'єктами прав і обов'язків (повноважень), закріплених у кримінальному процесуальному законодавстві. Суд наділений повноваженнями як щодо здійснення основної функції – правосуддя, так і інших функцій, які виконуються на різних стадіях кримінального провадження.

Основними кримінально-процесуальними функціями, які реалізуються судом на стадії підготовчого провадження, є правосуддя і судовий контроль. Правосуддя є основною кримінально-процесуальною функцією, яку здійснює суд через реалізацію у встановленій законом процесуальній формі повноважень щодо з'ясування обставин, які підлягають доказуванню, та інших обставин, які мають значення для кримінального провадження, і вирішення обвинувачення по суті з ухваленням законного, обґрунтованого і справедливого судового рішення.

Судовий контроль як напрям діяльності характеризується спрямованістю на досягнення за допомогою власних засобів загальних завдань кримінального провадження, а також власних завдань: забезпечення законності та обґрунтованості кримінально-процесуальних рішень, законності процесуальних дій. Функція судового контролю здійснюється слідчим суддею (у досудовому провадженні) та судом (у підготовчому судовому провадженні, судовому розгляді, судово-контрольних стадіях кримінального провадження) [6, с. 119–120].

На стадії підготовчого провадження після надходження від прокурора до суду обвинувального акту клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру чи клопотання про звільнення від кримінальної від-

повідальності суд у підготовчому судовому засіданні з урахуванням думок учасників судового провадження вирішує питання щодо можливості призначення судового розгляду чи наявності підстав для прийняття інших рішень, передбачених кримінальним процесуальним законом.

Як зазначає О.Ф. Шминдрук, процедура підготовчого провадження в суді першої інстанції має змагальний характер і складається з кількох етапів: 1) дії, пов'язані з підготовкою підготовчого судового засідання; 2) власне підготовче судово засідання; 3) (факультативний) – ознайомлення учасників із матеріалами кримінального провадження (кримінальною справою) [7, с. 13].

О.В. Бабаєва виокремила такі етапи (частини) підготовчого провадження: 1) початковий етап, який передує підготовчому судовому засіданню та покликаний створити організаційні й процесуальні передумови для його проведення. Ця частина включає отримання та реєстрацію матеріалів кримінального провадження в автоматизованій системі документообігу суду та визначення складу суду, призначення суддею дати підготовчого судового засідання та виклик сторін; 2) основний етап, який полягає у проведенні підготовчого судового засідання. Цей етап займає центральне місце у структурі підготовчого провадження, адже найбільшою мірою розкриває зміст правовідносин, які визначають сутність цієї стадії; 3) заключний етап, який полягає у прийнятті підсумкового рішення та вчиненні інших дій, зумовлених завданнями підготовчого провадження та його процесуальною формою (загальним або диференційованим порядком) [8, с. 5–6, 14–15].

На першому етапі підготовчого провадження за розпорядженням головуєчого секретаря судового засідання повідомляє про день, час і місце проведення підготовчого судового засідання прокурора, обвинуваченого, захисника, потерпілого, його представника та законного представника, цивільного позивача, його представника та законного представника, цивільного відповідача та його представника, представника юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, шляхом направлення повідомлення чи судового виклику в порядку, визначеному КПК. Повідомлення чи судовий виклик повинні бути надіслані у строки, що дають реальну можливість забезпечити своєчасність їх отримання та реалізації права осіб на участь у підготовчому судовому засіданні.

Під час підготовчого судового засідання можуть бути постановлені ухвали про відмову в затвердженні угоди, про закриття кримінального провадження, про повернення обвинувального акту, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру прокурору чи про направлення обвинувального акту, клопотання про застосування примусо-

вих заходів медичного або виховного характеру до відповідного суду для визначення підсудності у випадку встановлення невідсудності кримінального провадження. Прийняття цих рішень є реалізацією судом повноважень щодо здійснення функції судового контролю на стадії підготовчого провадження.

У КПК також фактично передбачено перенесення здійснення функції судового контролю зі стадії досудового розслідування у стадію підготовчого провадження щодо розгляду скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого, дізнавача або прокурора, які не розглядаються під час досудового розслідування (ч. 2 ст. 303 КПК), а також рішень прокурора, слідчого, дізнавача про відмову у визнанні потерпілим і рішень, дій чи бездіяльності слідчого, дізнавача або прокурора при застосуванні заходів безпеки (ч. 3 ст. 303 КПК). Так само під час підготовчого провадження в суді можуть бути подані заперечення проти ухвал слідчого судді, оскарження яких не передбачено частиною першою статті 309 КПК під час досудового розслідування (ч. 3 ст. 309 КПК). Проте спеціальна регламентація розгляду судом таких скарг і заперечень на стадії підготовчого провадження у КПК відсутня, що ускладнює захист прав і законних інтересів учасників кримінального провадження в цій частині, у зв'язку з чим висловлюється обґрунтована критика науковців.

Так, О.В. Бабаєва аргументує недоцільність розгляду під час підготовчого провадження скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого чи прокурора та пропонує виключити зі статті 303 КПК частини 2 та 3 щодо розгляду скарг у підготовчому судовому засіданні [8, с. 7, 16]. М.П. Тахтаровим обґрунтована позиція про неможливість розгляду під час підготовчого провадження заперечень на ухвали слідчого судді, які не підлягають оскарженню під час досудового розслідування відповідно до ст. 309 КПК, та запропоновано виключити з тексту ч. 3 ст. 309 КПК положення відповідного змісту [9, с. 4].

На неефективність відповідних положень КПК вказується і в постанові Великої Палати Верховного Суду від 23 травня 2018 року: «Частина третя статті 309 КПК встановлює, що інші ухвали слідчого судді оскарженню не підлягають і заперечення проти них можуть бути подані під час підготовчого провадження в суді. Тобто, у випадку незгоди сторін з іншими ухвалами слідчого судді законність цих ухвал підлягає перевірці судом першої інстанції під час підготовчого провадження. Велика Палата Верховного Суду погоджується з викладеними в ухвалі від 06 березня 2018 року аргументами колегиї суддів Касаційного кримінального суду про те, що зазначена перевірка не є ефективним засобом захисту від можливого порушення статті 8 Конвенції про

захист прав людини і основоположних свобод (далі – Конвенція) і статті 1 Першого протоколу до Конвенції, оскільки, по-перше, не в усіх випадках кримінальні справи, у яких було здійснено позапланові перевірки, будуть передані до суду з обвинувальним актом. По-друге, підготовче засідання в суді першої інстанції, навіть якщо обвинувальний акт передано до суду, може відбутися запізно для того, щоб бути здатним виправити порушення. По-третє, під час підготовчого судового засідання суддя не має повноважень вчиняти дії та приймати рішення, які можуть призвести до виправлення порушення Конвенції, спричиненого втручанням з боку держави» [10].

Реалізація функції судового контролю на стадії підготовчого провадження передбачена також і положеннями ч. 3 ст. 315 КПК, де зазначається, що під час підготовчого судового засідання суд за клопотаннями учасників судового провадження має право обрати, змінити чи скасувати заходи забезпечення кримінального провадження, в тому числі запобіжний захід, обраний щодо обвинуваченого. При розгляді таких клопотань суд додержується правил, передбачених розділом II КПК. Проте положення третього речення частини третьої статті 315 КПК, де вказано, що «за відсутності зазначених клопотань сторін кримінального провадження застосування заходів забезпечення кримінального провадження, обраних під час досудового розслідування, вважається продовженням», було визнано Конституційним Судом України таким, що не відповідає Конституції України (є неконституційним) [11].

Серед іншого Конституційний Суд України зазначив, що «коли суддя за відсутності клопотань сторін (прокурора) ініціює питання продовження тримання обвинуваченого під вартою або домашнім арештом, він виходить за межі судової функції і фактично стає на сторону обвинувачення, що є порушенням принципів незалежності і безсторонності судової влади» [11].

Окрім функції судового контролю, на стадії підготовчого провадження судом реалізується і функція правосуддя, зокрема у випадках ухвалення на цій стадії обвинувального вироку на підставі угоди сторін (п. 1 ч. 3 ст. 314 КПК). Вирішення питання про затвердження угоди про примирення між потерпілим і підозрюваним чи обвинуваченим і угоди між прокурором і підозрюваним чи обвинуваченим про визнання винуватості здійснюється судом під час підготовчого судового засідання в особливому порядку з додержанням вимог, передбачених ст.ст. 468-475 КПК. Діяльність суду при цьому спрямована на з'ясування добровільності позицій обвинуваченого та потерпілого щодо укладення угоди та роз'яснення їм правових наслідків її затвердження. Якщо суд переконується, що угода може бути затверджена,

він ухвалює вирок, яким затверджує угоду і призначає узгоджену сторонами міру покарання.

Вирок на підставі угоди повинен відповідати загальним вимогам до обвинувальних вироків з урахуванням особливостей, передбачених ч. 3 ст. 475 КПК. Таким чином, на стадії підготовчого провадження судом реалізується функція правосуддя при здійсненні повноважень щодо затвердження вироком угоди про визнання винуватості між прокурором і підозрюваним чи обвинуваченим та угоди про примирення між потерпілим і підозрюваним чи обвинуваченим, оскільки в зазначених випадках вирішується питання про обвинувачення та ухвалюється вирок суду.

На стадії підготовчого провадження судом також виконуються повноваження забезпечувального характеру щодо здійснення правосуддя (призначення судового розгляду на підставі обвинувального акту та вирішення питань, пов'язаних із підготовкою до судового розгляду). У разі відповідності обвинувального акту, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру вимогам кримінального процесуального закону за відсутності підстав для прийняття інших рішень суд проводить підготовку до судового розгляду, вирішує необхідні питання, створюючи умови для повного, всебічного й об'єктивного розгляду обставин у судовому розгляді та дослідження доказів, а також ухвалення законного, обґрунтованого і справедливого судового рішення.

Особлива роль при проведенні такої підготовки належить розгляду клопотань учасників судового провадження про здійснення судового виклику певних осіб до суду для допиту та витребування певних речей чи документів. Відхилення судом клопотань учасників судового провадження про допит певних осіб, дослідження доказів або вчинення інших процесуальних дій на підтвердження чи спростування обставин, з'ясування яких могло мати істотне значення для ухвалення законного, обґрунтованого та справедливого судового рішення, згідно з вимогами п. 1 ч. 1 ст. 410 КПК визнається неповнотою судового розгляду та є підставою для скасування або зміни судового рішення при розгляді справи в суді апеляційної інстанції [12].

Про необхідність розширення повноважень суду щодо здійснення підготовчих дій до судового розгляду були висловлені слушні пропозиції В.О. Попелюшком [13, с. 44–48] та Ю.М. Мирошніченком [14, с. 142–144]. У цьому аспекті О.Ф. Шминдрок пропонує передбачити обов'язок сторін у підготовчому судовому засіданні надавати суду наявні в них матеріали кримінального провадження, які вони мають намір використати в суді, та обґрунтовує положення про те, що суд повинен для забезпечення передбаченого ст. 317 КПК права сторін на ознайомлення з матеріалами криміналь-

ного провадження (кримінальною справою) і можливості визначитися з обсягом доказів, які будуть досліджуватися в суді, та порядком їх дослідження (ст. 349 КПК), а з поданих сторонами матеріалів кримінального провадження і матеріалів підготовчого провадження сформулювати кримінальну справу [7, с. 5, 12]. Такі пропозиції заслуговують на увагу в аспекті спрямування на забезпечення ефективності майбутнього судового розгляду.

Запропоновані вдосконалення процесуального закону спрямовані на забезпечення реалізації на стадії підготовчого провадження засад змагальності й рівності сторін та узгоджуються із практикою Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ). Так, у рішенні ЄСПЛ у справі «Салов проти України» (заява № 65518/01) від 6 вересня 2005 року зазначено: «Суд повторює, що принцип рівності сторін у процесі є лише одним з елементів більш широкого поняття «справедливого судового розгляду», яке також включає фундаментальний принцип змагальності процесу (див. Ruiz-Mateos v. Spain, рішення від 23 червня 1993 року, Серія А, № 262, с. 25, параграф 63).

Принцип рівності сторін у процесі в розумінні «справедливого балансу» між сторонами вимагає, щоб кожній стороні надавалася розумна можливість представити справу в таких умовах, які не ставлять цю сторону у суттєво невідгідне становище відносно іншої сторони (див. *Dombo Beheer B. V. v. the Netherlands*, рішення від 27 жовтня 1993 року, серія А, № 274, с. 19, параграф 33 та *Ankerl v. Switzerland*, рішення від 23 жовтня 1996 року, Reports 1996-V, ст. 1567-68, параграф 38). Принцип змагальності процесу означає, що кожній стороні повинна бути надана можливість ознайомитися з усіма доказами та зауваженнями, наданими іншою стороною, і відповісти на них (див. рішення у справі Ruiz-Mateos, наведене вище, с. 25, параграф 63) [15].

Варто також звернути увагу на окремі питання щодо повноважень суду в підготовчому судовому засіданні при здійсненні кримінального провадження в особливих порядках із диференціацією процесуальної форми. В.О. Гринюк слушно зазначає, що в контексті встановлення обґрунтованості обвинувачення у підготовчому провадженні потребує вирішення на нормативному рівні питання регламентації процесуальних засобів такої перевірки та закріплення у ст. 297 КПК України обов'язку прокурора надати разом із клопотанням і додатками до нього матеріали кримінального провадження (для розгляду клопотання про звільнення від кримінальної відповідальності); встановлення винятків у ст. 291 КПК України із правила щодо заборони подання інших документів до початку судового розгляду для обвинувальних актів, які направляються до суду з угодою, та розширення повноважень суду із розгляду клопотань

і угод шляхом ініціювання й проведення допитів, дослідження документів, речових доказів, звуко- та відеозаписів [16, с. 23–24].

Д.О. Шумейко звертає увагу на певну специфіку підготовчого провадження за процедурою *in absentia*, яка вимагає від суду додаткових дій щодо забезпечення прав обвинуваченого та пропонує серед рішень, які можуть бути прийняті в підготовчому судовому засіданні, передбачити рішення про здійснення спеціального судового провадження [17, с. 607–611].

Необхідно зазначити і про право обвинуваченого у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у вигляді довічного позбавлення волі, під час підготовчого судового засідання заявити клопотання про розгляд кримінального провадження стосовно нього судом присяжних (ч. 2 ст. 384 КПК). Це право повинне бути роз'яснене обвинуваченому судом на стадії підготовчого провадження для забезпечення здійснення судового розгляду й ухвалення судового рішення законним складом суду.

Відповідно до ч. 4 ст. 315 КПК під час підготовчого судового засідання суд має роз'яснити обвинуваченому у вчиненні злочину, за вчинення якого передбачено покарання у вигляді позбавлення волі на строк більше 10 років, право заявити клопотання про розгляд кримінального провадження стосовно нього колегіально судом у складі трьох суддів. Цю норму необхідно доповнити положенням про роз'яснення судом обвинуваченому у вчиненні злочину, за який передбачене покарання у вигляді довічного позбавлення волі, права заявити клопотання про розгляд кримінального провадження стосовно нього судом присяжних.

Висновки. Основною функцією суду, яка реалізується на стадії підготовчого провадження, є судовий контроль, при здійсненні якого можуть бути прийняті рішення про відмову в затвердженні угоди; про закриття кримінального провадження; про повернення обвинувального акту, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру прокурору чи про направлення обвинувального акту, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру до відповідного суду для визначення підсудності у випадку встановлення невідсудності кримінального провадження.

Функція правосуддя реалізується судом на стадії підготовчого провадження при здійсненні повноважень щодо затвердження вироком угоди про визнання винуватості між прокурором і підозрюваним чи обвинуваченим та угоди про примирення між потерпілим і підозрюваним чи обвинуваченим, оскільки в зазначених випадках вирішується питання про обвинувачення та ухвалюється вирок суду. На стадії підготовчого провадження судом також виконуються повноваження

забезпечувального характеру щодо здійснення правосуддя (призначення судового розгляду на підставі обвинувального акту та вирішення питань, пов'язаних із підготовкою до судового розгляду). Потребують спеціальної регламентації у статтях глави 27 КПК «Підготовче провадження» повноваження суду щодо вирішення питань про здійснення спеціального судового провадження та забезпечення законного складу суду.

Література

1. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса: в 2 т. Т. 1. Основные положения науки советского уголовного процесса. Москва : Наука, 1968. 468 с.
2. Элькин П.С. Сущность советского уголовного-процессуального права. Ленинград : Изд-во ЛГУ, 1963. 172 с.
3. Зеленецкий В.С. Функциональная структура прокурорской деятельности : учебное пособие. Харьков : Изд-во ХЮИ, 1978. 78 с.
4. Альперт С.А. Кримінально-процесуальні функції: поняття, система, суб'єкти : конспект лекцій. Харків : Національна юридична академія України, 1995. 28 с.
5. Попелюшко В.О. Функція захисту в кримінальному судочинстві України: правові, теоретичні та прикладні проблеми : монографія. Острогоз : Вид-во Національного ун-ту «Острозька академія», 2009. 634 с.
6. Гловюк І.В. Кримінально-процесуальні функції: теорія, методологія та практика реалізації на основі положень Кримінального процесуального кодексу України. 2012 рік. Монографія. Одеса : Юридична література, 2015. 712 с.
7. Шминдрок О.Ф. Підготовче провадження в кримінальному процесі України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2016. 19 с.
8. Бабаєва О.В. Підготовче провадження в системі стадій кримінального процесу України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2019. 20 с.
9. Тахтаров М.П. Прокурор у підготовчому судовому провадженні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Харків, 2019. 20 с.
10. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 23 травня 2018 року у справі № 243/6674/17-к, провадження № 13-16сво18. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74475959> (дата звернення: 20.12.2020).
11. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо відповідності Конституції України (конституційності) положення третього речення частини третьої статті 315 Кримінального процесуального кодексу України від 23 листопада 2017 року № 1-р/2017. URL: http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/1-p_2017.pdf (дата звернення: 20.12.2020).
12. Про порядок здійснення підготовчого судового провадження відповідно до Кримінального процесуального кодексу України : лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 3 жовтня 2012 року № 223-1430/0/4-12. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v1430740-12> (дата звернення: 20.12.2020).
13. Попелюшко В.О. Формування кримінальної справи на стадії судового провадження. *Юридичний ча-*

сопис Національної академії внутрішніх справ. 2013. № 1. С. 44–49.

14. Мирошниченко Ю. Проблеми судового розгляду в кримінальному провадженні: організаційно-підготовчий аспект. *Слово Національної школи суддів України.* 2013. № 4(5). С. 139–144.

15. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Салов проти України» (Заява № 65518/01) від 6 вересня 2005 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_428#Text (дата звернення: 20.12.2020).

16. Гринюк В.О. Функція обвинувачення в кримінальному судочинстві України: правові, теоретичні та практичні проблеми реалізації : автореф. дис. д-ра юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2017. 36 с.

17. Шумейко Д.О. Підготовче судове провадження у спеціальному кримінальному провадженні. *Порівняльно-аналітичне право.* 2020. № 1. С. 607–611. URL: <http://pap-journal.in.ua/wp-content/uploads/2020/08/1-1.pdf> (дата звернення: 20.12.2020).

Анотація

Сиза Н. П. Реалізація судом кримінально-процесуальних функцій на стадії підготовчого провадження. – Стаття.

У статті розглянуто особливості реалізації кримінально-процесуальних функцій на стадії підготовчого провадження. Встановлено, що основною функцією суду на стадії підготовчого провадження є судовий контроль. При здійсненні цієї функції приймаються рішення про відмову в затвердженні угоди, про закриття кримінального провадження, про повернення обвинувального акту, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру прокурору чи направлення обвинувального акту, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру до відповідного суду для визначення підсудності. Звернено увагу на проблематику розгляду судом на стадії підготовчого провадження скарг на рішення, дії чи бездіяльність слідчого, дізнавача або прокурора, що передбачено ч.ч. 2 і 3 ст. 303 КПК. Зазначено про неефективність положень ч. 3 ст. 309 КПК, які передбачають можливість подання заперечень проти ухвал слідчого судді під час підготовчого провадження.

Розкрито особливості реалізації судом функції правосуддя на стадії підготовчого провадження при ухваленні обвинувального вироку на підставі угоди у кримінальному провадженні. З'ясовано, що на стадії підготовчого провадження судом також виконуються повноваження забезпечувального характеру щодо здійснення правосуддя (призначення судового розгляду на підставі обвинувального акту та вирішення питань, пов'язаних із підготовкою до судового розгляду).

Звернено увагу на окремі питання, які потребують вирішення у підготовчому судовому засіданні при здійсненні кримінального провадження в особливих порядках, з диференціацією процесуальної форми. Запропоновано передбачити у главі 27 КПК «Підготовче провадження» норми, які регламентують вирішення судом питань про здійснення спеціального судового провадження та забезпечення законного складу суду.

Ключові слова: кримінально-процесуальні функції, стадія підготовчого провадження, повноваження суду, судовий контроль, правосуддя.

Summary

Syza N. P. Criminal procedural functions implementation by the court in the preparatory stage of the proceedings. – Article.

The peculiarities criminal procedural functions implementation by the Court in the Preparatory stage of the proceedings deals in this article. The main function of the Court in the Preparatory stage of the proceedings is judicial control. The decisions of refuse to approve the agreement, close the criminal proceedings, return the indictment to the prosecutor or send the indictment to determine jurisdiction are made to exercise of this function. The issue of consideration by the Court in the Preparatory stage of the proceedings of complaints against decisions, actions or omissions of the investigator, interrogator or prosecutor, as provided for in parts 2 and 3 of Art. 303 of the Criminal Procedure Code (CPC), is considered. Ineffectiveness of the provisions of Part 3 of Art. 309 of the CPC, which provide for the possibility of filing objections against the decisions of the investi-

gating judge during the Preparatory stage of the proceedings, are shown.

The peculiarities of the Court's implementation of the function of justice in the Preparatory stage of the proceedings in the adoption of a conviction on the basis of an agreement in criminal proceedings are revealed. The court also exercises precautionary powers to administer justice (appointing a trial on the basis of an indictment and resolving issues related to preparation for trial) in the preparatory proceedings.

Certain issues that need to be resolved in the Preparatory stage of the proceedings in the implementation of criminal proceedings in a special manner, with the differentiation of the procedural form are considered. It is proposed to include in Chapter 27 of the CPC "Preparatory Proceedings" the rules governing the decision of the Court on the implementation of special court proceedings and the legal composition of the court.

Key words: criminal procedure functions, Preparatory stage of the proceedings, powers of the court, judicial control, justice.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 343.432

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6\(35\).719](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i6(35).719)

О. В. Денисюк

orcid.org/0000-0001-8165-9234аспірант кафедри кримінального права
Національної академії внутрішніх справ

НАСИЛЬНИЦЬКЕ ЗНИКНЕННЯ: ІСТОРІЯ ВИНИКНЕННЯ, МІЖНАРОДНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАБОРОНИ

Постановка проблеми. Чинний Кримінальний кодекс України 12 липня 2018 року було доповнено статтею 146-1 «Насильницьке зникнення» [1]. Криміналізації насильницького зникнення передувало формування правового захисту від указанного посягання на міжнародному рівні. Висвітлення генезису кримінально-правової охорони суспільних відносин у сфері запобігання та боротьби з актами насильницького зникнення шляхом імплементації відповідних міжнародно-правових положень, дослідження питань, пов'язаних зі специфікою вказаного злочину з урахуванням історичного та міжнародного аспектів, є вкрай важливим та необхідним для подальшого повного і всебічного вивчення особливостей насильницького зникнення, з'ясування змісту елементів та ознак його складу, доцільності закріплення відповідної норми в кримінальному законодавстві України, а також формування на цій основі пропозицій щодо вдосконалення ефективності її застосування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі питання кримінальної відповідальності за насильницьке зникнення, доцільність установлення такої відповідальності та її регулювання у міжнародному праві досліджували А.В. Андрушко, О.М. Броневицька, К.П. Задоя, О.Г. Колб, В.В. Кондратішина, О.С. Наумова, В.Ю. Цвікітайн.

Зважаючи на незначний обсяг наукових розробок, присвячених особливостям насильницького зникнення, чимало аспектів залишаються ще не вивченими взагалі.

Метою статті є дослідження історії закріплення на міжнародному рівні заборони насильницьких зникнень, аналіз становлення правового регулювання такої заборони шляхом ухвалення міжнародних договорів на регіональному та універсальному рівнях.

Завданням поданого матеріалу є висвітлення особливостей визначення та закріплення насильницького зникнення як злочину в міжнародному праві; з'ясування відмінностей у закріпленій на міжнародному рівні забороні насильницьких зник-

нень, зважаючи на зміст міжнародно-правових актів, ухвалених на захист осіб від цього посягання.

Виклад основного матеріалу. Насильницьке зникнення є досить складним явищем, оскільки перебуває в «зоні відповідальності» (на межі) міжнародного права людини, міжнародного кримінального права та міжнародного гуманітарного права. Це пояснюється певними специфічними особливостями цього злочину.

Як свідчить історія, перші згадки про феномен насильницького зникнення як явища пов'язані з Латинською Америкою та датовані 1960-ми. У цей період у багатьох державах указанного регіону насильницькі зникнення набули широкого розповсюдження, зокрема й у вигляді державної політики, спрямованої проти «неугодних» осіб та політичних опонентів. При цьому саме на державному рівні створювалися так звані «доктрини національної безпеки», що виправдовували застосування жорстких репресій потребами поточного часу. Незважаючи на те, що положення таких доктрин порушували низку основних прав та свобод людини, подібні документи ставали частиною національного законодавства, оскільки національні інтереси та безпека (тобто бажання тих, хто перебував при владі, зберегти її за будь-яку ціну) на той час переважали над усіма іншими міркуваннями.

Починаючи з Гватемали, активна практика застосування насильницьких зникнень як частини державної політики швидко розповсюдилась у Аргентині, Чилі, Уругваї, Колумбії та Гондурасі.

Розуміння виняткової важливості ефективної протидії насильницьким зникненням як у державах Латинської Америки (членах Організації Американських Держав), так і у світовому масштабі, формувалося повільно.

Уперше у 1974 році про існування такого явища, як насильницьке зникнення, заявила у своєму звіті перед Генеральною Асамблеєю Організації Американських Держав Міжамериканська комісія з прав людини [8]. Остання у подальшому неодноразово привертала увагу до випадків учинення цього злочину, започаткувала становлення

правового регулювання захисту осіб від насильницьких зникнень на регіональному рівні.

На універсальному рівні увагу міжнародної спільноти до цього питання привернула Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних Націй, закликавши у 1978 році своєю резолюцією держав-учасниць ООН співпрацювати у справі розшуку та встановлення місцезнаходження осіб, що зникли безвісти [9].

У 1980 році Комісією ООН із прав людини було створено робочу групу у складі п'яťох членів, які виступали як експерти з вивчення питань щодо насильницьких чи недобровільних зникнень осіб (Робоча група ООН із насильницьких та недобровільних зникнень, UNWGEID) [7]. Її діяльність була спрямована на розгляд особливо серйозних випадків цього виду порушень прав людини, що траплялися в різних країнах світу. Саме UNWGEID розробила рекомендації, що були використані під час розроблення Декларації про захист усіх осіб від насильницьких зникнень (далі – Декларація), прийнятої Генеральною Асамблеєю ООН резолюцією 47/133 від 18 грудня 1992 року [2].

Цей документ, незважаючи на відсутність обов'язкового характеру, визначив основні засади міжнародно-правового захисту осіб від насильницьких зникнень. Як зазначається у його преамбулі, «в багатьох країнах мають місце випадки насильницьких зникнень, які часто мають безперервний характер у тому розумінні, що особи арештовуються, затримуються чи викрадаються проти їх волі чи якимось іншим чином позбавляються волі посадовими особами різних ланок чи рівнів уряду, організованими групами чи приватними особами, які діють за його прямої чи непрямої підтримки, за його дозволу чи згоди, із подальшою відмовою в повідомленні про долю чи місцеперебування таких осіб або визнанні позбавлення їх волі, що позбавляє цих осіб захисту закону» [2].

Відповідно до статті 1 «будь-який акт насильницького зникнення є образою людської гідності. Він засуджується як заперечення цілей Статуту ООН і як серйозне та кричуще порушення прав людини та основних свобод, проголошених у Загальній декларації прав людини, підтверджених та розвинених у міжнародних документах, які стосуються цієї галузі. Будь-який акт насильницького зникнення позбавляє осіб, які його зазнали, захисту закону, а також спричиняє тяжкі страждання їм та їхнім сім'ям. Він є порушенням норм міжнародного права, яке гарантує право на визнання правосуб'єктності особистості, право на свободу і безпеку особистості, право не зазнавати катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поведінки і покарання. Він є також порушенням права на життя або серйозною загрозою для цього права» [2].

Положення Декларації закликали держав-учасниць ООН не лише передбачити в національному законодавстві кримінальну відповідальність за вчинення насильницьких зникнень (статті 4, 5), а й імплементувати з метою попередження та запобігання вказаним злочинам практичні заходи, закріплені в ухваленому документі (статті 10, 12, 13, 14, 20).

Ухвалення зазначеної Декларації (документа, що має рекомендаційний характер) стало першим кроком на шляху до наступного етапу в протидії насильницьким зникненням – прийняття міжнародного договору загальнообов'язкового характеру. Організація американських держав ухвалила подібний міжнародно-правовий акт – Міжамериканську конвенцію про насильницькі зникнення осіб від 9 червня 1994 року, що набула чинності 28 березня 1996 року (далі – Конвенція) [5]. Ця Конвенція має особливе значення, оскільки в ній вперше в міжнародному праві було формально закріплено визначення злочину насильницького зникнення. Згідно з її статтею 2 «насильницьке зникнення – це акт позбавлення особи або осіб волі в будь-якій формі представниками держави чи особами або групами осіб, які діють із дозволу, за підтримки чи за згодою держави, у разі подальшої відмови визнання факту позбавлення волі або приховування даних про долю чи місцезнаходження зниклої особи, унаслідок чого цю особу залишено без захисту закону та процедурних гарантій» [5].

Варто зазначити, що зміст Конвенції (порівняно з Декларацією) є значно вужчим, а сфера дії – обмеженою. Крім цього, Конвенція містить лише перелік загальних обов'язків держав-учасниць, що за відсутності закріплених практичних заходів, спрямованих на протидію актам насильницького зникнення, не сприяє боротьбі з ним.

Наступним важливим кроком стало ухвалення 17 липня 1998 року Римського статуту Міжнародного кримінального суду (далі – Римський статут), що набув чинності 1 липня 2002 року [4]. Відповідно до його статті 7 насильницьке зникнення – «арешт, затримання або викрадення людей державою або політичною організацією або з їх дозволу, за їх підтримки або згоди, у разі подальшої відмови визнати таке позбавлення волі або повідомити про долю або місцезнаходження цих людей із метою залишення їх без захисту закону впродовж тривалого періоду часу» [4]. Насильницькі зникнення зараховано до злочинів проти людяності, якщо вони здійснюються у вигляді широкомасштабного або систематичного свідомого нападу проти будь-яких цивільних осіб. Слід наголосити, що це зумовлено надзвичайною небезпекою та серйозністю цього посягання.

Відмінності у визначеннях, використаних у Римському статуті та інших міжнародно-правових актах, пояснюються тим, що Римський статут

є інструментом міжнародного кримінального права. Метою окремого визначення насильницького зникнення є нормативне закріплення обставин, за яких Міжнародний кримінальний суд може розглядати акти насильницького зникнення саме як злочини проти людяності, та притягнення до відповідальності осіб, винних у їх учиненні.

Поширення практики насильницьких зникнень, а також наявність прогалин у міжнародно-правовому забезпеченні захисту прав людини (відсутність прийнятного визначення насильницького зникнення, міжнародних зобов'язань держав щодо імплементації насильницького зникнення до національного законодавства та встановлення відповідного покарання за його вчинення, незастосування універсальної юрисдикції щодо цього злочину) стали передумовами ухвалення першого міжнародно-правового акта універсального характеру, в якому відображено право людини не бути підданим насильницьким зникненням. Ним стала Міжнародна конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень від 20 грудня 2006 року, що набула чинності 23 грудня 2010 року (далі – Конвенція) [3]. На відміну від Декларації Конвенція має обов'язкову юридичну силу. У її основу лягли положення Декларації, проте вона також містить нові стандарти і розвиває ті, що вже були проголошені.

Основним завданням Конвенції є створення основ для забезпечення міжнародно-правового захисту осіб від насильницьких зникнень, що складається з чотирьох елементів: заборони, запобігання, моніторингу та покарання. Конвенція складається з трьох частин. У першій закріплені основні положення Конвенції: визначення насильницького зникнення, особливості вказаного злочину та відповідальності за його вчинення, а також зобов'язання держав-учасниць щодо запобігання практиці насильницьких зникнень. Друга частина Конвенції повністю присвячена особливостям створення та діяльності Комітету з насильницьких зникнень, який було засновано з метою забезпечення та контролю за виконанням її завдань. Заключна частина містить положення щодо підписання, ратифікації, набрання чинності та внесення поправок.

У Конвенції закріплено визначення насильницького зникнення, в якому розкривається його юридична природа та складники. Відповідно до статті 2 насильницьким зникненням вважається арешт, затримання, викрадення чи позбавлення волі в будь-якій іншій формі представниками держави чи особами або групами осіб, які діють за дозволом, за підтримки чи за згодою держави, у разі подальшої відмови визнати факт позбавлення волі або приховування даних про долю чи місцезнаходження зниклої особи, унаслідок чого цю особу залишено без захисту закону. До того ж

у статті 1 закріплено, що жодні виключні обставини, якими б вони не були, не можуть слугувати виправданням насильницькому зникненню.

Виходячи зі змісту наведеної дефініції, складниками насильницького зникнення, що розкривають його сутність, є:

- 1) позбавлення особи свободи проти її волі;
- 2) відмова визнати факт позбавлення волі та повідомити про долю та місцезнаходження такої особи;
- 3) залишення особи поза захистом закону;
- 4) суб'єктами вчинення насильницького зникнення є виключно представники держави або особи, які діють за дозволом або за підтримки держави. Хоча у визначенні не зазначені суб'єкти, однак Конвенція передбачає зобов'язання держав-учасниць уживати необхідних заходів для розслідування дій, що скоєні особами чи групами осіб, які діють без дозволу, підтримки чи згоди держави.

Важливим здобутком є також закріплення у Конвенції тривалого характеру злочину насильницького зникнення.

Однак, вірогідно, найбільш прогресивним положенням цього міжнародно-правового акта стала стаття 24, в якій визначається поняття жертви насильницького зникнення, а також регламентовані права таких жертв. Жертвою вважається «будь-яка зникла особа та будь-яка фізична особа, якій завдано безпосередню шкоду в результаті насильницького зникнення» [3].

Міжнародна конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень гарантує максимально широкий захист від кожного подібного вияву, а не тільки від такого, що є злочином проти людяності. При цьому виконання державами-учасницями положень статті 4 Конвенції про обов'язок ужиття необхідних заходів для того, щоб насильницьке зникнення кваліфікувалося як правопорушення за національним кримінальним законодавством, дасть змогу здійснювати ефективний захист осіб від вказаного злочину.

Підсумовуючи, варто зазначити, що міжнародним співтовариством були ухвалені дієві спеціалізовані договори, що містять різноманітні зобов'язання держав щодо протидії насильницькому зникненню, припинення безкарності таких виявів та притягнення осіб, винних у цих злочинах, до відповідальності, а також щодо надання жертвам цих злочинів ефективних засобів правового захисту та відшкодування шкоди. Слід погодитись із Манфредом Новаком, який цілком обґрунтовано зауважив: «Якби уряди мали політичну волю ратифікувати ці договори та виконували всі відповідні зобов'язання, катування, а також інші жорстокі, нелюдські або такі, що принижують гідність, поводження і покарання, то насильницькі зникнення могли б бути легко викорінені» [6].

Література

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26.
2. Декларація ООН про захист усіх осіб від насильницьких зникнень : міжнародний документ від 18 грудня 1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_225#Text (дата звернення: 19.02.2021).
3. Міжнародна конвенція про захист усіх осіб від насильницьких зникнень : міжнародний документ від 20 грудня 2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154#Text (дата звернення: 19.02.2021).
4. Римський статут міжнародного кримінального суду : міжнародний документ від 17 липня 1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588#Text (дата звернення: 19.02.2021).
5. Inter-American Convention on Forced Disappearance of Persons dated from September 6th, 1994. URL: <https://www.oas.org/juridico/english/treaties/a-60.html> (дата звернення: 19.02.2021).
6. Nowak M. Torture and Enforced Disappearance. International Protection of Human Rights: a textbook / by Catarina Krause, Martin Scheinin. 2009. P. 151–182.
7. Resolution of the UN Commission on Human Rights: Question of Missing and Disappeared Persons: UN Doc E/CN.4/RES/1980/20 dated from February 29 th, 1980. URL: [https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/E-CN.4-RES-1980-20\(XXXVI\).pdf](https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/SP/E-CN.4-RES-1980-20(XXXVI).pdf) (дата звернення: 19.02.2021).
8. Report on the Human Rights Situation in Chile. OAE. 1977. URL: www.cidh.org/countryrep/chile77eng/INDEX.htm (дата звернення: 19.02.2021).
9. Резолюція Генеральної Асамблеї ООН 33/173: Пропащие без вести лица: документ ООН от 20 декабря 1978 г. URL: <https://undocs.org/ru/A/RES/33/173> (дата звернення: 19.02.2021).

Анотація

Денисюк О. В. Насильницьке зникнення: історія виникнення, міжнародно-правове регулювання заборони. – Стаття.

У статті висвітлено передумови виникнення необхідності встановлення заборони насильницького зникнення на міжнародному рівні. Здійснено екскурс в історію формування правових основ як на регіональному, так і на універсальному рівнях, для захисту осіб від насильницьких зникнень.

Приділено увагу діяльності та внеску Міжамериканської комісії з прав людини, Організації Об'єднаних Націй та Робочої групи ООН з насильницьких та недобровільних зникнень у тривалу боротьбу із вказаним злочином. Розглянуто особливості визначення та закріплення насильницького зникнення як злочину в прийнятій Генеральною Асамблеєю ООН Декларації про захист усіх осіб від насильницьких зникнень 1992 року та наголошено на важливості вказаного документа. Надано особливе значення Міжамериканській конвенції про насильницькі зникнення осіб 1994 року, ухваленій Організацією Американських Держав. Наголошено на окремих аспектах формування заборони насильницьких зникнень згідно з Римським статутом Міжнародного кримінального суду. З'ясова-

но відмінності у закріпленій на міжнародному рівні забороні насильницьких зникнень, зважаючи на зміст міжнародно-правових актів, ухвалених на захист осіб від цього посягання. Визначено передумови ухвалення Міжнародної конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень 2006 року, окреслено структуру зазначеного документа, проаналізовано основні його положення та сформульовано головне завдання. Автором виокремлено найбільш прогресивні норми, закріплені в Міжнародній конвенції про захист усіх осіб від насильницьких зникнень, що стали безперечними здобутками у боротьбі з практикою насильницьких зникнень.

За результатами дослідження зроблено висновок про значущість договорів, ухвалених на міжнародному рівні з метою правового регулювання заборони насильницьких зникнень та спрямованих на боротьбу з указаним злочином.

Ключові слова: насильницьке зникнення, незаконне позбавлення свободи, міжнародно-правовий акт.

Summary

Denysiuk O. V. Enforced disappearance: history of origin, international legal regulation of the prohibition. – Article.

The preconditions for the need to establish an international ban on the crime of enforced disappearance have been highlighted in the article. The background of formation of the legal framework at both the regional and universal levels with regard to protection of individuals from the practice of enforced disappearances has been disclosed.

Attention has been paid to the activities and contribution of the Inter-American Commission on Human Rights, the United Nations and, in particular, the UN Working Group on Enforced and Involuntary Disappearances in the long-term fight against this crime. The peculiarities of defining and enshrining enforced disappearance as a crime in the Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearances adopted by the UN General Assembly in 1992 have been considered, the importance of this document has been substantiated. The special significance of the Inter-American Convention on the Enforced Disappearance of Persons adopted by the Organization of American States and dated from 1994 has been outlined. Certain aspects of the formation of prohibition of enforced disappearances in accordance with the Rome Statute of the International Criminal Court have been stressed upon. Differences in the internationally established prohibition of enforced disappearances have been clarified, given the content of international legal acts adopted and aimed at protecting persons from this encroachment. The preconditions for the adoption of the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance dated from 2006 have been determined, its structure and main provisions.

Based on the results of the study, a conclusion has been made about the importance of treaties internationally adopted for the purpose of legal regulation of the prohibition of enforced disappearances and aimed at combating this crime.

Key words: enforced disappearance, unlawful deprivation of liberty, international legal act.

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

<i>Д. В. Малетов</i> Щодо поняття «компетентність» судді Вищого антикорупційного суду	3
<i>Л. Д. Романадзе</i> Критерії медіабельності в контексті системи вирішення спорів	8

КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

<i>О. М. Кудрявцева</i> Принцип правової визначеності в рішеннях Європейського суду з прав людини	14
<i>Ю. М. Ольшевська, А. І. Берлач</i> Матеріальна відповідальність державних службовців за чинним законодавством України	19
<i>Рустамзаде А. Х., Гасанов Э. Э.</i> Исторические аспекты становления и развития парламентаризма	24

ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

<i>В. В. Васильєв</i> Проблема односторонності та двосторонності саморегулювання майнових зобов'язань	30
<i>Л. В. Грицишина</i> Припинення шлюбу шляхом розірвання в сімейному праві України	34
<i>О. Л. Соловійов</i> Особливості розгляду справи у спрощеному позовному провадженні в господарському судочинстві.....	38

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

<i>А. С. Абдель Фатах</i> Правовий статус осіб віком до 18 років у системі регулювання трудових відносин.....	43
<i>О. Ф. Каракасіді, П. І. Ліхашева</i> Колективні договори як локальні акти трудового законодавства	48
<i>Г. В. Луцька</i> Деякі особливості вчинення нотаріальних проваджень у сфері спадкування у разі, якщо спадщина знаходиться на тимчасово окупованих територіях України	51
<i>І. В. Підпала</i> МОП – найбільший регулятор трудових відносин моряків	56

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС,

ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

<i>К. Е. Абдукадірова</i> Митний спір як вид правового спору.....	62
<i>Д. В. Бараненко</i> Проблеми та перспективи реалізації електронного урядування в діяльності центральних органів виконавчої влади.....	66
<i>С. А. Гебеш</i> Етапи відкриття провадження в адміністративній справі	71
<i>Д. В. Голобородько</i> Реформа місцевих судів України: проблеми та перспективи.....	76

Ю. Ю. Гончарова	
Гене́за правового регулювання податкових пільг в Україні: детермінанти впливу на розвиток промисловості та підприємництва	81
І. С. Дрок	
Форми взаємодії поліції та медичних закладів в умовах загострення санітарно-епідемічної ситуації в Україні.....	87
Н. Д. Дячук	
Національна інституційна система адміністративно-правового регулювання захисту Українських Карпат	91
Є. А. Кобрусєва	
Особливості провадження щодо розгляду та вирішення адміністративних справ щодо реалізації права на мирні зібрання	96
Л. О. Кожура	
Загальна характеристика як суб'єктів адміністрування права осіб з інвалідністю на охорону здоров'я.....	101
С. А. Колісник	
Механізм визначення, доведення, розподілу та відшкодування витрат на правничу допомогу в адміністративному судочинстві.....	105
Ю. Ф. Лавренюк	
Адміністративно-правове забезпечення економічних інтересів України та форми реалізації адміністративно-правових норм: гене́за та сучасність	111
В. П. Лещинський	
Диференціація адміністративної відповідальності суб'єктів здійснення державного архітектурно-будівельного контролю як напрям підвищення ефективності адміністративної відповідальності у сфері містобудування	116
Р. В. Мазурик	
Історіографія дослідження адміністративно-правових засад організації та діяльності регіональних прокуратур.....	120
О. О. Маркова	
Дозвільна процедура в Україні	126
О. А. Мілієнко	
Європейські та світові стандарти здійснення процедури прийняття адміністративних актів.....	134
І. В. Петрішак	
Судові органи як суб'єкти державного захисту.....	139
С. Є. Петров	
Методологічні засади дослідження адміністративно-правового статусу Головного сервісного центру МВС	144
О. Г. Розгон	
Імідж поліцейського як складник його професійної діяльності	149
М. С. Сусак	
Процесуальний розсуд адміністративного суду першої інстанції у компетенційних спорах.....	153
Я. А. Чернявська	
Правові основи діяльності Національної поліції у сфері адміністративно-правової охорони лісів	160
Я. В. Янушевич	
Особливості управлінського впливу Президента України на суспільні відносини, що складаються у сфері оподаткування	167

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

А. Є. Фоменко	
Кримінологічна діяльність Національної поліції як різновид поліцейської діяльності.....	172
А. Ю. Швед	
Основи конституційного ладу в Стратегії національної безпеки України	176
І. Б. Юрчишин	
Кримінальна відповідальність за незаконне збагачення: зарубіжний досвід правової регламентації.....	180

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

С. І. Кириченко Самозахист підслідного з інвалідністю в кримінальному провадженні	188
С. М. Коваль Слідчий-криміналіст у системі правоохоронних органів України: організаційні та правові аспекти.....	193
Н. П. Сиза Реалізація судом кримінально-процесуальних функцій на стадії підготовчого провадження.....	201

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

О. В. Денисюк Насильницьке зникнення: історія виникнення, міжнародно-правове регулювання заборони	207
--	-----

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

- Maletov D. V.*
On the concept of competence of a judge of the Supreme Anti-Corruption Court3
- Romanadze L. D.*
Criteria of mediability in the context of the dispute resolution system8

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

- Kudriavtseva O. M.*
The principle of legal certainty in the decisions of the European Court of Human Rights 14
- Olshevska Yu. M., Berlach A. I.*
Liability of civil servants under current legislation in Ukraine 19
- Rustamzade A. H., Hasanov E. E.*
Historical aspects of the formation and development of parliamentarism 24

CIVIL AND COMMERCIAL LAW AND PROCESS

- Vasyliiev V. V.*
The problem of unilateral and bilateral self-regulation of property obligations 30
- Hrytsyshyna L. V.*
Termination of marriage in the way of divorce in Family Law of Ukraine 34
- Soloviov O. L.*
Features of consideration of the case in the simplified claim proceedings
in commercial litigation 38

LABOUR LAW; SOCIAL SECURITY LAW

- Abdel Fatah A. S.*
Legal status of persons under 18 years of age in the system of labor relations regulation 43
- Karakasidi O. F., Likhacheva P. I.*
Collective agreements as local acts of labor legislation 48
- Lutska H. V.*
Some features of notarial proceedings in the field of inheritance if the inheritance
is located in the temporarily occupied territories of Ukraine 51
- Pidpala I. V.*
ILO largest control of labor relations sailors 56

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

- Abdukadirova K. E.*
Customs dispute as a type of legal dispute 62
- Baranenko D. V.*
Problems and prospects of e-government implementation
in the activity of central executive bodies 66
- Hebesh S. A.*
Stages of initiating proceedings in an administrative case 71
- Goloborodko D. V.*
Reform of local courts of Ukraine: problems and prospects 76
- Goncharova Yu. Yu.*
Genesis of legal regulation of tax benefits in Ukraine:
determinants of influence on the development of industry and entrepreneurship 81

Drok I. S.	Forms of interaction between the police and medical institutions in the context of the aggravation of the sanitary and epidemiological situation in Ukraine	87
Diachuk N. D.	National institutional system of administrative and legal regulation of the protection of the Ukrainian Carpathians	91
Kobrusieva Ye. A.	Peculiarities of proceedings on consideration and resolution of administrative cases concerning the exercise of the right to peaceful assembly	96
Kozhura L. O.	General characteristics as subjects of administration of the right of persons with disabilities to health care	101
Kolisnyk S. A.	Mechanism for determining, proving, allocating and reimbursing the costs of legal aid in administrative proceedings	105
Lavreniuk Yu. F.	Administrative and legal support of economic interests of Ukraine and forms of implementation of administrative and legal norms: genesis and modernity	111
Leshchynskyi V. P.	Differentiation of administrative responsibility of the subjects of state architectural and construction control as a direction of increasing the efficiency of administrative responsibility in the field of urban planning	116
Mazuryk R. V.	Historiography of the study of administrative and legal principles of organization and activity of regional prosecutor's offices	120
Markova O. O.	Permitting procedure in Ukraine	126
Milienko O. A.	European and public standards for the procedure for accepting administrative acts	134
Petrishak I. V.	Judicial authorities as subjects of state protection	139
Petrov S. Ye.	Methodological bases of research of the administrative and legal status of the Main Service Center of the Ministry of Internal Affairs	144
Rozgon O. G.	The image of a police officer is a component of his professional activity	149
Susak M. S.	The administrative court of first instance procedural judgment in competent authority disputes	153
Cherniavska Ya. A.	Legal fundamentals of activities of the National Police in the area of administrative-legal protection of forests	160
Ianushevych Ia. V.	Peculiarities of the management influence of the President of Ukraine on social relations being formed in the taxation sphere	167

CRIMINAL LAW, CRIMINOLOGY

Fomenko A. E.	Criminological activity of the National Police as a variety of police activity	172
Shved A. Yu.	Fundamentals of the constitutional order in the National Security Strategy of Ukraine	176
Yurchyshyn I. B.	Criminal liability for illicit enrichment: foreign experience of legal regulations	180

CRIMINAL PROCESS, CRIMINALISTICS

- Kyrychenko S. I.***
Self-defense of a defendant with a disability in criminal proceedings 188
- Koval S. M.***
Forensic investigator in the system of law enforcement agencies of Ukraine:
organizational and legal aspects 193
- Syza N. P.***
Criminal procedural functions implementation by the court
in the preparatory stage of the proceedings 201

INTERNATIONAL LAW

- Denysiuk O. V.***
Enforced disappearance: history of origin,
international legal regulation of the prohibition 207

НОТАТКИ

Науково-практичне юридичне видання

ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

Науково-практичний журнал

Випуск 6(35)

Виходить шість разів на рік

Українською, російською та англійською мовами

Коректор – Я. Вишнякова
Комп'ютерна верстка – С. Калабухова

Підписано до друку 07.12.2020 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 26,15. Ум.-друк. арк. 25,34.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 0421/158.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018 р.)
65101, Україна, 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.com.ua