

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ДНІПРОВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ОЛЕСЯ ГОНЧАРА

ЮРИДИЧНИЙ ФАКУЛЬТЕТ

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

**Науковий збірник**

Випуск 5



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2019

## **РЕДАКЦІЙНА КОЛЕГІЯ:**

### **Головний редактор:**

*Соколенко Ольга Леонідівна – доктор юридичних наук, професор*

### **Заступник головного редактора:**

*Корнякова Тетяна Всеволодівна – доктор юридичних наук, доцент*

### **Відповідальний секретар:**

*Сачко Олександр Васильович – кандидат юридичних наук*

### **Члени редакційної колегії:**

*Алексеев Ігор Григорович – доктор політичних наук, кандидат юридичних наук, доцент*

*Бережна Катерина Вікторівна – доктор юридичних наук, доцент*

*Биргеу Михайло Михайлович – доктор юридичних наук, професор (Республіка Молдова)*

*Богатирьов Іван Григорович – доктор юридичних наук, професор*

*Богатирьова Ольга Іванівна – доктор юридичних наук, професор, старший науковий співробітник*

*Бондаренко Наталія Леонідівна – доктор юридичних наук, професор (Республіка Білорусь)*

*Вишня Володимир Борисович – доктор технічних наук, професор*

*Гетьман Євген Анатолійович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник*

*Гошовський Володимир Сергійович – доктор юридичних наук*

*Ємельянов Володимир Павлович – доктор юридичних наук, професор*

*Калашиников Віктор Михайлович – доктор історичних наук, кандидат юридичних наук, професор*

*Кулієв Ібрагим Орудж огли – доктор юридичних наук, професор (Азербайджанська Республіка)*

*Легеза Євгеній Олександрович – доктор юридичних наук, доцент*

*Марков Карло Анатолійович – доктор історичних наук, професор*

*Мацей Борський – доктор філософії (Республіка Польща)*

*Мінченко Сергій Іванович – доктор юридичних наук, старший науковий співробітник*

*Мудриєвська Людмила Михайлівна – кандидат юридичних наук, кандидат філософських наук, доцент*

*Нікіфорчук Дмитро Йосипович – доктор юридичних наук, професор*

*Патерило Ірина Володимирівна – доктор юридичних наук, доцент*

*Пиріг Ігор Володимирович – доктор юридичних наук, доцент*

*Приймаченко Дмитро Володимирович – доктор юридичних наук, професор*

*Пушкіна Олена Вікторівна – доктор юридичних наук, професор*

*Тертишник Володимир Митрофанович – доктор юридичних наук, професор*

*Уваров Володимир Генадійович – доктор юридичних наук, доцент*

*Халімон Сергій Іванович – доктор юридичних наук, доцент*

*Чабаненко Микола Миколайович – доктор юридичних наук, доцент*

*Чаплинський Констянтин Олександрович – доктор юридичних наук, професор*

*Чукаєва Вероніка Олександрівна – кандидат історичних наук, доцент*

*Шуба Борис Володимирович – доктор юридичних наук*

*Юзікова Наталія Семенівна – доктор юридичних наук, доцент*

*Юрчишин Василь Миколайович – доктор юридичних наук, доцент*

Науковий збірник містить статті, що висвітлюють питання з різних галузей права.  
Видання розраховане на викладачів юридичних факультетів вищих навчальних закладів,  
а також осіб, які цікавляться питаннями розвитку юридичної науки в Україні.

*Зміст наукових праць не завжди збігається  
з точкою зору редакційної колегії.*

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet рішенням вченої ради  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара  
(Протокол № 6 від 21.11.2019 р.)**

Офіційний сайт: [apnl.dnu.in.ua](http://apnl.dnu.in.ua)

Засновник: Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара

**Науковий збірник «Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції» є фаховим виданням на підставі  
Наказу МОН України від 21 грудня 2015 року № 1328 (додаток № 8)**

***Журнал включено до міжнародної наукометричної бази  
Index Copernicus International (Республіка Польща)***

Свідоцтво про державну реєстрацію  
друкованого засобу масової інформації – серія КВ № 23163-13003ПР  
від 05.01.2018 р. видане Міністерством юстиції України

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

УДК 341.222: 355.457

DOI <https://doi.org/10.15421/391946>

**Ганьба О. Б.,**

*кандидат юридичних наук, докторант докторантури  
Національної академії Державної прикордонної служби України  
імені Богдана Хмельницького*

### **ПРАВОВИЙ ВПЛИВ, ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЙОГО МЕХАНІЗМ У ПРОЦЕСІ УПОРЯДКУВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН СФЕРИ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

### **LEGAL INFLUENCE, LEGAL REGULATION AND ITS MECHANISM IN THE PROCESS OF ORGANIZATION OF LEGAL SECURITY OF THE BORDER SECURITY OF UKRAINE**

У роботі узагальнюються наукові погляди вчених щодо з'ясування поняття та сутності категорій «правовий вплив», «правове регулювання» та «механізм правового регулювання».

Обґрунтовується позиція, що найбільш вагомий вклад у теоретичне вирішення проблем правового регулювання здійснив С.С. Алексєєв, який, узагальнивши наукові здобутки своїх попередників, уперше запропонував завершену теоретичну концепцію правового регулювання та його механізму.

Наголошується, що дослідники різних поколінь значно збагатили кількість наукових підходів щодо трактування досліджуваних категорій. При цьому сучасні українські та зарубіжні вчені визначають правове регулювання з більш-менш однакових наукових позицій.

Зауважується, що правовий вплив на свідомість та поведінку військовослужбовців і працівників Державної прикордонної служби України, військових формувань та інших правоохоронних органів сфери забезпечення прикордонної безпеки нашої держави має вагоме значення для підвищення якості правового регулювання у досліджуваній сфері, що особливо важливо в умовах гібридної війни, результатом якої є проведення АТО/ООС.

Акцентується увага на конкретних відмінностях правового впливу від правового регулювання у сфері прикордонної безпеки України. Автором запропоновано чотири критерії таких відмінностей: за предметом дії права, за механізмом здійснення, за наслідками, за ступенем обов'язковості.

Визначається місце та роль механізму правового регулювання правових відносин у сфері прикордонної безпеки України, яка є головним складником національної безпеки нашої держави. Тому значення досліджуваної категорії актуалізується не тільки військовим протистоянням з Російською Федерацією, а й інтенсифікацією інтеграційних і глобалізаційних процесів України, що призводить до виходу будь-якого напрямку правового регулювання за межі державних кордонів і нагальної потреби формування двосторонніх механізмів такого регулювання правовідносин у спільному прикордонному просторі із суміжними державами, а також формування єдиного міжнародного механізму для уніфікованого регулювання відносин у європейському та світовому прикордонному просторі в цілому.

**Ключові слова:** *правовий вплив, правове регулювання, механізм правового регулювання, правовідносини, прикордонна безпека України.*

The paper summarizes the scientific views of scientists to clarify the concept and essence of the categories “legal influence”, “legal regulation” and “mechanism of legal regulation”.

It is substantiated that the most significant contribution to the theoretical solution to the problems of legal regulation was made by S.S. Alekseev, who, for the first time, summarizing the scientific achievements of his predecessors, first offered a complete theoretical concept of legal regulation and its mechanism.

It is emphasized that researchers of different generations have significantly enriched the number of scientific approaches to the interpretation of the categories under study. At the same time, modern Ukrainian and foreign scientists define legal regulation from more or less the same scientific positions.

It is noted that the legal impact on the consciousness and behavior of military personnel and employees of the State Border Guard Service of Ukraine, military formations and other law enforcement agencies of the border security of our country is important for improving the quality of legal regulation in the research area, which is especially important in the context of hybrid, which is the АТО/ООС.

Attention is drawn to the specific differences of legal influence from legal regulation in the field of border security of Ukraine. The author proposes four criteria for the following differences: by subject of action, by mechanism, by effect, by degree of obligation.

The place, role and importance of the mechanism of legal regulation of legal relations in the field of border security of Ukraine, which is the main component of national security of our state, is determined. Therefore, the importance of the studied category is actualized not only by military confrontation with the Russian Federation, but also by the intensification of Ukraine's integration and globalization processes, which leads to the exit of any direction of legal regulation beyond state borders and the urgent need to form bilateral mechanisms for such regulation of legal relations in common with the border neighboring countries, as well as the formation of a single international mechanism for the unified regulation of relations in the European and world border area as a whole.

**Key words:** *legal influence, legal regulation, mechanism of legal regulation, legal relations, border security of Ukraine.*

Складна воєнно-політична, оперативно-стратегічна та економічна ситуація, яка склалася внаслідок збройної агресії Росії проти України, окупації Російською Федерацією частини Донецької та Луганської областей, що є суверенною територією України, анексії Автономної Республіки Крим та міста Севастополя актуалізують потребу подальшого вдосконалення механізму правового регулювання (далі – МПР) у сфері національної безпеки України загалом та сфері прикордонної безпеки зокрема [1].

Механізм правового регулювання правовідносин у сфері прикордонної безпеки України посідає головне місце у праворегулятивній діяльності. Однак він є похідним явищем від категорії «правове регулювання».

Правове регулювання у сфері правового буття розглядається як одне з найбільш динамічних усеохоплюючих системних явищ, яке забезпечує реалізацію основної функції та призначення права – впорядкування та вдосконалення різноманітних суспільних відносин, примирення особистісних, групових, загальносуспільних та державних інтересів, їх охорону та захист як від зовнішніх, так і від внутрішніх посягань.

Теоретичну базу для з'ясування проблем МПР суспільних відносин і підвищення ефективності його застосування склали праці вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема: С.С. Алексєєва, С.В. Бобровник, В.М. Горшенєва, А.Б. Гриняка, В.П. Казимирчука, М.І. Козюбри, Ю.В. Кривицького, О.М. Куракіна, М.Ю. Осіпова, С.О. Погрібного, П.М. Рабіновича, О.Ф. Скакун та інших.

Варто зауважити, що більшість вищезгаданих науковців зосереджували увагу на загальнотеоретичних або галузевих проблемах МПР суспільних відносин, оминаючи специфічні сфери життєдіяльності суспільства.

Відтак додаткового аналізу, а також переосмислення вже існуючих наукових надбань потребують проблемні питання МПР у вузьких сферах життєдіяльності суспільства, якою є сфера прикордонної безпеки України.

**Метою статті** є з'ясування поняття, сутності та специфіки правового впливу, правового регулювання та його механізму у процесі впорядкування правовідносин сфери прикордонної безпеки України.

Досягнення зазначеної мети передбачає виконання таких завдань: узагальнення наукових поглядів щодо з'ясування поняття, сутності та значення правового впливу, правового регулювання та його механізму; визначення відмінностей правового впливу від правового регулювання у контексті специфіки сфери прикордонної безпеки України; окреслення місця та значення МПР в упорядкуванні правових відносин, а також особливостей його прояву у сфері прикордонної безпеки України.

Одним із перших загальнотеоретичне визначення правового регулювання у радянській науці запропонував Л.С. Явич ще у 1957 році. Він зазначав, що під правовим регулюванням слід розуміти всі форми юридичного впливу держави на свідому діяльність суб'єктів права [2, с. 35].

Інший відомий науковець радянської доби М.І. Байтін, підкреслюючи значення правового регулювання, наголошував, що конкретна дія права полягає у тому, що воно є державним регулятором суспільних процесів і єдиною нормативною системою, регулюючий вплив якої на людей викликає юридичні наслідки. При цьому право як державний регулятор суспільних відносин є єдиним офіційним визначником і критерієм правомірності чи неправомірності поведінки, тобто мірою свободи особи [3].

Українські науковці того часу трактували правове регулювання в руслі офіційної радянської юридичної науки, тому воно не відрізнялося особливою оригінальністю, зважаючи на домінування зверхності Москви в наукових дослідженнях [4, с. 157].

Проте найбільш вагомий вклад у теоретичне вирішення проблем правового регулювання здійснив академік РАН С.С. Алексєєв, який, узагальнивши наукові здобутки своїх попередників, уперше запропонував завершену теоретичну концепцію правового регулювання та його механізму. У 1966 році вийшла його монографія «Механізм правового регулювання в соціалістичній державі», в якій він, систематизувавши розрізнені фрагментарні знання як зарубіжних, так і радянських науковців багатьох союзних республік, у тому числі й українських, розробив чітку, логічно аргументовану теорію правового регулювання та її головного складника – механізму правового регулювання [5]. Зокрема, він зазначав, що правове регулювання – це здійснюваний за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів тощо) результативний, нормативно-організований вплив на суспільні відносини з метою їх упорядкування, охорони та розвитку відповідно до потреб суспільства [5, с. 30].

Окрім зазначеного, великою заслугою С.С. Алексєєва є також твердження, викладене ним уже в іншій науковій праці, що основи правового регулювання були закладені ще у первіснообщинному додержавному суспільстві, архаїчні відносини якого регулювалися синкретичними мононормами, що уособлювали в собі як заборони та дозволи, так і зобов'язання [6, с. 187–189].

Поділяючи повністю викладену позицію автора, наголосимо, що мононорми того часу реалізувалися у формі обрядів, ритуалів, міфів, культів тощо. І на підтвердження позиції С.С. Алексєєва пошлемося також на думку відомого українського вченого М.І. Козюбри, який, розглядаючи роль релігії у питаннях формування та функціонування права, зазначав, що релігійні постулати, культу, ритуали та обряди стали тим середовищем, у надрах якого зароджувалися, жили та розвивалися правила, що регулювали поведінку людей первісного суспільства [7, с. 4].

Першопочатковим засобом регулювання архаїчних відносин у первіснообщинному суспільстві були заборони (табу), вважає С.С. Алексєєв, і лише пізніше, з розвитком суспільства їх доповнили дозволи та позитивні зобов'язання [6, с. 187–189]. Цієї точки зору дотримуються також інші науков-

ці, наголошуючи на тому, що система первісного регулювання архаїчних відносин мала первинно-заборонний характер [8, с. 25]. Це однаковою мірою стосується і питань регулювання відносин, пов'язаних з охороною та захистом території компактного проживання племені чи інших соціальних спільнот первісного суспільства, що безпосередньо стосується еволюції питань регулювання відносин сфери прикордонної безпеки.

Сучасні українські та зарубіжні вчені, окрім уже цитованих нами визначень правового регулювання Л. С. Явича, М. І. Байтіна, С. С. Алексєєва, визначають правове регулювання з більш-менш однакових ракурсів. Так, О.Ф. Скакун зазначає, що правове регулювання суспільних відносин – це здійснюване громадянським суспільством і державою за допомогою усієї сукупності юридичних засобів упорядкування суспільних відносин, їх закріплення, охорона та розвиток [9, с. 254].

В.Д. Ткаченко та Є.Б. Ручкін визначають його як здійснюваний за допомогою юридичних засобів процес упорядкування суспільних відносин з метою забезпечення певної сукупності соціальних інтересів, які вимагають правового гарантування [10, с. 207–208].

М.І. Козюбра та С.П. Погребняк наголошують, що правове регулювання – це впорядкування поведінки учасників суспільних відносин за допомогою спеціальних юридичних засобів і способів [11, с. 95].

Виходячи з викладених і інших визначень правового регулювання, можна погодитися з висновком О.М. Калашника, що дослідники різних поколінь значно збагатили спектр підходів до його трактування. Так, сьогодні правове регулювання тлумачиться як: окреме системне правове явище; як упорядкування відносин з допомогою норм права; як встановлення форм юридичного впливу суспільства та держави на суспільні відносини; як встановлення певного суспільного порядку; як процес упорядкування суспільних відносин з допомогою відповідних засобів і способів [12, с. 137].

Важливе значення в контексті реалізації мети дослідження має окреслення відмінностей між правовим регулюванням і правовим впливом.

Під правовим впливом розуміється поширення дії права в усіх його формах на свідомість і поведінку людей, на їх взаємодію як учасників суспільних відносин з метою забезпечення особистих, групових, загальносуспільних чи державних інтересів [9, с. 256].

Правовий вплив на свідомість та поведінку військовослужбовців і працівників Державної прикордонної служби України (далі – Держприкордонслужби України), військових формувань і правоохоронних органів, в обов'язки яких входить забезпечення прикордонної безпеки держави, має вагоме значення для підвищення якості правового регулювання у зазначеній сфері, особливо це важливо в умовах гібридної війни, результатом якої є проведення АТО / ООС.

У сфері прикордонної безпеки України правовий вплив хоча і здійснюється паралельно з правовим

регулюванням, проте в багатьох випадках передуватиме йому. Цьому сприяють діяльність курсів початкової підготовки для військовослужбовців, щойно зарахованих на службу; курсів підвищення кваліфікації; виховна та роз'яснювальна робота представників підрозділів по роботі з персоналом, підрозділів внутрішньої безпеки органів охорони державного кордону; виховна та навчальна робота начальників відповідних підрозділів тощо. Така першість правового впливу на свідомість військовослужбовців і працівників Держприкордонслужби України та інших органів забезпечення прикордонної безпеки з метою реалізації прикордонної політики сприяє підвищенню ефективності правового регулювання.

Більшість засобів правового впливу прямо передбачена в підзаконних нормативно-правових актах, насамперед положеннях і наказах, які регламентують оперативно-службову діяльність органів і підрозділів Держприкордонслужби та інших органів сектору безпеки і оборони України.

А тепер зупинимось на конкретних відмінностях правового впливу від правового регулювання у досліджуваній сфері:

1) за предметом дії права: предметом правового впливу є значно ширше коло суспільних відносин, які не завжди регулюються винятково правом (відносини взаємодопомоги, морально-етичні військові відносини, виховні службові відносини з обміну досвідом між військовослужбовцями, окремі гендерні відносини тощо), а предметом правового регулювання є конкретні правовідносини, які стосуються виконання завдань і функцій відповідних органів і підрозділів Держприкордонслужби України;

2) за механізмом здійснення: правовий вплив охоплює, насамперед, заходи виховного, психологічного, інформаційного характеру, а МПР об'єднує чисто правові засоби – норми права, юридичні факти, правовідносини тощо;

3) за наслідками: у ході здійснення правового впливу настання чітко визначених матеріалізованих наслідків не обов'язкове, оскільки правовий вплив передбачає дію насамперед на свідомість військовослужбовця або працівника, а через неї – на майбутню його поведінку, а правове регулювання передбачає настання конкретних наслідків у вигляді реалізованих правовідносин із завершеним результатом [13, с. 254];

4) за ступенем обов'язковості: правове регулювання є специфічно-юридичним обов'язковим, що є вкрай актуальним для сфери прикордонної безпеки об'єктом регулювання та захисту, яким виступають найвагоміші національні інтереси України, до яких належать життєво важливі інтереси людини, суспільства та держави, реалізація яких забезпечує державний суверенітет України, її прогресивний демократичний розвиток тощо [14].

Однак правове регулювання у будь-якій сфері залишиться мертвим недієвим явищем без механізму приведення його в дію. Як слушно зауважив Ю.М. Тодика: «недостатньо мати матеріальні норми, розвинену систему законодавства, потрібні ще й чіт-

кі механізми їх втілення в життя» [15, с. 337]. Тому процес правового регулювання тісно пов'язаний з категорією «механізм правового регулювання», який, на думку більшості науковців, є головним елементом структури правового регулювання. Як переконливо зазначає С.В. Бобровник, правове регулювання є логічним процесом, що складається з певних елементів: а) предмета правового регулювання; б) способів правового регулювання; в) механізму правового регулювання [16, с. 104].

Механізм правового регулювання посідає важливе місце і в досліджуваній нами сфері – сфері прикордонної безпеки України, яка є головним складником національної безпеки нашої держави. Тому, по-перше, значення цієї категорії актуалізується не тільки військовим протистоянням з Росією, а й інтенсифікацією інтеграційних і глобалізаційних процесів України, що призводить до виходу будь-якого напрямку правового регулювання, тим більше у досліджуваній нами сфері за межі державних кордонів і потреби формування двосторонніх механізмів такого регулювання правовідносин із суміжними державами у спільному прикордонному просторі, а також формування єдиного міжнародного МПР для уніфікованого регулювання відносин у європейському та світовому прикордонному просторі в цілому [17; 18, с. 62–64].

По-друге, це зумовлено ще й тим, що загальнотеоретичне дослідження МПР, на думку багатьох науковців, є базовим поняттям, теоретичною основою, стартовою площадкою для його наукового дослідження як у галузевих науках, так і у спеціальних сферах правового регулювання, якою у наших наукових розвідках є сфера прикордонної безпеки України [19, с. 163].

По-третє, використання категорії «механізм правового регулювання» в дослідженні особливостей сфери правового регулювання прикордонної безпеки дозволяє не тільки систематизувати численні юридичні засоби дії права на суспільні відносини, а й визначити місце та роль кожного з них у системі правового регулювання, на що особливо наголошують окремі білоруські вчені [20, с. 532].

По-четверте, в умовах гібридної війни особливої актуальності набуває вдосконалення охоронних і захисних механізмів правового регулювання, оскільки охоронні та захисні правовідносини в умовах військового протистояння та потреби постійної відсічі збройної агресії Росії стають першочерговим завданням забезпечення національної безпеки [21].

Отже, розглянувши поняття, сутність і специфіку правового впливу, правового регулювання та його механізму у процесі впорядкування правовідносин сфери прикордонної безпеки України, варто наголосити на такому:

– якщо правове регулювання у зазначеній сфері є складним динамічним процесом дії права на суспільні відносини з метою їх якісного упорядкування в інтересах прикордонної та національної безпеки в цілому, то МПР виступає як система взаємодіючих, взаємоузгоджених правових засобів, які забезпечують послідовність і збалансованість цього процесу;

– досконалий МПР створює найкращі умови для ефективною реалізації прикордонної політики, метою якої є надійна прикордонна безпека України;

– якість правового регулювання у зазначеній сфері прямо залежить від належного правового впливу на свідомість суб'єктів здійснення прикордонної політики, який здебільшого передує правовому регулюванню.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»: Указ Президента України від 6 червня 2016 р. № 240/2016.
2. Явич Л.С. Советское право – регулятор общественных отношений в СССР / под ред. : В.И. Корецкого, С.А. Раджабова. Сталинабад, 1957. 168 с.
3. Общая теория права и государства : учебник / под ред. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 1996. 472 с.
4. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права і держави : навч. посібник для студ. спец. «Правознавство». 3. вид., зі змінами й доп. Київ : [б.в.], 1995. 172 с.
5. Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. Москва : Юрид. лит. 1966. 187 с.
6. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. Москва : Статут, 1999. 712 с.
7. Козюбра М.І. Право, наука та інші форми світосприйняття і методологія: лінії взаємозв'язків. *Наукові записки НаУКМА. Юридичні науки*. 2018. Т. 2. С. 3–12.
8. Раданович Н. Юридичні заборони (до питання становлення). *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2016. Випуск 62. С. 23–32.
9. Скаун О.Ф. Теорія права і держави : підручник. 4-те вид. Київ : Алерта, 2016. 528 с.
10. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік та ін. ; за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків : Право, 2011. 584 с.
11. Загальна теорія права : підручник / за заг. ред. М.І. Козюбри. Київ : Ваіте, 2016. 392 с.
12. Калашник О.М. Механізм правового регулювання цивільних відносин як об'єкт наукових досліджень: генеза та сутність. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2 (14). С. 136–149.
13. Теорія держави та права : навч. посіб. / С.В. Білозьоров та ін. ; за заг. ред. С.Д. Гусарєва, О.Д. Тихомирова. Київ : НАВС ; Освіта України, 2017. 320 с.
14. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2018. № 31. Ст. 241.
15. Тодыка Ю.Н. Конституция Украины: проблемы теории и практики : монография. Харьков : Факт, 2000. 608 с.
16. Бобровник С.В. Правове регулювання суспільних відносин та реалізація права. *Правова держава* : щорічник наук. праць Ін-ту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 1996. Вип. 7. С. 103–108.

17. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору) : Закон України від 7 лютого 2019 року № 2680-VIII. *Голос України*. 2019. № 34.

18. Матяж О. Поняття механізму міжнародно-правового регулювання. *Міжнародні читання, присвячені пам'яті професора Імператорського Новоросійського університету П.С. Казанського* : матеріали міжнародної конференції (м. Одеса, 22–23 жовтня 2010 р.). Одеса : Нац. ун-т «Одеська юридична академія», 2010. С. 62–64.

19. Арзамасов Ю.Г., Наконечный Я.Е. Мониторинг в правотворчестве: теория и методология. Москва : Изд-во МГТУ им. Н. Э. Баумана, 2009. 196 с.

20. Вишне夫斯基 А.Ф., Горбатов Н.А., Кучинский В.А. Общая теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. под общ. ред. проф. В.А. Кучинского. Москва : Изд-во деловой и учеб. лит-ры, 2006. 656 с.

21. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18 січня 2018 р. № 2268–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 10. Ст. 54.

**Добкіна К. Р.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
декан юридичного факультету  
Державного університету інфраструктури та технологій

## ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВИ ЯК УЧАСНИКІВ ЦИВІЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА

### HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF BODY STATE BODIES AS PARTICIPANTS IN CIVIL JUDICES

Наукова стаття присвячена дослідженню історико-правових аспектів становлення органів прокуратури як учасників цивільного судочинства.

З урахуванням комплексного аналізу визначено, що Петром I в Російській імперії було вперше створено державний контрольно-наглядовий орган, який уособлював органи прокуратури. Обов'язок фіскалів полягав в тому, щоб таємно повідомляти про всі злочини щодо невиконання указів, про хабарі, про крадіжку з казни і взагалі про всі обставини по народних справах, за яких немає чолобитника. Всі доноси фіскалів могли робитися прямо і безпосередньо навіть самому государю.

На основі комплексного аналізу предмету дослідження запропоновано в якості першого етапу розвитку процесуального статусу прокурора в цивільному судочинстві виділити часовий період від утворення прокуратури у 1722 році до губернської реформи 1775 року. Оскільки саме тоді відбувається виникнення і становлення інституту прокурорського нагляду як загалом, так і окремих його напрямів, в тому числі й забезпечення участі прокурора в цивільному процесі. Для появи прокуратури були об'єктивні передумови, оскільки діяльність фіскальної служби та інших посадових осіб в області державного нагляду перестала відповідати встановленим Петром I вимогам і забезпечувати виконання поставлених завдань. Разом з тим основні принципи побудови контрольно-наглядових органів, що передували створенню прокуратури, в тому числі надані державою гарантії незалежності, широкий спектр повноважень, матеріальне стимулювання, мали важливе значення і були використані під час формування нового наглядового органу.

Як встановлено, обов'язки прокурора під час вирішення судами цивільно-правових спорів за часів правління Петра I зводилися тільки до спостереження за діяльністю судових місць. Прокуратура виступала винятково як орган нагляду, в основному за діловодством, що не наділений будь-якими самостійними процесуальними повноваженнями. Однак в подальшому обсяг цивільно-судових повноважень прокурора було розширено: він отримав можливість бути присутнім на засіданнях судових місць, вивчати цивільні справи, отримувати необхідні для наглядової діяльності судові документи, реагувати на виявлені порушення, в тому числі, й в інтересах прав та інтересів інших осіб. Основні напрями діяльності прокурора в цивільному судочинстві на першому етапі розвитку його правового статусу були визначені і систематизовані. Вони отримали своє нормативно-правове закріплення і виражалися в забезпеченні законності і обґрунтованості судових постанов, а також здійсненні нагляду за правильним і своєчасним розглядом справ у судах.

**Ключові слова:** суд, органи державної влади, прокуратура, радянське законодавство, Російська імперія.

The scientific article is devoted to the study of the historical and legal aspects of the formation of the prosecution bodies as participants in civil proceedings.

Taking into account the complex analysis, it was determined that Peter I in the Russian Empire was the first state-created supervisory body that represented the prosecution bodies. It was the duty of the Fiscals to secretly report all crimes of non-compliance with bills, bribery, theft from treasury and, in general, all circumstances in national cases in which there is no petitioner. All fiscal reports could be made directly and directly even to the sovereign himself.

Carrying out a comprehensive analysis of the subject matter of the study, the author proposed as the first stage of the development of the procedural status of the prosecutor in civil proceedings to allocate the time period from the formation of the prosecutor's office in 1722 to the provincial reform of 1775. Because, that is when the Institute of Public Prosecutor Supervision emerges and becomes, both in its entirety and in some of its directions, including ensuring the participation of the prosecutor in the civil process. There were objective prerequisites for the appearance of the prosecutor's office, since the activities of the fiscal service and other officials in the field of state oversight ceased to meet the requirements set by Peter I and ensure the fulfillment of the tasks set. At the same time, the basic principles of building the supervisory bodies that preceded the establishment of the prosecutor's office, including state guarantees of independence, a wide range of powers, material incentives, were important and were used in the formation of the new supervisory body.

As it is established, the duties of the prosecutor in the settlement of civil disputes by the time of the reign of Peter I were limited only to the observation of the activity of court places. The Prosecutor's Office acted solely as a supervisory authority, mainly in the case management, which was not endowed with any independent procedural powers. However, in the future, the scope of civil prosecutorial powers of the prosecutor was expanded: he was able to attend court sessions, study civil cases, receive necessary documents for supervisory activity, respond to identified violations, including in the interests of rights and interest's persons. The main areas of activity of the prosecutor in civil proceedings at the first stage of development of his legal status were identified and systematized. They received their legal support and expressed themselves in ensuring the legality and validity of court orders, as well as overseeing the proper and timely consideration of cases in the courts.

**Key words:** court, public authorities, prosecutors, Soviet legislation, Russian Empire.



Конституція України гарантує кожному судовий захист його прав і свобод, законних інтересів. Досягненню мети судового захисту служить й інститут участі в цивільному процесі осіб, які виступають від свого імені, але на захист прав та законних інтересів інших осіб. Значимість вивчення зазначеного інституту цивільного судочинства пояснюється тим, що діяльність органів державної влади – це додатковий засіб реалізації прав матеріально-зацікавлених осіб й одна з гарантій їх захисту. Законодавче забезпечення правомірних інтересів особистості, їх гармонійне і збалансоване поєднання там, де об'єктивно необхідно, з інтересами соціальної групи, суспільства і держави, є загальною закономірністю історичного розвитку правового статусу прокуратури в цивільно-судочинстві України. Ця закономірність, виявлена у історико-теоретичних дослідженнях, зумовлює реформування прокуратури в процесі становлення і розвитку соціально-правової держави. Звернення до історичних аспектів формування правового статусу прокурора в цивільному судочинстві від становлення прокуратури і до теперішнього часу має важливе теоретичне і практичне значення, адже необхідне для глибокого і всебічного пізнання процесу того, як правовий статус прокурора формувався в умовах постійної зміни законодавства, і що сприяло охопленню нею того обсягу правомочностей, якіми прокурор володіє на сучасному етапі державотворення в аспекті участі у цивільному судочинстві.

Органи прокуратури як учасники цивільного судочинства тією чи іншою мірою були предметом дослідження в роботах різних вчених таких, як М. Бородін, Л. Радзівська, В. Сапунков, Г. Тимченко, О. Ференс-Сороцький тощо. Водночас історико-правові аспекти становлення органів прокуратури як учасників цивільного судочинства вченими не досліджувалося.

Внаслідок чого **метою статті** є дослідження історико-правових аспектів становлення органів прокуратури як учасників цивільного судочинства.

Поява інституту прокуратури в Російській імперії належить до періоду правління Петра I, який характеризується прогресивними здобутками в усіх сферах державного і суспільного життя, отримання імперією статусу великої світової держави європейського рівня, в тому числі перемогою в Північній війні і виходом до Балтійського моря, новими літочисленням, алфавітом і одягом, розвитком армії і флоту, економічними перетвореннями, досягненнями в науці, культурі та освіті, появою російської газети і друкарської справи і, звичайно, реформою державного апарату.

Як справедливо зазначав М.В. Муравйов, «допетрівській Росії були чужі поняття про основні елементи прокурорської установи і вони не з'явилися в її юридичному ладі ні в цілому вигляді своєму, ні навіть в окремих проявах або ознаках» [1, с. 243]. Однак, на думку С.М. Казанцева, «пошук ефективного механізму нагляду починається в Росії в період формування централізованої держави і проявляється на перших порах як боротьба з феодалним імуні-

тетом». Як передумови створення наглядового органу він виділяє встановлений Судебником 1497 року нагляд за діяльністю намісників і волостелів з боку Боярської думи, а також створення в середині XVI ст. губних і земських органів. На початку XVIII в. при царі з'являється нова установа – Ближня канцелярія, яка контролювала фінансову діяльність всіх головних державних установ [2, с. 7-8].

Централізація і бюрократизація державного апарату викликали об'єктивну необхідність у встановленні контролю за діяльністю чиновників і для боротьби зі зловживаннями з їх боку. Продовжувало існування казнокрадство, хабарництво та інші правопорушення чиновників, які стали настільки відкриті і безмежні, що представляли серйозну внутрішню загрозу, не менше небезпечну, ніж зовнішній ворог.

Найбільш яскраво чиновницький апарат Росії першого десятиліття XVIII століття характеризує вислів англійського лорда Чарльза Вітворта, який зазначав, що «судді рідко могли встояти перед спокусою хабара» [3, с. 31]. Звичайно, це стосувалося не тільки суддів, а й загалом наявної системи державного управління. І якщо до початку Північної війни Петро I міг відносно спокійно дивитися на зловживання службовими повноваженнями, то в період військових дій була потрібна мобілізація всіх ресурсів, і будь-які порушення з боку державних службовців не тільки підривали авторитет влади, а й могли провалити військову кампанію.

22 лютого 1711 року Указом Петра I було проголошено створення нового органу державної влади – Урядового сенату [4, с. 627]. Згідно з Указом від 2 березня 1711 року в компетенцію Сенату входили питання правосуддя, витрати скарбниці і податки, торгівля [5, с. 643]. Отримавши значення вищого контролю і управління, Сенат повинен був створити складну систему підпорядкованих органів, за допомогою яких він спостерігав за діяльністю адміністрації і суду. Один ряд установ у цій системі становили фіскали [6, с. 248]. Таким чином, Петром I в Російській імперії вперше був створений державний контроль-наглядовий орган. Обов'язок фіскалів полягав в тому, щоб таємно повідомляти про всі злочини щодо невиконання указів, про хабарі, про крадіжку з казни і взагалі про всі обставини по народних справах, за яких немає чолобитника. Всі доноси фіскалів могли робитися прямо і безпосередньо навіть самому государю [7, с. 13].

Фіскали функціонували при органах влади, діяли таємним чином і були покликані виявляти всі неправомірні дії, які завдавали шкоди державі (казнокрадство, хабарництво, а також інші злочини, що мають антидержавний і антигромадський характер). Фіскали повинні були також наглядати за виконанням законів, мали право бути присутніми в усіх установах, закладах й інших місцях та вимагати для огляду всі справи і документи. Цілком можна погодитися з П.М. Обнінським в тому, що «Петро I створив інститут фіскалів з великими повноваженнями з метою охорони простої людини, гнобленої і беззахисної» [8, с. 150]. Однак на практиці таке призна-

чення фіскалів не було реалізовано. За зауваженням М.В. Муравйова, «фіскалат виявився органом, придатним і зручним для виконання багатьох інших дорядних завдань публічного характеру, які висувало державне життя» [9, с. 254–255]. Фіскалам не платили грошові кошти за виконання своїх функціональних обов'язків, але якщо фіскал доводив своє звинувачення, то отримував половину штрафу з винної особи. Фактично, вони не проводили формального розслідування, коли керували ним, не контролювали дотримання правових актів і не припиняли їх виконання, фіскали лише провідували, доносили і викривали. У перші роки свого існування діяльність фіскальної служби мала практично безкарний характер. Донос, який опинився безпідставним, не спричиняв ніякого покарання на донощика, отже, безкарність породила хабарництво та інші зловживання з боку фіскалів. Так, С. Князьков висловлював думку, що «установа фіскальства створювала широке поле для зловживань і викликала велике невдоволення в суспільстві» [10, с. 178].

Петром I робилися спроби зняти напругу серед населення по відношенню до фіскалів, але незважаючи на прийняті Петром I заходи щодо підвищення відповідальності фіскалів, переламати негативні початку в їх діяльності не вдалося. Видається правильною позиція С. Петровського, що «легкий штраф це вже поступка громадській думці з боку держави, але поступка настільки незначна, що, звичайно, вона не могла стримувати фіскала, який бажає комусь шкодити. Цим правилом давалася можливість фіскалам зловживати своїм становищем і правами» [11, с. 155].

Все це дискредитувало службу фіскалів не тільки в системі державного апарату, але і в очах простого народу. Крім зловживань і негативного ставлення суспільства до фіскалів, не менш важливою причиною неприйнятності фіскальної служби як органу нагляду було ще і таємне здійснення діяльності, що мала більше оперативно-розшуковий, ніж наглядовий характер. Підтвердженням цієї тези є обґрунтоване висловлення В. Грибовського про те, що «доносивши про все таємно, фіскал не міг бути присутнім в урядових установах, особисто спостерігати за їх діяльністю, переглядати їх діловодство. Внаслідок цього, власне кажучи, присутні не відчували над собою прямого нагляду, і зловживання їх виявлялися більш-менш випадково, а тим часом безпосередній нагляд був потрібний всюди [12, с. 13]. Сукупність названих обставин, що характеризують діяльність фіскальної служби, послужила підставою для зміни сформованої системи нагляду.

Дослідження повноважень зазначених органів дозволяє зробити висновок, що розпочата Петром I активна боротьба з чиновницьким свавіллям, підвищення відповідальності за посадові злочини і зловживання, посилення регламенту проходження державної служби не принесли б бажаного результату за відсутності спеціального інституту контролю і нагляду, який би на системній і постійній основі виявляв і припиняв відповідні порушення. Сама ідея створення фіскальної служби, а також її функціонування

на початковому етапі цілком відповідали потребам держави, оскільки фіскали були покликані запобігати неправомірним діям, але як і всякий державний орган, служба фіскалів вимагала вдосконалення, що, на жаль, не було зроблено і перетворило її на рядовий інструмент впливу державної машини на чиновників і простих людей, а також на спосіб особисто-го збагачення фіскалів за рахунок займаної посади.

Петро I особисто шукав нові форми здійснення державного нагляду, активно вивчаючи пристрій прокуратури Швеції та Франції. У підсумковому результаті він прийшов до висновку про необхідність створення принципово нового для Російської імперії наглядового органу, яким на підставі Указу Петра I від 12 січня 1722 року стала прокуратура під керівництвом генерал-прокурора [13]. М.П. Коллюпанов абсолютно справедливо зазначав, що «від таємного нагляду фіскала, які шахають і підслуховують в середовищі самого суспільства, прокурорський нагляд відрізняється тим, що він є явний і постійний та зосереджений винятково на спостереженні за відправленням правосуддя і дотриманням законів з боку різних урядових установ, окрім того, має право призупинити всяке несправедливе або незаконне діяння» [14, с. 206].

Петро I надавав великого значення посадам прокурорів і поспішав з підбором кандидатів і призначенням їх на новостворені посади. Указом від 27 квітня 1722 року «Про посаду Генерал-Прокурора» Петро I визначив основні обов'язки, а також повноваження генерал-прокурора, а документ став інструкцією по здійсненню прокурорської діяльності. Цікаво, що під час підготовки указу використовувався і європейський досвід, але, як зазначає К.І. Амірбеков, єдиного, більш-менш підходящого нормативного акту, з якого її можна було скопіювати, не існувало, тому, використовуючи європейську традицію, Петро I трансформував її в російську правову структуру, надавши їй самобутності і самостійності» [15; 16, с. 11]. С. Петровський писав, що «з установою прокурорів в колегіях і надвірних судах засоби нагляду генерал-прокурора надзвичайно збільшилися, нагляд прокурорів тримає колегії в постійному тонусі, не даючи завестися різним дрібним чварам, сваркам, заворушенням, опуститися, завестися патріархальним відносинам до справи» [11, с. 176–177]. Прокурори могли бути присутніми на судових засіданнях. Вони мали право вивчати цивільні справи, незалежно, чи знаходяться ті ще у провадженні або вже розглянуті. На секретарів людних місць покладалася обов'язок представляти прокурорам запитувані документи, невідкладно виконувати всі інші їхні вимоги. Таким чином, засобом, яким прокурор оперував для здійснення покладених на нього обов'язків, було передусім його особисте спостереження за діловодством [17, с. 196].

При Катерині I посаду генерал-прокурора фактично було ліквідовано, а припинення діяльності надвірних судів на підставі Іменного Указу Катерини I від 24 лютого 1727 року призвело й до ліквідації посад відповідних прокурорів [18]. Згідно з п. 2 Ука-

зу імператриці Анни Іоанівни від 3 вересня 1733 року «Про посади прокурора», який Д.Я. Самоквасов називав «збіркою законів Петра Великого щодо цієї посади», прокурорам належало спостерігати, щоб в судах праведно і нелицемірно здійснювали свою діяльність усі посадовці [19; 20, с. 579].

У разі виявлення порушень закону прокурор негайно направляв губернатору, що діяв від імені судової влади, пропозиції про їх усунення, якщо ж пропозицію прокурора не було виконано, то він вносив протест з одночасним зупиненням провадження у справі, про що повідомляв генерал-прокурору. Губернатор мав право оскаржити протест прокурора в Сенат, який і приймав остаточне рішення про правомірність протесту, розглядаючи одночасно протест прокурора і звернення губернатора.

Для реалізації наглядових повноважень прокурори отримали право доступу до губернської канцелярії, а її секретарі були зобов'язані подавати прокурорам всі справи для вивчення. Одночасно прокурори застерігають про неприпустимість необгрунтованого втручання в справи і опротестування рішень, що могло спричинити їх відповідальність у вигляді штрафу, в іншій же частині – раніше надані повноваження прокурорів залишалися незмінними аж до видання «Установлення для управління губерній Всеросійської імперії» від 7 листопада 1775 року.

Проводячи комплексний аналіз предмету дослідження, доцільно як перший етап розвитку процесуального статусу прокурора в цивільному судочинстві виділити часовий період від утворення прокуратури у 1722 році до губернської реформи 1775 року. Адже саме тоді відбувається виникнення і становлення інституту прокурорського нагляду як загалом, так

і окремих його напрямів, в тому числі й забезпечення участі прокурора в цивільному процесі. Для появи прокуратури були об'єктивні передумови, оскільки діяльність фіскальної служби та інших посадових осіб в області державного нагляду перестала відповідати встановленим Петром I вимогам і забезпечувати виконання поставлених завдань. Разом з тим основні принципи побудови контрольно-наглядових органів, що передували створенню прокуратури, в тому числі надані державою гарантії незалежності, широкий спектр повноважень, матеріальне стимулювання, мали важливе значення і були використані під час формування нового наглядового органу. Обов'язки прокурора під час вирішення судами цивільно-правових спорів за часів правління Петра I зводилися тільки до спостереження за діяльністю судових місць. Прокуратура виступала винятково як орган нагляду, в основному за діловодством, що не наділений будь-якими самостійними процесуальними повноваженнями. Однак надалі обсяг цивільно-судових повноважень прокурора було розширено: він отримав можливість бути присутнім на засіданнях судових місць, вивчати цивільні справи, отримувати необхідні для наглядової діяльності судові документи, реагувати на виявлені порушення, в тому числі й в інтересах прав та інтересів інших осіб. Основні напрями діяльності прокурора в цивільному судочинстві на першому етапі розвитку його правового статусу були визначені і систематизовані. Вони отримали своє нормативно-правове закріплення і виражалися в забезпеченні законності й обгрунтованості судових постанов, а також здійсненні нагляду за правильним і своєчасним розглядом справ у судах.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Пособие для прокурорской службы. Москва. 1889. 552 с.
2. Казанцев С.М. История царской прокуратуры. Санкт-Петербург : Изд-во Санкт-Петербургского университета. 1983. 216 с.
3. Уитворт Ч. Россия в начале XVIII века. Москва : Политиздат. 1988. 540 с.
4. Именной Указ Петра I от 22 февраля 1711 г. «Об учреждении Правительствующего Сената и о бытии при оном разрядному столу вместо Разрядного приказа, и по два Коммисара из Губерний». Полное собрание законов (ПСЗ) Российской Империи. Собрание 1-е. Т. 4. Санкт-Петербург. Тип. II Отд. Собственной Его Императорского Величества Канц. 1830. 627 с.
5. Именной Указ Петра I от 2 марта 1711 г. «О поручении Правительствующему Сенату попечения о правосудии, об устройстве Государственных доходов, торговли и других отраслей Государственного хозяйства». ПСЗ Российской Империи. Собрание 1-е. Т. 4. Санкт-Петербург. Тип. II Отд. Собственной Его Императорского Величества Канц. 1830. 627 с.
6. Ключевский В.О. Лекции по русской истории. Ч. 2. Санкт-Петербург : Типография В.О. Киришбаума. 1902. 1300 с.
7. Блиох И.С. Финансы России XIX столетия. Т. 1. Санкт-Петербург : Типография М.М. Стасюлевича. 1882. 307 с.
8. Обнинский П.Н. Сборник статей. К юбилею судебной реформы: 1864-1914. Москва : Книгоиздательство «Задруга». 1914. 519 с.
9. Муравьев Н.В. Прокурорский надзор в его устройстве и деятельности. Т. 1. Москва : Университетская типография. 1889. 554 с.
10. Князьков С. Из прошлого русской земли. Время Петра Великого. Москва : Типография Т-ва И.Д. Сытина. 1909. 710 с.
11. Петровский С.А. О Сенате в царствование Петра Великого. Историко-юридическое исследование. Москва : В Университетской типографии. 1875. 360 с.
12. Грибовский В.М. Высший суд и надзор в России в первую половину царствования Императрицы Екатерины Второй: Историко-юридическое исследование (Период 28 июня 1762 г. – 7 ноября 1775 г.). Санкт-Петербург : Тип. Спб. Т-ва Печатн. и Изд. дела «Труд», 1901. 345 с.
13. Именной Указ Петра I от 12 января 1722 г. «Об обязанностях Сенатских Членов, о заседании Президентов Военских Коллегий Иностранной и Берг-Коллегий в Сенате, о бытии при Сенате Генерал и Обер-Прокурорам, Рекетмейстеру, Экзекутору и Герольдмейстеру, а в каждой Коллегии по Прокурору; о выборе Кандидатов к оным местам и о чинении при сем выборе и баллотировании присяги по приложенной форме». ПСЗ Российской Империи. Собрание 1-е. Т. 6. Санкт-Петербург. Тип. II Отд. Собственной Его Императорского Величества Канц. 1830. С. 479.

14. Колюпанов Н.П. Очерк внутреннего управления в России, начиная с московского периода. Русская мысль. 1882. Кн. 2. 457 с.
15. Именной Указ Петра I от 27 апреля 1722 г. «О должности Генерал-Прокурора». ПСЗ Российской Империи. Собрание 1-е. Т. 6. Санкт-Петербург. Тип. II Отд. Собственной Его Императорского Величества Канц. 1830. 662 с.
16. Аримбеков К.И. Конституционно-правовой статус прокуратуры (исторический, теоретический и конституционно-правовой аспекты). Москва : Манускрипт. 1993. 420 с.
17. Богословский М.М. Областная реформа Петра Великого: Провинция 1719–1727 гг. Москва : Моск. ун-т. 1902. 521 с.
18. Именной Указ Екатерины I от 24 февраля 1727 г. «О взыскании доимочных подушных денег; о назначении Воевод в приписные города, с присвоением им права пользоваться чином Полковника; о поселении полков при городах; об увольнении из полков двух частей служащих в оных дворян в домовые отпуски, и о расположении полков по квартирам в хлебородных местах; об уничтожении лишних Присутственных мест и Канцелярий, об отмене разных Правителей, и о возложении суда и расправы на Губернаторов и Воевод; об учреждении Доимочной Канцелярии; о пошлинах с жалования деревень, с производства в гражданские чины и с дипломов». ПСЗ Российской Империи. Собрание 1-е. Т. 7. Санкт-Петербург. Тип. II Отд. Собственной Его Императорского Величества Канц. 1830. 662 с. 744 с.
19. Именной Указ Анны Иоанновны от 3 сентября 1733 г. «О должности Прокурора». ПСЗ Российской Империи. Собрание 1-е. Т. 9. Санкт-Петербург. Тип. II Отд. Собственной Его Императорского Величества Канц. 1830. 662 с. 199 с.
20. Самоквасов Д.Я. История русского права (Лекции 1906/7 уч. г.). Москва : Университетская типография. 1906. 699 с.

**Левкулич В. В.,**  
кандидат філософських наук, доцент,  
завідувач кафедри філософії  
Ужгородського національного університету

## СОЦІОКУЛЬТУРНІ ОСНОВИ ПРАВА

## SOCIO-CULTURAL FOUNDATIONS OF LAW

Аргументований дискурс щодо причинно-наслідкових зв'язків, функціональної місії і обов'язків права можливий лише внаслідок увиразнення онтологічних основ права. Саме ці основи зумовлюють розгляд і оцінку кожного статус-кво під певним критеріальним ракурсом, визначають ступінь ефективності різних інструментів і доцільність їх функціональної корекції.

Концептуальна версія, яка акцентує увагу на соціокультурних основах права, не може претендувати на оригінальність, оскільки йдеться про доволі очевидний висновок. Доцільність акцентування уваги на соціокультурних передумовах виникнення й генезису права додатково проблематизується тією обставиною, що практично кожне явище, яке функціонує в соціальному середовищі, є так чи інакше соціокультурно зумовленим. Однак згадка про соціокультурні основи права цілком доречна, позаяк правова процесуальність не просто володіє формальними ознаками корелятивної сумісності із соціокультурним середовищем: вона є закономірним наслідком конкретно-історичних умов соціокультурної сфери, тому орієнтир змістовної відповідності пріоритетам соціокультурної дійсності вкрай важливий для ефективного функціонування права. Визначено, що погляд на право як втілення справедливості вносить елемент принципового розмежування його із законами, які можуть не завжди відповідати канонам справедливості. З огляду на цю особливість наближення до ідеалів правової держави визначається не кількістю прийнятих законів, а їхньою відповідністю вимогам справедливості. Крім того, треба розуміти, що існування законів та інших форм права не є достеменним свідченням існування права як такого (тобто змістовних субстанціалів права), адже закони можуть бути як правовими, так і неправовими – формою узаконеного свавілля. На відміну від неправового закону, правовий законодавчий акт у своїх ключових аспектах завжди відповідає вимогам справедливості, усталеним у конкретному суспільстві уявленням про справедливість. Зроблено висновок, що закон також може бути (і часто є) результатом політичної кон'юнктури, лобізму, корупції, превалювання групових інтересів та інших явищ і процесів, які *de facto* або істотно суперечать уявленням абсолютної більшості суспільства про справедливість, або й узагалі категорично несумісні з таким уявленням. Тому стереотипізована на рівні медійної і загалом публічної сфери сакралізація закону вочевидь надто популістична, а відтак із правових та суто формально-логічних міркувань недоречна, бо вона неприпустимо ігнорує чимало істотних «але», які спонукають сприймати закон дискурсивною і рефлексійною даністю, а не категоричною нормативністю, котра спирається на репресивний примус.

**Ключові слова:** право, соціокультурні основи, причинно-наслідкові зв'язки, функціональна місія, генезис уявлень.

The reasoned discourse on cause-effect relationships, functional mission and duty of the law is possible only through the clarification of the ontological foundations of law. Because these foundations of law determine the consideration and evaluation of each status quo under a certain criterion, determine the degree of effectiveness of different instruments and the feasibility of their functional correction. A conceptual version focused on the socio-cultural foundations of law cannot be original, since it is a rather obvious conclusion. Focusing on socio-cultural preconditions of the emergence of law is further problematized by the fact that virtually every phenomenon that functions in a social environment is one way or another socio-culturally predetermined. However, focusing on the socio-cultural foundations of law is quite appropriate, since legal processality not only has formal features of correlative compatibility with the socio-cultural environment – it is a logical consequence of concrete historical conditions in the socio-cultural environment, therefore, the correspondence of the content and priorities of socio-cultural reality is extremely important for the effective functioning of the law. It is determined that the view of law as an embodiment of justice introduces an element of fundamental distinction between laws that may not always correspond to the canons of justice. In view of this peculiarity, the approximation to the ideals of the rule of law is determined not by the number of laws passed, but by their compliance with the requirements of justice. In addition, it should be understood that the existence of laws and other forms of law is not a tangible testimony to the existence of law as such (meaningful substance of law), because laws can be both legal and non-legal – a form of legalized arbitrariness. Unlike unlawful law, a legal piece of legislation in its key aspects always meets the requirements of fairness in a particular society. It is concluded that the law can also be (and often is) the result of political conjuncture, lobbying, corruption, the overriding of group interests and other phenomena and processes that are either *de facto* or substantially contrary to the majority's view of justice, or generally categorically incompatible with such an idea. Therefore, the sacralization of the law, stereotyped at the level of the media and the general public sphere, is obviously too populist, and therefore legally and purely formal and logical, inappropriate, because it inadmissibly ignores many essential “buts” that induce the law by discursiveness, by discursiveness which relies on repressive coercion.

**Key words:** law, socio-cultural foundations, causal relationships, functional mission, genesis of representations.

З приводу предметної сфери філософії права в середовищі фахівців існує чимало різноглумачень. Відмінності концептуальних наголосів притаманні також аспектам істини, в межах яких аналіз філософії права набуває найбільш науково коректного й дослідницьки перспективного статусу. Здебільшого оперують трьома різновидами істини: конвенційною, утилітарною та кореспон-

дентською. Конвенціоналісти пов'язують істину з тією її версією, з приводу якої існує згода (конвенція) на рівні фахового середовища (спеціалізованої свідомості). Утилітаристи відштовхуються від того, що практика – основний критерій пізнання дійсності, тому істиною вважають те, що приносить найбільшу користь і має найбільший утилітарний ефект на практиці. Згідно з кореспон-

дентською парадигмою, істинним вважається те, що відповідає дійсності.

Якщо йдеться про вузько прикладний аспект істини чи інших концептуальних абстракцій на зразок блага, добра, справедливості тощо, то кожен із концептуальних підходів – конвенційний, утилітарний та кореспондентський – не позбавлений сенсу: за різних умов і обставин він може претендувати на статус основного дослідницького й інтерпретативного інструмента. Але якщо йдеться про дослідницьку сферу, котра, як у разі з філософією права, перебуває в тісному взаємозв'язку з конкретно-історичними реаліями суспільства, то в такому випадку кореспондентська теорія істини опиняється поза конкуренцією, бо вона відштовхується якраз від дійсності, а не від конвенційних угод щодо неї чи зиску, користі, яких можна отримати в тому чи іншому випадку.

Досліджуючи світоглядну сутність права, його сенс і покликання, філософія права невіддільна від соціокультурних основ права. Саме соціокультурна сфера в багатоманітній взаємозумовленості своїх детермінативних впливів на становлення уявлень суспільної свідомості щодо доцільності й конкретно-історичних форм правового регулювання суспільного життя є змістовно-функціональною квінтесенцією тієї основної і найвищої за рангом Реальності, яка має ключове значення як для кореспондентської теорії істини, так і для дослідницького середовища філософії права.

В основі соціокультурного підходу лежить сегментативний, факторний аналіз, який окреслює діапазон ключових онтологічно-функціональних детермінант права й визначається ієрархією чинників, що визначають змістовність і генезис уявлень про право. Норберт Еліас зауважив показову особливість: «Усюди, куди б ми не кинули погляд, маємо справу з одними й тими ж антиноміями. З одного боку, у нас стереотипізоване уявлення про те, якими змістовними ознаками ми наділені як окремі індивіди. З іншого боку, ми оперуємо усталеним уявленням про те, якими є сутнісні ідентитети суспільства. Проблема полягає в тому, що обидва ці уявлення – те, як ми усвідомлюємо себе суспільством, і те, як ми позиціонуємо себе індивідами, – не поєднуються в цілісність, в гармонійну єдність» [10, с. 110].

Справді, попри те, що фактично кожен з нас є водночас індивідом і членом суспільства, навіть у володарів розвиненого абстрактного мислення виникають труднощі зі змістовно-функціональним розміщенням, з одного боку, індивідів, суверенний статус яких передбачає існування «по той бік» суспільства, з іншого боку, соціуму, повноцінність якого передбачає існування «по той бік» індивідів. Сфера права за своїм функціональним покликанням якраз уповноважена збалансувати ці онтологічні антиподи, зробити їх сумісними й взаємодоповнюючими в межах соціальної єдності. Відтак, з правом пов'язані надії на переведення соціальної єдності з формальної у фактичну площину, коли автономні елементи соціальної системи взаємодіють на принципах спільного блага, а не егоїстичних і ситуативних переваг.

На переконання Еміля Дюркгейма, суспільство як конституційована інтерсуб'єктивність постає «не звичайною арифметичною сумою індивідів, а своєрідною системою, утвореною в результаті асоціативних зв'язків, реальністю *sui generis*, наділеною особливими властивостями, які з'являються лише на рівні цих асоціативних зв'язків» [3, с. 119]. А от Фердинанд Тьоніс наполягав на доцільності розмежування *спільноти* (*Gemeinschaft*) як реальної і органічної єдності, котра об'єктивно й закономірно утворюється «знизу», та *суспільства* (*Gesellschaft*) як суто механічного утворення «згори» з метою, що має не надто багато спільного з усезагальними потребами й універсальним благом [9, с. 9–10].

У наш час ледве не стереотипізованих ознак набуло уявлення про те, що цільовим орієнтиром філософії права є (чи пак –<?>\* Джона Роулза та Елседера Макінтайра, якими обґрунтована теза про те, що кожен індивід має певну соціальну роль і статус, які значною мірою визначають його ідентичність; перегляд чи нівелювання такого стану речей є рівнозначним соціальному зникненню (за висловом Макінтайра – «деактуалізації») індивіда. Організоване суспільство є суспільством трансформаційним, перехідним. Воно постає «своєрідною формою обмеження і водночас розкріпачення індивідуальної свободи особистості з метою забезпечення рівності всіх громадян у соціально справедливому, гарантованому, захищеному і матеріально забезпеченому соціально-історичному просторі» [1, с. 33].

Мета організованого суспільства – забезпечити впорядкованість життя в транзитний період історії. На думку В. Андрушенка, організоване суспільство покликане «забезпечити соціальну злагоду, наростаючу динаміку структурних реформ і піднесення конструктивної активності кожного свідомого громадянина, забезпечення високого рівня соціального захисту населення, дисципліни й чіткості духовних орієнтацій» [1, с. 32].

Інші дослідники виходять із тих міркувань, що організоване суспільство є надто приземленим орієнтиром для функціонального покликання філософії права, що планку вимог треба підняти вище – на рівень ідеального суспільства. Це не соціум, життєдіяльність якого організована на принципах взаємодії, максимально близьких до ідеальних. Досягнення такої мети філософія права може прислужитися доволі ефективно й переконливо.

Для суспільства такого ґатунку значущість форм соціальної солідарності й способів соціальної взаємодії, соціальної та політичної культури не підлягає сумніву. Більше того: коректним буде твердження навіть не про значущість, а про визначальність зазначених факторів для ефективного функціонування кожного розвиненого суспільства.

На думку багатьох дослідників, пріоритетне дослідницьке значення для філософії права має фактор громадянського суспільства – не як теоретична абстракція (ідеальний тип), а як сфера міжособистісної солідарності, простір непримусової асоціації, публічна сфера суспільної взаємодії і врешті-решт

життєвий світ людини. Значущість цієї предметної сфери виразно проілюстрована Джоном Кіном, який зауважив, що в самій природі громадянського суспільства вкорінена принципова можливість ситуації, за якої «лисиці насолоджуються свободою полювати на курей» [5, с. 51].

Джефрі Александер аргументовано наполягав, що «громадянське суспільство потрібно розуміти як аналітичну, а не конкретну категорію» [11, с. 168]. Загалом суспільна підсистема може вважатися громадянським суспільством лише за умови, якщо їй притаманна спонтанна зацікавленість суспільними (громадськими) справами, а індивідуалізм і конкурентність несуперечливо поєднуються з готовністю до співпраці, до кооперації зусиль заради досягнення спільної мети.

У книзі «Творення демократії» Роберт Патнем обґрунтував концептуальний підхід, згідно з яким основним осередком формування соціального капіталу і визначальним інструментом нарощування соціального капіталу є громадянське суспільство – спільнота, якій притаманні політично-правова рівність, домінування горизонтальних зв'язків; широка й добровільна залученість у громадську діяльність; налаштованість на взаємну довіру й толерантність; солідарність; співпраця [7, с. 134–135]. Соціальний капітал є ознакою зрілості й ефективності громадянського суспільства, а також тим його основним продуктом, що забезпечує вплив громадянського суспільства на інші сфери суспільного життя. Динаміка приросту соціального капіталу значною мірою залежить від правових основ суспільства, від ефективності правового забезпечення суспільної життєдіяльності.

На особливості формування права та його змістовний рельєф істотний вплив справляє насамперед соціокультурна спадкоємність і загальний рівень світоглядної культури суспільства, а також міжнародні, організаційно-управлінські, демографічні, аксіологічні, конфесійні та інші фактори. Разом із тим з моменту свого виникнення право набуває відносної автономності щодо суспільства, держави, економіки, звичаїв, моралі, корпоративних преференцій та соціальних стереотипів. Така суверенізація є результатом усвідомлення власного предметного поля і функціонального покликання.

На основі світоглядної культури суспільства формується правова культура – рівень засвоєння членами суспільства правових норм і принципів, а також ступінь їх практичного застосування, напрацювання навичок правомірної поведінки і в цілому поваги до права. Правова культура включає як правосвідомість, розуміння принципів права, так і правову активність, неіндиферентність. Важливим складником правової культури є правомірна поведінка, в процесі здійснення якої формуються, засвоюються і закріплюються правові цінності.

Юридична наука оперує кількома методичними підходами до правової культури, основними з-поміж яких вважаються структурно-функціональний та аксіологічний.

*Структурно-функціональний підхід* оперує статикою та динамікою правової культури: якщо статичний (структурний) аспект правової культури окреслює її внутрішню форму, то динамічний (функціональний) з'ясує причинно-наслідкові зв'язки, генезис і взаємодію елементів правової культури між собою та з іншими соціальними явищами, процесами і тенденціями.

Натомість *аксіологічний підхід* має на меті виявлення якісних властивостей правової культури. В межах цього підходу правова культура постає системою правових цінностей, що утворюються й еволюціонують у процесі розвитку суспільства. Фактично правова культура віддзеркалює ціннісний ідентитет правової сфери суспільного життя, правової системи й загалом правової дійсності з точки зору їх функціонування, спрямування на забезпечення прогресивного розвитку суспільства.

Феномен правової культури змістовно й онтологічно споріднений із правовою формою суспільної свідомості – правосвідомістю. Одні дослідники наполягають, що правосвідомість є похідною від правової культури, її закономірним продуктом на певному етапі еволюціонування. Інші аналітики виходять з тих міркувань, що правосвідомість і правова культура в своєму розвитку й еволюціонуванні позначені високим рівнем суверенітету, при цьому вони також взаємодіють і здійснюють взаємовплив один на одного.

Правосвідомість – це особливий вид суспільної свідомості, сукупність різних форм відображення правової дійсності у правових теоріях, концепціях, поглядах, почуттях, уявленнях людей про право, його справедливість, цінність, місце і роль щодо забезпечення загальнолюдських цінностей. Як і кожна форма суспільної свідомості, правосвідомість може мати різні рівні, а саме: повсякденний, психологічний, ідеологічний, науково-теоретичний. Якщо психологічний та ідеологічний рівні віддзеркалюють ступінь і характер соціального позиціонування індивідів, то повсякденний і науково-теоретичний рівні ієрархізують правосвідомість за критерієм глибини і систематичності відображення дійсності. Що стосується юридичної науки, то вона є теоретичною формою правосвідомості.

Інерція надання теоретичній формі правосвідомості статусу безальтернативного правового авторитету призвела до стереотипізації уявлень, згідно з якими повсякденна форма правосвідомості вважається недорозвиненою, неповноцінною і загалом неефективною. Якщо з недорозвиненістю ще можна частково погодитися, то з неповноцінністю й неефективністю сперечатися не лише можна, а й треба. Річ у тім, що, на противагу інструментарію наукової обґрунтованості й раціонального осмислення теоретичного рівня, повсякденна свідомість володіє важливими перевагами онтологічної поліаспектності, повноти та єдності світосприйняття. Вона значно ближча до життєвих реалій, перманентно верифікується й аргументаційно відшліфовується практикою життєдіяльності. Повсякденна форма

правосвідомості є своєрідним світоглядно-критеріальним і емпіричним фундаментом юридичної науки як науково-теоретичного рівня правосвідомості.

Від інших форм суспільної свідомості правосвідомість відрізняється насамперед особливим предметом відображення – правовою дійсністю, правом як системою правових норм і правовідносини, правовою поведінкою, законодавством, правовою системою в цілому. Правосвідомість не лише віддзеркалює окреслену предметну сферу за допомогою правових принципів, почуттів, поглядів, концепцій, теорій, категорій, а й спрямовує суб'єктів права на дотримання правової нормативності. Вона так чи інакше є результатом правової соціалізації, набуття індивідом правових знань, засвоєння правових цінностей і соціокультурних надбань суспільства, втілення цих знань і цінностей у правомірній поведінці суб'єкта, в його правовій активності. Здебільшого правосвідомість структурують на три основних профільних блоки: когнітивний (раціональний, ідеологічний), психологічний (емотивний) та поведінковий.

Юридичне регулювання суспільних відносин є продуктом історичного генезису. Йому передували нормативні системи звичаїв і табу. Загалом до появи юридичного регулювання існували різні види правосудної діяльності, зокрема, родові збори і старійшини на основі норм-звичаїв впродовж тисячоліть приймали відповідні рішення [6, с. 14–15].

Право у вигляді спеціальних правил регламентує організацію і процес суспільної життєдіяльності. Воно виникло цілком об'єктивно й закономірно. Основним фактором виникнення права була потреба суспільства в забезпеченні порядку, в регулюванні якісно нових економічних, політичних і соціальних відносин, пов'язаних зі становленням виробництва й господарювання.

Основними передумовами появи і генезису права була втрата організаційної єдності членів суспільства й загострення соціальних конфліктів. Це стало наслідком кількісного збільшення й структурного ускладнення первісних соціумів. Зазначені тенденції призвели до того, що звичаї втратили сакральний, конвенційний і нормативно-зобов'язуючий статус для всього суспільства, тому перестали забезпечувати порядок і стабільність. Складноструктуровані суспільні відносини потребували якісно нової системи соціального регулювання – таких загальнообов'язкових норм, які охороняються державою. Цими нормами, власне, і є право.

Виникає запитання: чим принципово право відрізняється від соціальних норм, звичаїв, стереотипів? Право є загальнообов'язковими правилами поведінки, що перебувають під захистом держави, а їх виконання забезпечується організаційною і примусовою діяльністю держави. На відміну від соціальних норм (звичаїв) первісного суспільства, праву притаманні такі ознаки: 1) виникнення права пов'язане із регулярно повторюваною суспільною процесуальністю або з діяльністю судів, рішення яких захищені державою; 2) якщо правові норми здебільшого фіксуються в письмовому вигляді, мають форми законів,

прецедентів тощо, то звичаї не мали офіційних письмових джерел, а усно передавалися від покоління до покоління; 3) право встановлює міру свободи для поведінки людей, чітко розмежовуючи дозволене та заборонене. Натомість звичаї не знали поділу на права та обов'язки; 4) якщо у випадку порушення норм права застосовується державний примус, то під час порушення визначальну роль відіграла сила авторитету, громадського осуду, звички та внутрішнього переконання.

Генеалогічним першовитоком правових відносин (відносин, регламентованих правовими регулятивами) варто визнати природні права людини, які існували ще до появи інститутів держави й існують незалежно від державної волі. Йдеться, зокрема, про такі фундаментальні права, за відсутності яких практично неможливе існування ні окремих індивідів як членів суспільства, ні суспільства в цілому, а саме: права на життя, на особисту свободу, безпеку, гідність, недоторканність тощо. Ці права універсальні, тому – за великим рахунком – навіть не потребують законодавчого закріплення. Держава повинна їх захищати обов'язково (безвідносно до законодавчої фіксації), оскільки вони складають фундамент життєдіяльності соціуму. Недотримання таких прав ставить під сумнів не лише ефективність, а й саму можливість існування як окремого індивіда, так і суспільства загалом.

Однією з найважливіших властивостей права є виконання функцій регулятора суспільних відносин [4, с. 437–438]. Зрештою, в цьому якраз і полягає основна соціальна місія права. Регулятивний вплив права на суспільні відносини може відбуватися за кількома профільними каналами. Право закріплює (нормативує) відносини, які є позитивними для повноцінного функціонування суспільства. Воно має сприяти розвитку таких відносин і водночас стає на заваді загрозливих для суспільства відносин і тенденцій. Законодавче оформлення права засвідчує, що держава бере під свій контроль і захист певні алгоритми й механізми суспільного життя, які – на її переконання – сприяють як продуктивності міжособистісної взаємодії, так і перспективам суспільного оптимуму.

Нормативний статус суспільних відносин априорі потребує певного рівня унормування поведінки членів суспільства. Йдеться передовсім про унормування свободи та рівності, оскільки ці права хоч і мають природний статус, але не мають абсолютного характеру. Право віддзеркалює певну легітимізовану міру свободи, яка відповідає інтересам і потребам суб'єктів суспільних відносин. Обмеження, що накладаються правом на свободу, залежать від багатьох факторів: соціально-економічних умов (можливостей) життя суспільства, рівня світоглядної і правової культури, етнонаціональних та конфесійних особливостей країн і народів. Інструментальна місія права полягає в поєднанні й гармонійному узгодженні свободи кожного зі свободою всіх. Особливості такого поєднання залежать від конкретно-історичної специфіки (політичної, соціально-економічної, морально-психологічної) кожного суспільства.



Необхідною передумовою юридичної рівності є готовність членів суспільства до певного обмеження власної свободи. Така вимога зумовлена тією обставиною, що, з огляду на особистісні відмінності, рівень індивідуальної свободи неоднаковий, нерівний. Крім того, максимальна реалізація принципу свободи одних індивідів гіпотетично може відбуватися за рахунок нівелювання й нехтування свободою інших індивідів. Тому вкрай необхідно окреслити деякі «червоні лінії», переступання яких в питанні реалізації на практиці індивідуальної свободи є неприпустимим, оскільки воно загрожує свободі інших і юридичній рівності всіх.

При цьому треба враховувати, що юридична рівність неідентична рівності фактичній. Будучи похідною від безлічі взаємодіючих факторів (фізичних даних індивідів, їхнього освітньо-виховного рівня, майнового цензу тощо), фактична рівність – за великим рахунком – узагалі недосяжна як апіорі, так і апостеріорі. Однак наскільки б фактично нерівними не були індивіди, на їхню життєдіяльність цілком можна поширити певні принципи рівності, що означатиме статус юридичної і правової рівності. Право закріплює рівність усіх перед законом, перед дотриманням певних принципів рівності.

З-поміж багатоманітності концептуальних підходів щодо природи права можна натрапити й на такий, яким право тлумачиться мірою свободи, рівності й справедливості. Такий підхід є сумнівним, оскільки справедливості як правовий принцип не підлягає нормуванню і не підлягає відчуженню. Коректніше вести мову про право як міру свободи й рівності, котра а) базується на уявленнях про справедливість, б) відображає потреби суспільного розвитку, в) сформувалася в процесі тривалих суспільних відносин, г) визнається державою і перебуває під її захистом.

Право регулює суспільні відносини передовсім у спосіб поєднання й збалансування інтересів індивіда та суспільства. Здатність правової сфери бути регулятором суспільних відносин є її найбільш цінною властивістю, яка закріплює за нею статус важливої нормативної основи життєдіяльності соціуму.

Коли кажуть, що право має первинний соціальний статус, то мають на увазі, що моделі поведінки суб'єктів права складаються з таких прав і обов'язків, які мають первинний характер. Основу права становлять усталені правила поведінки, які діють стосовно необмеженого кола осіб і розраховані не на окремі чи екстраординарні випадки, а на багаторазове застосування (тобто є типовими для типових ситуацій).

Ключовою юридичною ознакою права є насамперед нормативність. Право є засобом унормування людських взаємин, встановлення справедливої міри свободи в межах таких взаємин. Нормативність права полягає насамперед у тому, що воно містить права й обов'язки, призначені (легітимізовані, бажані) для тривалого застосовується за відповідних ситуацій. Такі вияви права, як правові відносини, норми, принципи і правосвідомість, також є нормативними.

Нормативна основа права складається з трьох основних елементів: дозволів, заборон і велінь. Під дозволом розуміють надання суб'єктові права можливості діяти на свій розсуд задля задоволення своїх інтересів. Заборона вимагає утримання суб'єкта права від певних поведінкових намірів. Веління втілюються в правилах, які мають категорично-регламентаційний, імперативний характер і спрямовані на дотримання чітко визначеної поведінки суб'єкта права [8, с. 88].

Обов'язковість є імперативною ознакою права. Повторюваність певних дій, які врешті-решт набувають ознак норм і зразків поведінки, призводить до їх сприйняття членами суспільства як обов'язкових або, принаймні, таких, що бажані й пріоритетні, оскільки вони створюють гарантію суспільного визнання і підтримки. Більшість правових регламентацій закріплюються і деталізуються в нормативних актах і судових прецедентах. У кожному разі основним виявом загальнообов'язковості права є його захищеність з боку держави і регламентованість державою – включно із застосовуванням до порушників обов'язкового права інструментів державного примусу. Можливість застосування примусу до порушників права є гарантією, що передбачена правовими нормами на випадок порушення права. Саме з таким смисловим акцентом слід розуміти примусовість як конститутивну ознаку права.

Рівень виконання правових приписів істотно зумовлений мірою впевненості виконавців у справедливості права, бо цей аргумент найбільшою мірою сигналізує про доцільність підкорятися вимогам права. Наступними за значущістю факторами належної реалізації права є рівень правосвідомості громадян, правової освіти і виховання, заохочувальної і організаційної роботи державних органів. Зрештою, не варто забувати і про встановлення державного контролю за виконанням законів, однак наявність загрози застосування державного примусу апіорі має не стільки репресивний, скільки стимулюючий і попереджувальний характер.

Ефективність права залежить від його системності, розвиненості й динамізму як спроможності оперативно реагувати на зміну трендів соціального розвитку. Ключовими засобами вдосконалення права слід визнати рефлексійність, дискурсивність і критичне мислення, оскільки саме ці інструменти не лише виразно тестують стан правової сфери, а й напрацьовують аргументаційно переконливу послідовність кроків у напрямі вдосконалення правової дійсності, приведення дійсного у відповідність до вимог належного.

Регулюючи суспільні відносини, правова сфера забезпечує суспільство елементами організованості й упорядкованості, виконує функції знаряддя соціального контролю. Право надає соціальній життєдіяльності такого нормативного спрямування, яке максимально відповідає потребам конкретно-історичного суспільства, його функціональній ефективності [2, с. 75].

Втім, значущість права не вичерпується його здатністю регулювати суспільні відносини під пев-

ним критеріальним кутом зору – окрім цього праву притаманна ще й загальнолюдська цінність, пов'язана з репрезентацією і втіленням основоположного принципу справедливості. Авторитет права істотно залежить від рівня його легітимності, тобто від того, наскільки членами суспільства його вимоги сприймаються як справедливі. Право є антиподом свавілля, а несправедливість – навіть на законодавчому рівні – йому категорично суперечить. Іншими словами, закон гіпотетично може бути несправедливим, тоді як право – ні. З цієї точки зору для життєдіяльності суспільства статус і взірцевість права є вищою, ніж статус і взірцевість закону.

Погляд на право як втілення справедливості вносить елемент принципового розмежування його із законами, які можуть не завжди відповідати канонам справедливості. З огляду на цю особливість наближення до ідеалів правової держави визначається не кількістю прийнятих законів, а їхньою відповідністю вимогам справедливості.

Крім того, треба розуміти, що існування законів та інших форм права не є достеменним свідченням існування права як такого (тобто змістовних субстанціалів права), адже закони можуть бути як правовими, так і неправовими – формою узаконеного сва-

вілля. На відміну від неправового закону, правовий законодавчий акт у своїх ключових аспектах завжди відповідає вимогам справедливості, усталеним у конкретному суспільстві уявленням про справедливість.

Закон також може бути (і часто є) результатом політичної кон'юнктури, лобізму, корупції, превалювання групових інтересів та інших явищ і процесів, які *de facto* або істотно суперечать уявленням абсолютної більшості суспільства про справедливість, або й узагалі категорично несумісні з таким уявленням. Тому стереотипізована на рівні медійної і загалом публічної сфери сакралізація закону вочевидь надто популістична, а відтак із правових та суто формально-логічних міркувань недоречна, бо вона неприпустимо ігнорує чимало істотних «але», які спонукають сприймати закон дискурсивною і рефлексійною даністю, а не категоричною нормативністю, котра спирається на репресивний примус.

Між іншим, аура дискурсивності й рефлексійності має для законодавства не лише апіорно позитивне, а й апостеріорно позитивне значення, оскільки вона утворює те живильне середовище, в межах якого прогресуюче еволюціонування законодавства переходить зі сфери гіпотетичної можливості статус інструментальних реалій.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Андрущенко В. Організоване суспільство: Проблеми суспільної саморганізації та інституалізації в період радикальних трансформацій в Україні на рубежі століть: Досвід соціально-філософського аналізу : у 2 кн. Книга друга. Філософія новітнього державотворення / В. Андрущенко; наук. ред. В. Савельєв. Київ : Знання України, 2018. 647 с.
2. Бергер П. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания. Текст / П. Бергер, Т. Лукман; пер. Е. Руткевич. Москва : Московский философский фонд, «Academia-центр», «Медиум», 1995. 323 с.
3. Дюркгейм Э. Метод социологии / Дюркгейм Э. Социология. Её предмет, метод, предназначение. Москва : Канон, 1995. С. 5–164.
4. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). Москва : Аванта+, 2001. 560 с.
5. Кін Д. Громадянське суспільство. Старі образи, нове бачення. Переклад з англ. Київ : «К.І.С.» / «АНОД», 2000. 191 с.
6. Макушев В.П. Правова та громадянська культури як різновид соціокультурних факторів з формування системи стримувань і противаг побудови громадянського суспільства. *Право і суспільство*. 2009. № 3. С. 8–16.
7. Патнам Р.Д. Творення демократії. Традиції громадської активності в сучасній Італії [Текст] / Р.Д. Патнам, Р. Леонарді, Р.Й. Нанетті. Київ : Вид-во Соломії Павличко «Основи», 2001. 302 с.
8. Стовба А.В. Правовая ситуация как исток бытия права. Харьков : ЛЛС, 2006. 176 с.
9. Тённис Ф. Общность и общество. Основные понятия чистой социологии : пер. с нем. Санкт-Петербург : Владимир Даль, 2002. 455 с.
10. Элиас Н. Общество индивидов [Текст] / Элиас Н. ; пер. с нем. Москва : Праксис, 2001. 333 с.
11. Alexander J. Bringing Democracy Back In / Intellectuals Beyond Academy. Ed. by Ch. Lemert. Sage, 1990. 275 p.

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 342:340.142.147 (477)

DOI <https://doi.org/10.15421/391949>

Синицин П. М.,

аспірант кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»

### РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ДЖЕРЕЛО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

#### DECISION OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS AS THE SOURCE OF THE CONSTITUTIONAL LAW OF UKRAINE

Статтю присвячено аналізу природи рішень Європейського суду з прав людини як джерела конституційного права України. Охарактеризовано природу рішень Європейського суду з прав людини залежно від таких факторів: правова система держави, конституційний підхід до співвідношення національного та міжнародного права, рівень обов'язковості рішень Європейського суду з прав людини для органів державної влади. У статті розглянуто доктринальні позиції вчених у нерозривному зв'язку з чинним законодавством. Автор підкреслює, що серед науковців точаться дискусії щодо визначення кола рішень Європейського суду з прав людини, які є джерелом права для нашої держави: лише ті, що прийняті щодо України, чи також ті, що постановлені стосовно інших держав-учасниць. Автором зроблено висновки щодо обов'язкового характеру рішень Європейського суду з прав людини, подвійності їхньої природи, а саме автор вважає, що рішення Європейського суду з прав людини мають складну, комплексну структуру, поєднуючи в собі властивості одночасно правоінтерпретаційного акту та судового прецеденту. На думку автора, рішення Європейського суду з прав людини покликані не лише вирішувати справи, що перебувають у провадженні суду по суті, але й конкретизувати та інтерпретувати норми Європейської Конвенції про захист прав людини та її основних свобод. З'ясовано, що чинне законодавство України, встановлюючи примат верховенства права перед законом, передбачає обов'язок судових органів застосовувати рішення Європейського суду з прав людини як джерело права і водночас обов'язок держави виконувати рішення Європейського суду з прав людини у справах, де Україна є відповідачем. Крім того, як свідчить практика Європейського суду з прав людини, сам судовий орган у своїх рішеннях підкреслює інтерпретативність та обов'язковість усіх постановлених ним рішень для врахування всіма державами-учасницями. Конституційний Суд України повсякчас використовує рішення Європейського суду з прав людини для формування власних правових позицій, після чого вони фактично стають змістовним елементом мотивувальної частини рішення Конституційного суду України. Зроблено висновок, що незалежно від того, чи рішення Європейського суду з прав людини постановлено щодо України, чи ні, воно є джерелом конституційного права України.

**Ключові слова:** рішення ЄСПЛ, судовий прецедент, Конституційний суд України, конституційне право, джерело права.

The article has been devoted to the analysis of the nature of the decisions of the European Court of Human Rights as a source of constitutional law of Ukraine. The nature of the judgments of the European Court of Human Rights has been characterized depending on the following factors: state legal system, constitutional approach to the relation between national and international law, the level of bindingness of decisions of the European Court of Human Rights for public authorities. The author has concluded on the duality of nature the decisions of the European Court of Human Rights, namely that, the author considers that the decisions of the European Court of Human Rights have a complicated, complex structure, combining the properties of both a right-interpreting act and a judicial precedent. According to the author, the decisions of the European Court of Human Rights are intended not only to resolve the cases under trial, but also to specify and interpret the rules of the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. It has been established that the current Ukrainian legislation, establishing the primacy of the rule of law before the law, provides for the obligation of the judicial authorities to apply the decisions of the European Court of Human Rights as a source of law and at the same time the duty of the state to enforce the decisions of the European Court of Human Rights in cases where Ukraine is the defendant. In addition, as the case law of the European Court of Human Rights shows, the judiciary itself emphasizes in its decisions the interpretative nature and the binding nature of all its decisions to be taken into account by all States parties. The Constitutional Court of Ukraine constantly uses the decisions of the European Court of Human Rights to form its own legal positions, after which they actually become a substantive element of the motivating part of the decision of the Constitutional Court of Ukraine. It has been concluded that regardless of whether or not the decision of the European Court of Human Rights has been ruled on Ukraine, it is a source of constitutional law in Ukraine.

**Key words:** ECHR decisions, judicial precedent, Constitutional Court of Ukraine, constitutional law, source of law.

Питання, пов'язані з джерелами права, в тому числі конституційного права України, неможливо віднести до числа малодосліджених. Питання правової природи рішень Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) як джерел права з'ясовувались в науковому доробку таких учених-правознавців, як С. Василенко, В. Ватаманюк, Ю. Зайцев, К. Ісмайлов, О. Колісник, А. Коршенко, М. Магрело, В. Мармазов,

А. Мелешевич, В. Паліюк, О. Романюк, Л. Тимченко, С. Шевчук та інших. Втім, у вітчизняній правовій доктрині й досі немає однозначного бачення статусу рішень Європейського суду з прав людини як джерела права та джерела конституційного права. Тривають дискусії щодо кола рішень Європейського суду з прав людини, які можуть бути джерелом права в Україні, їх природи в цьому контексті та місця в системі джерел.

**Мета дослідження** полягає у здійсненні аналізу природи та ролі рішень Європейського суду з прав людини як джерела конституційного права в Україні.

Природа рішень Європейського суду з прав людини та їх значення як джерела права не є універсальними в будь-якій державі. У цьому контексті Н. Блажківська виокремила основні фактори, які необхідно враховувати, аналізуючи природу рішень Європейського суду з прав людини як джерела права: правова система держави, конституційний підхід до співвідношення національного та міжнародного права та рівень обов'язковості рішень ЄСПЛ для органів державної влади [1, с. 228].

З наведеним варто погодитися, оскільки багато залежить від того, яка правова система функціонує в конкретній державі. Романо-германська правова система зовсім по-іншому визначає роль судової практики, ніж англосаксонська. Існують також окремі особливості сприйняття рішень Європейського Суду з прав людини як джерела права в мусульманській країні. Водночас конституції різних держав по-різному визначають місце міжнародного права в його співвідношенні з національним. В окремих державах норми міжнародного права стають частиною системи законодавства чи системи права в національній державі, а в інших вони входять у правову систему і, як наслідок, функціонують у таких державах разом з іншими елементами, які входять у цю систему, паралельно з ними.

Окремим фактором виступає також національний правопорядок, який може по-різному визначати місце та роль різних органів своєї держави, у зв'язку з чим обов'язковість рішень ЄСПЛ для держави в цілому може по-різному конкретизуватися стосовно законодавчої, виконавчої чи судової влади. Таким чином, висловлена авторкою думка є цілком слушною та може бути застосовна як для здійснення теоретико-правового, так і конституційно-правового аналізу природи рішень Європейського з прав людини як джерела права в Україні.

Україна належить до романо-германської правової сім'ї, де основним джерелом права є нормативно-правовий акт, а судова практика формально не визнається джерелом права, але застосування рішень Європейського суду з прав людини як джерела права стає все більш поширеним.

Україна, ратифікувавши у 1997 р. Конвенцію про захист прав людини та її основних свобод (далі – ЄКПЛ), визнала юрисдикцію Європейського суду з прав людини з усіх питань, що стосуються тлумачення та застосування цієї Конвенції. Як зазначив М. Козюбра, ця подія започаткувала для вітчизняної правової системи принципово новий історичний етап освоєння європейського правового простору, організації внутрішнього життя за властивими йому стандартами [2, с. 4]. Втім, питання визнання рішень ЄСПЛ як джерела права в Україні не має однозначного вирішення і дотепер.

Низка авторів, зокрема Ю. Зайцев [3], П. Рабінювич [4] тощо, характеризують рішення ЄСПЛ

у контексті доктринального бачення, властивого для держав романо-германської правової сім'ї, де судова практика не визнається джерелом права, тобто і рішення ЄСПЛ не повинні сприйматися як джерела права. Автори обґрунтовують свою тезу тим, що ЄКПЛ не встановлює юридичних підстав для надання рішенням ЄСПЛ статусу прецеденту в класичному сенсі, зокрема як в англійському праві.

Натомість С. Шевчук та В. Палюк [5, с. 235] дотримуються протилежної точки зору та вважають, що рішення ЄСПЛ є прецедентними. Так, С. Шевчук зазначив, що Рішення ЄСПЛ мають нормативний характер, приймаються у процесі вирішення конкретних справ та пов'язані з їх фактичними обставинами. Попри це, практика КСУ на його думку має бути узгоджена з практикою ЄСПЛ, оскільки демократія базується на фундаментальних цінностях, правах та свободах, а рішення ЄСПЛ містять у собі потужний практико-методологічний потенціал для правильного застосування норм ЄКПЛ. Він також висловив слушну думку, що Конституція України практично продублювала майже всі права, закріплені в ЄКПЛ, проте національна практика досить часто не відповідає тому тлумаченню, яким ЄСПЛ наділяє норми ЄКПЛ. При цьому обов'язковість європейського прецедентного права для України впливає з принципу «ієрархії юрисдикції» – Європейському Суду з прав людини належить найвища юрисдикція в галузі судового захисту прав та свобод людини, що безпосередньо впливає з ч. 4 ст. 55 Основного Закону, незважаючи на те, що діяльність ЄСПЛ є додатковою, оскільки основний тягар цього захисту повинні брати на себе національні юрисдикційні органи [6, с. 128].

Інших поглядів притримується О. Климович, який вважає, що за своєю природою є офіційним тлумаченням ЄКПЛ у межах конкретної справи, а джерелом права у такому разі буде сам результат тлумачення, що міститься у мотивувальній частині судового рішення [7, с. 139].

Не погоджуючись з наведеним, К. Ісмаїлов дотримується ще іншої думки та стверджує, що саме норми ЄКПЛ є джерелом права, а рішення Європейського Суду з прав людини можна назвати лише джерелом її тлумачення [8, с. 77].

Для того щоб сформулювати власну точку зору серед наведеного плюралізму поглядів на природу рішень ЄКПЛ, слід зіставити не лише доктринальні праці, але й чинне законодавство та існуючу правозастосовну практику. Так, відповідно до положень ч. 4 ст. 55 Конституції України Європейський суд з прав людини можна вважати міжнародною судовою установою, до якої за захистом прав і свобод може звертатися кожна людина, що використала в Україні всі гарантовані вітчизняним законодавством засоби правового захисту.

Стаття 129 Конституції України у редакції Закону від 02.06.2016 р. передбачає, що судді, виносячи рішення, повинні керуватися саме верховенством права, а не законом, як у попередній редакції. Крім того, ст. 46 Європейської Конвенції про захист прав

людини та основних свобод та в ст. 17 Закону України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» передбачено обов'язок судів України під час розгляду справ застосовувати Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод і практику Європейського суду з прав людини як джерело права. Не винятком є і Конституційний суд України.

Як зауважив Джеремі МакБрайд, «є річ, яку має чітко усвідомити кожен, хто прагне застосувати Європейську конвенцію з прав людини: що саме лише ознайомлення з текстом положень Конвенції не дає змоги збагнути весь її сенс. Адже попри існування різноманітних підходів, з яких можна скористатися, беручись тлумачити юридичні тексти, лише той, що відповідає обраному Європейським судом з прав людини, гарантуватиме застосування цих положень відповідно до міжнародних зобов'язань щодо забезпечення визначених у Конвенції прав і свобод. Підхід Суду виявляємо в його рішеннях у справах, узятих ним до розгляду, та в усій його практиці, що внаслідок цього постала» [9, с. 761]. З цієї думкою слід погодитись, адже визначальною особливістю Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод є її загальний оціночний характер. Її статті відзначаються високим рівнем абстрактності. Водночас стаття 32 ЄКПЛ у редакції зі змінами, які внесено Протоколом № 11, відносить до компетенції Європейського суду з прав людини тлумачення ЄКПЛ та її застосування.

Для держав, де роками панувала позитивістська правова доктрина (в тому числі України), така форма нормативно-правового акта є дещо чужорідною та складною для сприйняття. Водночас стійкий курс зовнішньої політики на посилення євроінтеграційних процесів спричинив принципові зміни як у вітчизняній правовій системі, так і у відображенні її суспільною правосвідомістю. Окрім юридичного визнання рішень Європейського Суду з прав людини як джерела права в Україні, Закон України «Про виконання рішень і застосування практики Європейського суду з прав людини» також запровадив механізм контролю за відповідністю національного законодавства до практики Європейського суду з прав людини. Необхідність застосування Європейської Конвенції про захист прав людини та основних свобод виключно в контексті рішень Європейського суду з прав людини набула фактично аксіоматичного характеру.

С.В. Шевчук у цьому контексті зауважив, що євроінтеграційні процеси, що відбуваються в Україні, вже давно визначили необхідність застосування у правовій системі України прецедентного права. Ним визначені причини поширення нормативного впливу актів судової влади в сучасних правових системах, зокрема в українській правовій системі: необхідність забезпечення єдності судової практики та однаковості застосування норм права судами; належне застосування правових норм і здійснення суддівського тлумачення; необхідність гарантування реалізації конституційних норм як норм прямої дії; безпосередній судовий захист конституційних прав

і свобод; заповнення прогалін та усунення колізійності законодавства [10, с. 33].

Загалом, із такою думкою можна погодитися, хоч і слід зауважити, що в українській правовій доктрині немає загальноприйнятого визначення прецеденту та, як свідчить судовою практика Великої Палати Верховного Суду України, застосування раніше визначених правових позицій або ж рішень Європейського суду з прав людини аж ніяк не гарантує єдності судової практики [11], з рештою аргументів можна погодитися.

Тут хотілося б звернути увагу на те, що найбільшою проблемою у застосуванні є «ритуальне» посилення в рішеннях національних судів на практику Європейського суду з прав людини. Це означає, що, посилаючись на правову позицію Європейського суду з прав людини, судді часто не читають рішення в цілому, а виривають окремі фрази з його контексту. Подібний підхід до застосування практики в багатьох випадках повністю нівелює доцільність посилання на те чи інше рішення Європейського суду з прав людини. І такі рішення національних судів (у тому числі Конституційного Суду України) з недоцільним застосуванням практики Європейського суду з прав людини мають масовий повторний характер.

У своїй практиці ЄСПЛ багаторазово наголошував, що тлумачення Конвенції має відповідати «загальному духу Конвенції». Іншими словами, текст правових норм Конвенції необхідно розуміти не буквально, а через призму її об'єкта та цілей, які визначені в її Преамбулі, зокрема, забезпечення колективного гарантування прав людини та основоположних свобод урядами європейських держав, що є єдиними і мають спільну спадщину політичних традицій, ідеалів, свободи і верховенства права (рішення Суду в справі *Jassa v. Switzerland* від 10 березня 1991 р.) [12, с. 460].

Як зазначалося вище, із внесенням змін до ст. 29 Конституції України орієнтацію правової дійсності було змінено з домінування принципу законності на примат принципу верховенства права. Крім того, неможливо не зважати на закріплення обов'язковості рішень ЄСПЛ у процесуальних кодексах, зокрема, ч. 5 ст. 9 Кримінального процесуального кодексу України встановлює, що кримінальне процесуальне законодавство України застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Статтею 6 Кодексу адміністративного судочинства України прямо передбачено застосування судом принципу верховенства права з урахуванням судової практики ЄСПЛ.

Що ж стосується Конституційного Суду України (далі – КСУ), то вперше під час прийняття рішення практику ЄСПЛ ним було використано у справі про смертну кару ще 1999 р. З того часу КСУ все частіше під час формулювання своїх правових позицій у пошуках додаткового обґрунтування звертається як безпосередньо до ЄКПЛ, так і до рішень ЄСПЛ як до джерела права. Слушну думку з цього приводу висловила Т. Слінько, що в багатьох випадках рішення КСУ в питаннях тлумачення і вироблених правових позиціях орієнтують законодавця, суди,

громадян по відношенню до застосування ЄКПЛ та практики ЄСПЛ при удосконаленні національного законодавства, вирішенні конкретних справ, відстоюванні власних прав [13, с. 597]. Конституційний Суд України повсякчас використовує рішення ЄСПЛ для формування власних правових позицій, після чого вони фактично стають змістовним елементом мотивувальної частини його рішення. Враховуючи наведене, можна зробити висновок, що рішення ЄСПЛ є джерелом права в Україні та безпосередньо конституційного права України.

Передбачувано, що серед науковців точаться дискусії щодо визначення кола рішень ЄСПЛ, які є джерелом права для нашої держави: лише ті, що прийняті щодо України, чи також ті, що постановлені стосовно інших держав-учасниць. ЄКПЛ не дає однозначного пояснення, яким повинно бути правове значення рішень ЄСПЛ, що постановлені стосовно третіх держав, для тих держав, які не були учасниками справи. Більш доцільним вбачається визначення необхідності враховувати не лише рішення, винесені щодо держави-відповідача, а й щодо інших держав. Як зазначив В. Бесарабов, норма, створена судом у результаті конкретизації ЄКПЛ, не може мати індивідуального характеру [14, с. 116].

Із цього приводу М. Кучин писав, що «сама постановова ЄСПЛ, прийнята стосовно конкретної ситуації в певній країні, проте норма, створена судом у результаті конкретизації ЄКПЛ, не може мати індивідуально-визначеного характеру, оскільки конвенційні положення не можуть інтерпретуватися судом по-різному стосовно кожної держави» [15, с. 89]. А. Боднар вважає, що держави-учасники зобов'язані виконувати всі постанови ЄСПЛ, винесені щодо них (ст. 46 ЄКПЛ). Що ж до постанов, винесених щодо інших держав, держави-учасники не зобов'язані, але можуть застосовувати їх, покращуючи в такий спосіб стандарти захисту прав людини й уникаючи майбутніх порушень по схожих справах. Держави, які не були сторонами в конкретній справі, повинні брати для себе навіть більше уроків з таких постанов, оскільки вони можуть навчити їх, як уникнути подібних порушень у майбутньому й відповідним чином змінити власну правову систему і правозастосовну практику [16, с. 101]. З наведеним варто погодитись, оскільки рішення, які встановлюють нові правові принципи або стандарти, повинні переконливо впливати на поведінку всіх держав-учасниць ЄКПЛ. Вони по своїй суті покликані стимулювати країни до вдосконалення національного законодавства та правової практики.

У резолюції від 12.05.2004 р. Комітет міністрів Ради Європи стосовно рішень, які розкривають системну проблему, що лежить в основі порушень, запропонував ЄСПЛ «вказувати у своїх рішеннях про порушення Конвенції на те, що, на його думку, становить системну проблему, яка лежить в основі порушення, та на першопричину цієї проблеми – зокрема, в тому випадку, коли вона може спричинити зростання кількості звернень, – з метою надання допомоги державам у пошуку належного розв'язання цієї проблеми, а Комітетові міністрів –

у нагляді за виконанням рішень». У цьому контексті набув розвитку інститут «пілотного рішення» ЄСПЛ. Процедура прийняття «пілотного рішення» дає йому змогу чітко вказати в такому рішенні на існування структурних проблем, які лежать в основі порушень, а також на конкретні засоби чи заходи, за допомогою яких держава-відповідач має виправити ситуацію («Броньовський проти Польщі», «Гуттен-Чапська проти Польщі»). Саме процедура «пілотного рішення» має найбільш виражений прецедентний характер. Так, дотримуючись підходу, висловленого у справі «Бурдов проти Росії», яка стосувалася аналогічних питань невиконання рішень національних судів у Російській Федерації, ЄСПЛ вважав за доцільне застосувати процедуру «пілотного» рішення у справі, що розглядалася, враховуючи передусім повторюваний і хронічний характер проблем, які лежать в основі порушень, велику кількість потерпілих від таких порушень в Україні та нагальну необхідність надання їм невідкладного й належного відшкодування на національному рівні [17].

Процедура пілотного рішення покликана не лише розвантажити ЄСПЛ від вирішення подібних ситуацій, які масово виникають у державах-учасницях ЄКПЛ, ключовим є саме питання універсального характеру рішень ЄСПЛ та їх обов'язковості. Таке рішення одночасно є обов'язком під час вирішення всіх аналогічних справ, що підтверджує думки про прецедентний характер рішень ЄСПЛ.

Так, у справі «Ранцев проти Кіпру та Росії» ЄСПЛ підкреслив, що метою його рішень, окрім вирішення конкретної справи, є також роз'яснення, утвердження та розвиток правил, установлених ЄКПЛ, для підвищення загальних стандартів захисту прав людини та поширення практики поваги до прав людини у державах-учасницях. У справі «Опуз проти Туреччини» ЄСПЛ визнав наявність де-факто erga omnes ефекту у своїх рішеннях, вказавши на необхідність брати до уваги його висновки навіть у рішеннях щодо інших держав-учасниць: «Оскільки надає остаточне авторитетне тлумачення прав і свобод, визначених у розділі I Конвенції, він розглядає, чи прийняли національні органи влади достатньою мірою принципи, з його рішень щодо аналогічних питань, навіть якщо вони стосуються інших держав» [18, с. 20].

Що ж до питання обов'язковості рішень ЄСПЛ для органів виконавчої влади, то слід згадати, що для вітчизняної правової системи є характерним саме примат міжнародного права над національним, а ЄСПЛ є єдиним органом, що має право здійснювати тлумачення ЄКПЛ, яку ратифіковано Україною. Конституція України (ст. 9) передбачає, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Крім того, що Україна зобов'язалася виконувати рішення ЄСПЛ у справах, де вона є відповідачем (тут питання щодо обов'язковості рішень не виникає), саме прецедентний характер рішень та роль ЄСПЛ як офіційного інтерпретатора ЄКПЛ свідчать на користь визнання за джерело права в Україні і рішень, відповідачами

в яких є інші держави. Отже, рішення ЄСПЛ стосовно інших держав, які не були сторонами у справі, не мають імперативного характеру, але повинні враховуватись, оскільки ЄСПЛ не може по-різному інтерпретувати конвенційні положення.

Рішення ЄСПЛ покликані не лише вирішувати справи, що перебувають в провадженні суду по суті, але й конкретизувати та інтерпретувати норми ЄКПЛ. Вбачається, що такі рішення мають подвійну природу: вони одночасно виступають правозастосовчими та правоінтерпретаційними актами. Не будучи прецедентом права у класичному розумінні, рішення ЄСПЛ все ж наділені прецедентним характером, що особливо чітко прослідковується під час застосування ЄСПЛ процедури «пілотного рішення».

Чинне законодавство України, встановлюючи примат верховенства права перед законом, передбачає обов'язок судових органів застосовувати рішення ЄСПЛ як джерело права та водночас обов'язок держави виконувати рішення ЄСПЛ у справах, де Україна є відповідачем. Крім того, як свідчить практика ЄСПЛ, сам судовий орган у своїх рішеннях підкреслює інтерпретативність та обов'язковість усіх постановлених ним рішень для врахування усіма державами-учасницями. Тобто рішення Європейського суду з прав людини є джерелом конституційного права України, при цьому застосуванню як джерела права підлягають не лише рішення, постановленні Європейським Судом щодо України, але й відносно усіх держав-учасниць ЄКПЛ.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Блажківська Н. До питання про місце рішень ЄСПЛ у національній правовій системі. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 4. С. 226–230.
2. Козюбра М.І. Тенденції розвитку джерел права України в контексті європейських право інтеграційних процесів. *Наукові записки. Юридичні науки*. Національний університет «Києво-Могилянська академія», 2004. Т. 26. 160 с.
3. Зайцев Ю. «Природне» джерело посилання – саме рішення (Про тонкощі використання в українській судовій практиці рішень Європейського суду з прав людини). URL: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1249483722>.
4. Рабінович П.М. Особливості тлумачення юридичних норм щодо прав людини (за матеріалами практики Європейського суду з прав людини). *Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України*. Львів, 2004. 145 с.
5. Паліюк В. Чи можуть судді України у своїх рішеннях посилатися на рішення Європейського суду з прав людини. *Практика Європейського суду з прав людини. Рішення. Коментарі*. 2005. № 3. С. 234–236.
6. Шевчук С. Узгодженість практики ЄСПЛ та КСУ. *Вісник КСУ*. 2011. № 4–5. С. 128.
7. Климович О. Застосування прецедентної практики Європейського суду з прав людини судами України. *Адвокат*. 2002. № 2. С. 38–40.
8. Ісмаїлов К.Ю. Вплив рішень Європейського суду з прав людини на систему джерел права України. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 75–80.
9. Мак Брайд Дж. Принципи, що визначають тлумачення та застосування Європейської конвенції з прав людини. Європейська конвенція з прав людини: основні положення, практика застосування, український контекст; за ред. О.Л. Жуковської. Київ: ВІПОЛ, 2004. 960 с.
10. Шевчук С.В. Загальнотеоретичні проблеми нормативності актів судової влади: дис. ... докт. юрид. наук: спец. 12.00.01; Національна юридична академія України імені Ярослава Мудрого. Харків, 2008. 39 с.
11. Суди під час вирішення тотожних спорів мають враховувати саме останню правову позицію Великої Палати Верховного Суду (ВС/ВП № 755/10947/17 від 30.01.2019). URL: [https://protocol.ua/ua/vs\\_vp\\_sudi\\_pid/](https://protocol.ua/ua/vs_vp_sudi_pid/)
12. Дудаш Т.І. Практика Європейського суду з прав людини: навч. посіб. вид. 2-е., Київ: Алерта, 2014. 488 с.
13. Слінько Т.М. Практика ЄСПЛ як джерело інтерпретаційної діяльності КСУ. *Форум права*. 2013. № 3. С. 596–600.
14. Бессарабов В.Г. Европейский суд по правам человека. Москва: Юрлитинформ, 2003. 170 с.
15. Кучин М.В. Прецедентное право Европейского суда по правам человека. Екатеринбург: Изд-во УрГЮА, 2004. 231 с.
16. Боднар А.М. Res interpretata: юридическая сила постановлений Европейского Суда по правам человека для государств, не являющихся сторонами в деле. *Сравнительное конституционное обозрение*. 2011. № 3. С. 82–114.
17. Обов'язковість судових рішень у практиці ЄСПЛ. URL: [https://ukrainepravo.com/international\\_law/european\\_court\\_of\\_human\\_rights/sbsv-yainsvfkfke-ftsesvysh-ukyere-ts-tuankhyshchk-zhfto/](https://ukrainepravo.com/international_law/european_court_of_human_rights/sbsv-yainsvfkfke-ftsesvysh-ukyere-ts-tuankhyshchk-zhfto/)
18. Юджівська Г. Еволюція ролі Європейського суду з прав людини – на шляху до процедуралізації фундаментальних прав. *Вісник Верховного Суду України*. 2011. № 7 (131). С. 19–22.

**Шамрай Б. М.,**

*кандидат юридичних наук, підполковник юстиції,  
помічник начальника Головного управління з правової роботи  
Головного управління морально-психологічного забезпечення Збройних Сил України*

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІЙСЬКОВИХ СУДІВ ЯК УМОВА ГАРАНТУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ**

### **FOREIGN EXPERIENCE OF MILITARY COURT FUNCTIONING AS A CONDITION OF GUARANTEE OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF MILITARY SERVICES**

У статті розглядається досвід функціонування військових судів щодо гарантування права на судовий захист військовослужбовцям у зарубіжних країнах світу. Висвітлено країни, в яких діють військові суди, та проаналізовано діяльність зазначених судів у таких країнах, як: Сполучені Штати Америки, Велика Британія та Федеративна Республіка Німеччина. З'ясовано, що наявність у зарубіжних державах військових судів зумовлюється тим, що на військовослужбовців як осіб з особливим правовим статусом, крім загального законодавства, також поширюється військове законодавство. Встановлено, що гарантування прав та свобод військовослужбовців у провідних країнах світу за допомогою судового захисту набуває все більш універсального характеру, що пояснюється високим ступенем демократичності судового розгляду та ґрунтується на принципах незалежності суду, гласності та відкритості.

Здійснено аналіз національного законодавства, насамперед Конституції України та Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII, та розглянуто доцільність функціонування під час дії особливого періоду в умовах проведення операції Об'єднаних сил у системі судоустрою України військових судів, компетенція яких буде поширюватись на розгляд справ у кримінальних провадженнях про військові злочини, вчинені військовослужбовцями, що сприятиме практичній реалізації гарантій прав та свобод військовослужбовців і підтриманню правопорядку у військах.

Встановлено, що для ефективної реалізації конституційного права військовослужбовців на судовий захист, особливо під час дії особливого періоду та збільшення чисельності Збройних Сил України та інших військових формувань, важливе значення має позитивний досвід провідних країн світу, в яких судові органи виступають реальним гарантом захисту прав та свобод військовослужбовців, досвід яких можна застосовувати в Україні.

На основі проведеного дослідження автором акцентовано увагу на те, що військові суди виступають реальним гарантом захисту прав та свобод осіб, які проходять військову службу та можливості застосування зарубіжного досвіду в Україні.

**Ключові слова:** конституційне право військовослужбовців на судовий захист, гарантії прав та свобод військовослужбовців, військові суди.

The article examines the experience of military courts functioning in guaranteeing the right to judicial protection to military personnel in foreign countries of the world. The countries in which the military courts operate are highlighted and the activities of these courts are analyzed in countries such as: United States of America, United Kingdom and Federal Republic of Germany. It has been found out that the presence of military courts in foreign countries is conditioned by the fact that military personnel as persons with special legal status are subject to military law in addition to general law. It has been established that the protection of the rights and freedoms of servicemen in the leading countries of the world through judicial protection is becoming more and more universal, which is explained by the high degree of democratic trial and based on the principles of court independence, transparency and openness.

The analysis of the national legislation, first of all, of the Constitution of Ukraine and the Law of Ukraine «On Judiciary and Status of Judges» of June 2, 2016 № 1402-VIII and considered the feasibility of functioning during a special period under the conditions of the operation of the United Forces in the system of judicial system of Ukraine military courts whose competence will be to hear cases in criminal proceedings concerning war crimes committed by military personnel, which will facilitate the practical implementation of the guarantees of the rights and freedoms of military personnel and maintaining law and order in the troops.

It is established that for the effective implementation of the constitutional right of military personnel to judicial protection, especially during the special period and increasing the number of the Armed Forces of Ukraine and other military formations, the positive experience of the leading countries in which the judicial authorities act as a real guarantor of the protection of rights and freedoms is essential military personnel whose experience can be applied in Ukraine.

On the basis of the conducted research the author emphasizes that military courts are a real guarantee of protection of the rights and freedoms of persons who pass military service and the possibility of applying foreign experience in Ukraine.

**Key words:** constitutional right of military personnel to judicial protection, guarantees of rights and freedoms of military personnel, military courts.

Наявність особливого періоду в Україні, збільшення чисельності Збройних Сил України та інших військових формувань призвели до збільшення кількості військових злочинів. Особливої актуальності зазначене питання набуває в умовах проведення операції Об'єднаних сил на сході нашої країни.

З огляду на бойові дії та значну кількість кримінальних справ, порушених стосовно військовослуж-

бовців, які на сьогодні знаходяться в судах, для їх об'єктивного розгляду та прийняття справедливого та законного рішення потрібні специфічні знання. Адже правопорушення, що вчиняються військовослужбовцями, мають свою специфіку, і для їх об'єктивного розгляду судді повинні володіти відповідними знаннями. Тому для ефективної реалізації конституційного права військовослужбовців на



судовий захист важливе значення має позитивний досвід провідних країн світу, в яких судові органи виступають реальним гарантом захисту прав та свобод військовослужбовців, досвід яких можна застосовувати в Україні.

Проблематика функціонування військових судів активно досліджується як у вітчизняному, так і в зарубіжному праві. Питання зарубіжного досвіду функціонування військових судів відображені в чисельних наукових дослідженнях і публікаціях учених та практиків. Серед них слід назвати таких: Ю.О. Бобров, С.В. Оверчук, А.М. Синиця, М.М. Сенько, В.В. Топчій, О.С. Ткачук, М.В. Кушнір, В.І. Шишкін, А.Є. Шевченко, С.С. Юрко та ін.

**Мета статті** полягає у висвітленні зарубіжного досвіду функціонування військових судів, які гарантують права та свободи військовослужбовців зарубіжних країн світу і перспективи створення військових судових органів у національній судовій системі.

На підставі Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» [1] розпочалась операція Об'єднаних сил із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі та стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій і Луганській областях.

Участь Збройних Сил України та інших військових формувань у зазначеному комплексі організаційно-правових заходів, який спрямований на протидію діяльності незаконних збройних формувань на Сході України, впливає на стан правопорядку у військах та спонукає до збільшення кількості правопорушень та, відповідно, кримінальних справ, які порушуються стосовно військовослужбовців. Тому, на нашу думку, доцільно взяти до уваги досвід зарубіжних країн світу, в яких функціонують військові суди, що гарантують права та свободи військовослужбовцям у цих країнах.

Слід зазначити, що військові суди діють практично в усіх державах, які мають досить численні регулярні Збройні Сили, – це Великобританія, Ізраїль, США, Польща, Росія, Греція, Аргентина, Туреччина, Канада, Бельгія, Іспанія, і ще близько 40 країн світу [2, с. 26]. При цьому в милітаризованих країнах, які часто беруть участь у воєнних конфліктах (Ізраїль, США) або мають очевидні проблеми із сепаратизмом (Іспанія, Туреччина), такі судові органи діють як у мирний, так і у військовий час [3, с. 116]. Окрім згаданих країн, налічується значна кількість держав, що мають військові суди безпосередньо в Європі, це, зокрема: Болгарія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Португалія, Угорщина. Французька Республіка, хоча й скасувала діяльність військових трибуналів у 80-х роках ХХ ст., незабаром відновила їх функціонування (хоча й в обмеженому вигляді) [4, с. 171].

Так, автономна система військових судів діє в США. У тих випадках, коли були порушені конституційні права військовослужбовця, його справа набуває державного значення, і загальний військовий суд повинен прийняти справу до свого прова-

дження як суд першої інстанції, а Верховний Суд США може стати апеляційною інстанцією у цій справі. Права військових у США захищаються Єдиним кодексом військової юстиції і законами на таких загальних принципах: ніхто не має права притягнути до юридичної відповідальності військовослужбовця, не інакше як за рішенням суду військового трибуналу; ніхто не має права карати військовослужбовця два рази за одну провину; на військовослужбовців не накладаються не встановлені законом стягнення [5]. Зазначені принципи судового розгляду свідчать про гарантії захисту життя, свободи і власності військовослужбовців США. Проголошення судової влади гарантом охорони прав та свобод військовослужбовців закріплюється також у Керівництві для військових судів США від 1969 року, яке регулює основні питання, пов'язані з кримінальною і дисциплінарною відповідальністю військовослужбовців та порівняних до них осіб.

Система військових судів Великої Британії включає в себе військові суди сухопутних і повітряних сил, які створюються для здійснення судочинства уповноваженим на це командиром або військовим начальником, військово-польовий суд (прикладом діяльності такого суду може бути військово-польовий суд під час конфлікту на Фолклендських (Мальвінських) островах у 1982 р.) та військово-морський суд (діє у складі 5–9 осіб-офіцерів), що призначається Адміралтейством. Військові суди сухопутних і повітряних сил поділяються на три рівні: загальні, окружні та польові, що відрізняються кількістю офіцерів-суддів. Склад суду для вирішення конкретної справи визначається залежно від військового звання підсудного [6, с. 13]. Тобто функціонування військових судів у різних видах збройних сил Великої Британії надає можливість більш об'єктивно та справедливо розглядати справи стосовно військовослужбовців, які належать до конкретних видів збройних сил.

У ФРН низку дисциплінарних стягнень може бути накладено на військовослужбовців тільки в судовому порядку. Зокрема, тільки в судовому порядку накладаються такі стягнення, як зменшення грошового забезпечення військовослужбовців, затримання у просуванні по службі на вищу посаду, затримання у присвоєнні чергового військового звання, пониження у військовому званні, дострокове звільнення з військової служби, позбавлення пенсії та ін. Право накладати такі стягнення надане військовим дисциплінарним судам [7]. Отже, розгляд скарг військовослужбовців щодо порушення їхніх прав та свобод у дисциплінарних судах Бундесверу є не тільки діючим правовим механізмом захисту й охорони прав та законних інтересів військовослужбовців, а й сприяє посиленню гарантій прав та свобод цієї категорії громадян.

Отже, наявність у зарубіжних країнах військових судів зумовлюється тим, що на військовослужбовців як осіб з особливим правовим статусом, крім загального законодавства, також поширюється військове законодавство. Тому слушною є думка, що гарантування прав та свобод військовослужбовців

у провідних країнах світу за допомогою судового захисту набуває все більш універсального характеру, що пояснюється високим ступенем демократичності судового розгляду та ґрунтується на принципах незалежності суду, гласності, відкритості та ін. Право військовослужбовця на судовий захист як універсальний юридичний засіб захисту є контролюючим засобом за діяльністю органів військового управління збройних силах та інших військових формувань зарубіжних країн світу [8, с. 37–42]. Як результат, військові суди виступають реальним гарантом захисту прав та свобод військовослужбовців у зарубіжних країнах, досвід яких можна застосовувати в Україні.

Водночас на сьогодні військові суди в нашій країні ліквідовано. Однак необхідно погодитися з думкою, що діяльність військових судів характеризувалась такими перевагами, як висока оперативність розгляду кримінальних справ, єдність судової практики за справами, а також застосування виїзних судових засідань, які сприяли правовому вихованню військовослужбовців та мали позитивний вплив на стан військової дисципліни [9, с. 89–91]. Крім того, слушною є позиція, що діюча система судоустрою України зможе дійсно ефективно функціонувати в умовах повномасштабної війни, оскільки навіть відносно невеликий конфлікт на території Донецької і Луганської областей України продемонстрував необхідність відновлення військових прокуратур у 2014 році. Така ситуація, очевидно, може бути пояснена тим, що Україна належить до кола відносно молодих країн, яка за часів незалежності ніколи не брала участі в повномасштабних воєнних конфліктах на своїй території. Але це не означає, що цього ніколи не може статися в майбутньому, а тому вітчизняна правова система має бути належним чином пристосована до гіпотетичної ситуації воєнного часу [3, с. 116]. Однак необхідно зазначити, що відповідно до ст. 125 Конституції України, з урахуванням змін, унесених Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 02.06.2016 р., створення надзвичайних та особливих судів не допускається [10; 11]. Однак зміст понять «надзвичайні суди», «особливі суди» в чинних нормативно-правових актах не розкривається. Тим більш, на нашу думку, військові суди повинні діяти у загальній системі судоустрою.

Слід зазначити, що відповідно до ст. 17 Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII систему судоустрою становлять місцеві суди, апеляційні суди та Верховний Суд. Також у системі судоустрою діють вищі спеціалізовані суди як суди першої та апеляційної інстанції з розгляду окремих категорій справ: Вищий суд з питань інтелектуальної власності; Вищий антикорупційний суд (ст. 31) [12]. Разом із тим натеper у Верховній Раді України зареєстровано декілька законопроектів, якими запропоновано внести зміни до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» від 2 червня 2016 року № 1402-VIII стосовно функ-

ціонування у системі судоустрою військових судів [13; 14]. Проте зазначені законопроекти на цей час відкликано. Відповідно, змін у законодавстві щодо функціонування військових судів у системі судоустрою України не відбулось.

Отже, у системі судоустрою не має військових судів. Деякі вчені вважають, що це не заважає належній реалізації права військовослужбовців на судовий захист, оскільки військові суди були певною мірою рудиментом існуючої за радянських часів судової системи [15, с. 117]. Утім, необхідно погодитись із тим, що в умовах воєнної загрози, що існує сьогодні, на заміну територіальним «цивільним» судам повинні прийти військові суди. Для прийняття справедливого і законного рішення в кримінальних провадженнях про військові злочини, особливо вчинені військовими посадовими і службовими особами, суддя має бути фахово підготовлений не лише в галузі юриспруденції. Він повинен володіти також знаннями у військовій сфері: мати інформацію про взаємовідносини у військовому колективі, його традиції, порядок прийняття рішень командирами і начальниками, порядок підготовки, організації і ведення бойових дій. Саме ці знання дозволяють судді належним чином оцінювати такі дії і такі взаємовідносини. Створення в структурі судової влади системи військових судів є важливим вже хоча б тому, щоб просте питання, хто захистить захисників, перестало бути риторичним [16]. Саме тому слушною є пропозиція щодо створення 12–14 гарнізонних судів як судів першої інстанції, одного апеляційного суду та у складі Верховного Суду передбачити діяльність Касаційної військової палати. Зазначені суди мають бути укомплектовані суддями в межах загального штату судової влади України, що повністю виключить вплив на них військового керівництва [17, с. 38]. Отже, враховуючи міжнародний досвід, наявність особливого періоду та з метою повноцінної реалізації ст. 55 Конституції України щодо захисту конституційних прав та свобод судом, необхідно створити військові суди, компетенція яких буде поширюватись на розгляд справ у кримінальних провадженнях про військові злочини, вчинені військовослужбовцями, що сприятиме практичній реалізації гарантій прав та свобод військовослужбовців та підтриманню правопорядку у військах. Однак необхідно врахувати, що реформування судової системи слід проводити зважено, з опорою як на міжнародний, так і на власний досвід та традиції [18, с. 110].

З огляду на зазначене та відповідно до ст. 125 Конституції України, якою передбачено, що судоустрій в Україні будується за принципами територіальності та спеціалізації, на нашу думку, в системі судоустрою повинні діяти: військові суди гарнізонів; апеляційні військові суди, юрисдикція яких розповсюджується на відповідні регіони (апеляційні округи); Касаційна військова палата Верховного Суду. Крім того, діяльність військових судів у складі судової влади України виключить будь-який вплив на них із боку органів виконавчої влади та органів військового управління.

Таким чином, здійснене у нашій статті наукове дослідження вказує на необхідність створення в структурі судової влади України системи військових судів. Це не будуть «надзвичайні суди» чи «особливі суди». Це суди, які повинні діяти у загальній системі судоустрою. У свою чергу діяльність військових судів у складі судової влади України виключить будь-який

вплив на них із боку органів виконавчої влади та органів військового управління, що сприятиме ефективній реалізації конституційних прав та свобод військовослужбовців. Тому питання функціонування військових судів під час дії особливого періоду в умовах проведення операції Об'єднаних сил є перспективним та потребує подальшого наукового дослідження.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях : Закон України від 18 січ. 2018 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>.
2. Шевченко В.П. Об аспектах военного правосудия и деятельности военных судов. *Юридическая практика*. Киев, 2009. № 15. С. 26.
3. Юрко С.С. Деякі аспекти відновлення військових судів у системі судоустрою України. *Круглий стіл «Творчий шлях вченого : до 80-річчя В.В. Долежана»* від 4 трав. 2018 р. у Національному університеті «Одеська юридична академія» у м. Одеса, 2018. С. 115–118.
4. Топчій В.В. Моделі системи військових судів у країнах Європейського Союзу: порівняльно-правовий аналіз. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції* : зб. наук. пр. Дніпропетр. нац. ун-ту, 2016. Вип. 2. С. 171–184.
5. Военное право США. *Юридический портал Закон сегодня*. URL: <http://lawtoday.ru/razdel/biblio/voen-prav/062.php> (дата звернення: 06.05.2019).
6. Фесенко Л.І. Європейський досвід функціонування спеціалізованих судових органів. *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. № 3. С. 11–21.
7. Шишкін В.І. Військові суди через призму правової держави. *Інтернет-видання «Юриспруденція он-лайн». Право України*. 2004. № 4. URL: <http://www.lawyer.org.ua/?w=t&i=&d=391>
8. Шамрай Б.М. Досвід провідних країн світу щодо гарантування конституційних прав і свобод військовослужбовців в Україні. *Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Серія: «Право та державне управління»* : зб. наук. пр. Київ : Академія праці і соціальних відносин, 2014. № 3–4. С. 37–42.
9. Кушнір М.В. Військове правосуддя в Україні: актуальні проблеми організації та здійснення. *Матеріали круглого столу Інституту держави і права ім. В.М. Корецького НАН України*. Київ, 2017. С. 89–91.
10. Конституція України : Закон України від 28 черв. 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>
11. Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя) : Закон України від 2 черв. 2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1401-19>
12. Про судоустрій і статус суддів : Закон України від 6 черв. 2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1402-19>
13. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо утворення військових судів № 8392-1 від 01.06.2018 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64138](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64138) (дата звернення: 10.09.2019).
14. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про судоустрій і статус суддів» щодо військових судів № 8392 від 22.05.2018 р. *Офіційний сайт Верховної Ради України*. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64070](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64070) (дата звернення: 10.09.2019).
15. Синиця А.М. Адміністративно-правове регулювання у сфері забезпечення прав і свобод військовослужбовців : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2012. 220 с.
16. Бобров Ю.О. Чи будуть військові суди виносити вирок окупантам? URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2169428-ci-budut-vijskovi-sudi-vinositi-virok-okupantam.html>
17. Бобров Ю.О. Проблеми правосуддя під час воєнного конфлікту на сході України та гібридної війни. *Публічне право: наук.-практ. юрид. журн.* Ужгород : Ужгород. нац. ун-т, 2017. № 4 (28). С. 38–40.
18. Долежан В.В. Судова реформа і раціоналізація судової системи України. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»*. 2011. Т. 10. С. 101–112.

**Якимович Я. В.,**  
*аспірант кафедри конституційного права та порівняльного правознавства  
Ужгородського національного університету*

## **АНТРОПОЦЕНТРИЗМ У ДЕРЖАВНІЙ ВЛАДІ: КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД ЕМПІРИЧНИХ ФАКТІВ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ (ФРАНЦІЯ, ЧЕХІЯ ТА ПОЛЬЩА)**

### **ANTHROPOCENTRISM IN STATE GOVERNMENT: A CONSTITUTIONAL OVERVIEW OF EMPIRICAL FACTS OF STATE GOVERNMENT IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE (FRANCE, CZECH REPUBLIC AND POLAND)**

Розвиток сучасних демократичних держав та їх розуміння у своєму фокусі все частіше зміщується із площини подій на самих суб'єктів. Це зумовлює залежність державотворчих подій від різних антропоцентричних чинників: знань, умінь, навичок, досвіду та інтересів. Подібні елементи впливають і визначають напрями розвитку всієї державної організації та її функціонування. Важливим у цьому контексті є питання щодо конституційних основ застосування самого людського чинника, юридичного фундаменту для використання свободи розсуду державних службовців у процесі застосування функцій та повноважень.

У цій статті для розкриття зазначеної проблематики використано два напрями огляду. З одного боку, це аналіз емпіричних фактів застосування антропоцентричного чинника у державотворчих процесах країн Центральної та Східної Європи (Франції, Чехії та Польщі) на основі таких критеріїв: досвіду, рішення, права «вето», виступів (доповідей та звернення), особисте голосування, а також критерію особистості та активності. З іншого боку, це дослідження взаємозв'язку між цими емпіричними фактами та конституційними нормами, які роблять реалізацію знань, умінь, навичок, досвіду особи можливим на юридичному рівні основного законодавства.

Комплексний підхід дослідження у результаті дозволить виокремити норми, які мають антропоцентричний характер, тобто надають певний елемент свободи людського потенціалу під час реалізації функцій та повноважень у державотворчих процесах. Також зазначений підхід дозволяє розширити грані сучасного конституціоналізму. Об'єднуючи досягнення різних наук та використовуючи їх у конституційному праві, останнє набуває нового інструменту для покращення юридичної техніки конституційних норм, змістовного наповнення та якісного складника. Антропоцентричний підхід у конституційному праві сприяє вирішенню прогалин законодавства на глибших основах конституційної дієздатності, створює ґрунт для нових способів урегулювання тих чи інших публічно-владних відносин у майбутньому, а також відповідає вимогам сучасного суспільства та тенденціям елементу людського чинника в державному правлінні.

**Ключові слова:** *емпіричні факти, державотворчі процеси, антропоцентричний характер, досвід, рішення, право «вето», виступи, особисте голосування, особистість та активність.*

The development of modern democratic states and their understanding in its focus is increasingly shifting from the plane of events to the subjects of events. This leads to a dependence of state-building events on various anthropocentric factors: knowledge, skills, experience or interests. Such elements influence and determine the directions of development of the whole state organization and its functioning. The constitutional basis for the application of the human factor itself, the legal basis for the exercise of the discretion of civil servants in the exercise of their functions and powers is the important question in context of this research.

This article uses two areas of review to address these issues. On the one hand, it is an analysis of the empirical facts of the application of anthropocentric factor in the states-making processes of the countries of Central and Eastern Europe (France, Czech Republic and Poland) on the basis of such criteria as experience, decisions, veto rights, speeches (reports and appeals), personal voting, as well as personality and activity criteria. On the other hand, it is a study of the connection between these empirical facts and constitutional norms that make the realization of the knowledge, skills and experience of a person possible at the legal level of basic law.

The complex approach of the research with its result will allow to distinguish the norms that are anthropocentric in their nature, that is, they provide a certain element of freedom of human potential in the exercise of function and powers in state-making processes. This approach also allows to expand the facets of modern constitutionalism. Combining the achievements of the various sciences and using them in constitutional law, the latter acquires a new tool for improving the legal technique of constitutional norms, content and quality component. The anthropocentric approach in constitutional law contributes to addressing legislative gaps on the deeper foundations of constitutional capacity, creates the ground for new ways of regulating certain public-power relations in the future, and also meets the requirements of modern society and the tendencies of the element of the human factor.

**Key words:** *empirical facts, state-building processes, anthropocentric nature, experience, decisions, veto rights, speeches, personal voting, personality and activity.*

Статтю присвячено конституційному аналізу антропоцентричного чинника (людського чинника) у розрізі державотворчих подій, що відбувалися у країнах Центральної та Східної Європи (Франції, Чехії та Польщі). Фундаментом огляду слугує вплив досвіду, знань, умінь, навичок, потреб, цілей та інтересів на прийняття рішень, спрямованих на розвиток всієї країни, визначаючи її пріоритети та забезпечуючи добробут крізь призму правової регламентації,

передбаченої конституційними актами. При цьому основною проблемою, виділеною в дослідженні, є визначення конституційних можливостей для тих чи інших емпіричних фактів.

Для проведення дослідження було використано наукову літературу, що висвітлює хронологію, характеристику та аналітику діяльності тих чи інших посадових осіб. Було також взято найширше коло інформаційних джерел, котре включає наукові стат-

ті, автобіографічні твори, архіви новин та аналітичних телепередач.

**Основною метою** та завданням є – простежити реальний зв'язок норм сучасних конституцій та емпіричних фактів антропоцентризму в державотворчих процесах. Ключовими посадовими особами, дії яких оцінюються, виступають: президенти, представники уряду та парламенту. Огляд фактів доречно систематизувати за такими критеріями: досвід; рішення; право «вето»; виступи; особисте голосування; особистість і активність.

**Виклад основного матеріалу** варто почати із *досвіду*, наявність котрого для державних службовців різних країн та періодів була зовсім різною. Так, наприклад, майбутній Президент Французької Республіки Франсуа Олланд мав нагоду ознайомитися з досвідом відомого діяча – Президента Жака Ширака. Із цього приводу Ф. Олланд у своїй книжці «Уроки влади» писав: «Він ділився зі мною своїми роздумами, розповідав про свої поїздки і малював мені галерею портретів політичного життя» [15, с. 159].

Для розв'язання тих чи інших питань має значення попередній досвід ділових зв'язків та спілкування. Наприклад, на Конференції ООН з питань клімату COP-21 (2015 р.) угоду про зменшення видобутку викопних електроносіїв та збільшення альтернативних джерел енергії відмовилася підписати Нікарагуа. Із цього приводу було залучено Папу Римського Франциска, котрий підтримував зв'язки із колишніми сандіністами (членами нікарагуанської політичної партії «Сандіністський фронт національного визволення»). Після чого право «вето» на конференції в Парижі застосовано не було [15, с. 191–192].

Президент Франції також акцентує увагу на досвіді знань: «Ця цілком особлива наука (податкове право), яку я зумів опанувати і за своєю освітою, і завдяки парламентському досвіду, дала мені змогу чинити опір багатьом пропозиціям, що їх урядовці подавали як серйозні, наслідки яких були б прикрими». Використовуючи свої знання, Ф. Олланд у справі щодо забезпечення фінансової перспективи підприємств прийняв рішення про застосування механізму податкового кредиту. Компанії, що інвестують у науку, можуть вираховувати частку цих витрат із своїх податків. Їхнє зобов'язання встановлюється одразу ж, а держава несе витрати тільки наступного року. Цей підхід він вирішив використати і щодо питань зайнятості. Таким чином, у 2013 році був запроваджений податковий кредит на конкурентну спроможність та зайнятість у розмірі 4% від фонду заробітної плати підприємств [15, с. 207].

Так само як і Ф. Олланд, Президент Республіки Польща Олександр Квасневський до президентства отримав досвід роботи члена комісії закордонних справ та Голови Конституційної комісії народних зборів, що дозволило йому під час депутатської діяльності займатися проблемами зовнішньої політики та близько познайомитися із міністром закордонних справ Кшиштофом Скубішевським [11, с. 352]. За каденції саме цього міністра закордонних справ розпочалась Європейська та Євроатлантична інте-

грація, напрями котрої були проголошені 21 березня в Сеймі та 25 червня в Сенаті Республіки Польща [13, с. 322]. Кшиштоф Скубішевський мав чималий вплив на О. Квасневського, котрий за свого президентства активно та конструктивно продовжував уже розпочату політику відомого дипломата.

З іншого боку, в історії сучасної Чеської Республіки перший її Президент Вацлав Гавел в інтерв'ю з Ю. Мостовою наголошував на тому, що Оксамитова революція поставила на чолі держави людей, котрі ніколи не вчилися в дипломатичних школах і не готувалися до політичної кар'єри. Завдяки своїм поглядам у певний момент вони були уповноважені взяти на себе відповідальність за справи суспільства. Як інтелектуал і письменник, у якого завжди було багато часу все добре обмірковувати, В. Гавел з друзями опинився на очах суспільства, яке оцінювало кожен крок, а на прийняття принципових рішень було відведено кілька годин [5] Із цього ж приводу В. Гавел у своїй книжці «Прошу коротко. Розмова з Карелом Гвїждялою, примітки, документи» також зазначає про умови роботи, в яких опинилася нова політична еліта: «...у нас не було багато традицій, на які можна було б покласти, власне, ми мали все вигадати. Те, що ми успадкували від комуністів, неможливо було використати. Тому нам треба було застосувати свої творчі здібності у всьому: від державних нагород до церемоній їхнього присудження, від меблів до паперу та листів, від місця проведення та ходу державних обідів і вечерів до святкових уніформ або одягу офіцерів, від стягів, штандартів, флагштоків і посуду до прикрашення залів та офісів скульптурами і картинами» [7, ст. 230]. Незважаючи на те, що в цьому абзаці більше йдеться про умови праці, можемо все ж припустити, що творчі здібності застосовувалися і для політичної ситуації.

Конституційні основи юридичного зумовлення досвіду полягають в конституційній дієздатності (п. 1, п. 2 ст. 99, п. 3 ст. 127 Конституції Республіки Польща; ст. 19, п. 1 ст. 57 Конституції Чеської Республіки). Це єдина категорія норм, котра може забезпечити кваліфікованість державного службовця. Тільки конституційна дієздатність містить вимоги, пов'язані з освітнім цензом, стажем діяльності, територіальною приналежністю (добрим знанням проблем однієї території), віковим цензом (гарантує наявність життєвого досвіду). Однак для інституту президента віковий ценз становить здебільшого 35 років (за Конституцією Чеської Республіки 40 років), а для парламентарів нижньої палати (депутата) – 21 рік, сенаторів – 30–40 років. І в жодній країні не зазначена вимога освітнього цензу чи додаткових знань (крім України, в котрій є вимога знання мови для Президента України) для цих інститутів. Вимога освіти та стажу роботи найчастіше застосовується в судовій гілці влади, хоча, з огляду на наведені вище емпіричні факти, ці вимоги потрібні і під час реалізації функцій інших гілок влади [1; 3; 22].

Досвід, знання, вміння, навички та творчі здібності, що є проявом людського чинника для прийняття *рішень* у сучасних державах, часто є визначальними.

«Після всіх порад, думок, найобґрунтованіших пропозицій останнє рішення ухвалює глава держави. Після закінчення обговорення обличчя повертається до мене, щоб вислухати, погоджуюся я чи ні, щоб започаткувати якусь тонку реформу, протистояти тій чи іншій кризі або ризикувати життям наших солдат», – так пише про прийняття своїх рішень Ф. Олланд [15, с. 8].

Рішення президента можуть також прийматися і щодо індивідуальних питань, наприклад, справа Леонарди Дібрані. Ця донька емігрантів була затримана під час її виходу зі школи. Французьке суспільство, незважаючи на те, що всі норми законодавства було дотримано, обурилося місцем та часом затримання. Складність рішення зумовлювалася, з одного боку, можливістю компрометації органів виконавчої влади, які діяли законно, а з іншого, поглибленням суспільної кризи. Отже, враховуючи поради міністра внутрішніх справ, міністра національної освіти та прем'єр-міністра, Президент Франції вирішив, що оскільки Леонарда, як і її старша сестра, вже тривалий час навчається у Франції на законних підставах, то їй можна надати дозвіл на проживання для завершення навчання. Закон буде дотриманий із відхиленням щодо цієї ситуації, а сім'я дівчинки залишиться в Косові, де і перебувала дотепер [15, с. 268–273].

Для досягнення мети часто потрібно виконати велику кількість завдань, які потребують послідовних рішень та багато часу. Так, для того щоб у Франції зменшити частку ядерних станцій на 50% до 2025 року, а також закрити одну із провідних – Фессенайльську АЕС, потрібно було ухвалити закон про енергетичний перехід 2015 та провести переговори із компанією ЕДФ щодо розміру компенсації за закриття АЕС. Незважаючи на те, що ЕДФ є державною компанією, а Жан-Бернар Леві – президент ЕДФ, призначений Президентом Франції, ця організація вимагала серйозних аргументів від Ф. Олланда. Окрім решти аспектів, із технічних причин закриття станції потрібно було відкласти до 2019 року. Від оголошення про рішення до його виконання мине понад 5 років [15, с. 65–66]. Такі складні досягнення мають тривалий характер. Наприклад, Жордж Помпідю в 1973 році запропонував створити парк електростанцій, що дозволило б здобути незалежність від нафти та дало б дешеву енергетику. Це був шлях розвитку на 40 років.

Ф. Олланд з огляду на зміну світових тенденцій надав перевагу відновлювальній енергетиці та збереженню позицій у ядерній енергетиці, що змінило попереднє рішення, яке діяло для кількох поколінь [15, с. 69].

Рішення щодо призначення на державні посади часто ґрунтуються на попередньому досвіді ділових зв'язків. Так, Прем'єр-міністр Франції Жан-Марк Еро був призначений Ф. Олландом на підставі двох критеріїв: мотивованість політичною логікою та особисті міркування. «Стосунки, що можуть зв'язувати главу держави з майбутнім прем'єром, сягають інколи давніх часів», – писав про це призначення глава Французької держави. В оточення Ж.-М. Еро було

призначено колишніх міністрів Франсуа Міттерана, які представляли одну політичну силу [15, с. 310, 319].

Формування та зміна колективу уряду – часто прерогатива прем'єр-міністра, котрий це робить відповідно до власних поглядів. Наприклад, Прем'єр-міністр Республіки Польща Матеуш Маровецький після вступу на посаду замінив тільки половину складу міністрів (ключові посади отримали нових керівників) [12]. Керівниками урядів найчастіше призначають тих, з ким буде ефективніше працювати, та тих, хто компетентніший у своїй справі.

Проте всі ці рішення можливі тільки з підстав, визначених конституцією. Таким чином, рішення, пов'язані із ризиком для життя солдатів, приймаються, ґрунтуючись на ст. 15 Конституції Французької Республіки, за якою Президент – головнокомандувач збройних сил. Рішення щодо громадянства Леонарди Дібрані було прийнято Президентом Франції, але за згоди кількох міністрів, що стало можливим завдяки статті 9 Конституції Французької Республіки, згідно з якою президент головує на засіданнях Ради Міністрів (орган, паралельний з Урядом Франції). Рішення, пов'язане із ядерною енергетикою, наведене як приклад складності процедури та наполегливості керівництва держави, незважаючи на те, що за статтею 13 цієї ж конституції президент здійснює призначення на цивільні посади, наприклад, керівник ЕДФ. Конституційний ґрунт також має призначення прем'єр-міністра та міністрів уряду. Користуючись статтею 8 Конституції Франції, Ф. Олланд призначив керівником уряду особу, виходячи із вищеписаних причин [2; 23]. А новопризначений Прем'єр Республіки Польща М. Маровецький на основі пункту 1 статті 154 Конституції Республіки Польща запропонував нові призначення тільки ключових посад, залишивши при цьому половину з попереднього складу уряду [3; 22]. У більшості із цих прикладів відображаються межі розсуду суб'єктів державної влади, котрий може бути застосований, виходячи із норм конституцій.

Для ситуацій, котрі можуть бути пов'язані із різними політичними інтересами та поглядами, президенти наділені також правом *вето* для законів.

Під тиском суспільства Президент Польщі Анджей Дуда наклав вето на два із трьох законів, котрі передбачали реформу судової системи. Ця реформа містила положення про посилення впливу парламенту на призначення суддів; можливість впливу генерального прокурора на судову владу, що порушило б систему стримування і противаг гілок влади. Слід також звернути увагу на один із проявів антропоцентричного чинника – А. Дуда, маючи законом передбачені три тижні, прийняв рішення, за його словами, «швидко і без зволікань» (близько 10 днів) [20; 6].

Інші зміни, котрі були ветовані А. Дудою, стосувалися законодавства, котре гарантувало кращі умови для великих політичних партій під час виборів до Європарламенту. Для отримання I мандату потрібно було набрати 16,5% голосів. Президент Польщі наголошував на тому, що ці зміни порушили б пропорційність представництва у виборному органі. Проте

найважливішим є той аспект, що рішення про вето було прийнято всупереч націонал-консервативній партії «Право і справедливість», котра має більшість у Сеймі та членом якої є і сам Президент Польщі [17]. У цьому проявляється людський чинник щодо незалежності інституту Президента крізь призму альтернативних особистих інтересів.

Цікавий погляд на умотивованість використання права «вето» висловив Президент Чехії Вацлав Гавел. Він зауважував: «Право вето законів не сприймаю як турнір з тенісу. Моя поведінка узгоджена із моєю совістю та відчуттям справедливості, і для мене важливо через свою діяльність висловити погляди глави держави. Якщо ці погляди будуть перегосовані, я схилиюся перед колективним розумом парламенту, який віддзеркалює колективний розум суспільства». Як зазначав І. Паславський, В. Гавел поважав як свій парламент, так і народ [16, с. 91].

Конституційною основою для рішень цих президентів стали норми пп.6 п.3 ст.144 Конституції Республіки Польщі та п.п. ст.62 Конституції Чеської Республіки, згідно з якими президенти мають право вето (заблокувати) або право повернути закон [3; 1; 22]. В обох випадках ці права потребують відповідального застосування президентами для належного їх використання. Приклад з А. Дудою варто також розглядати, зважаючи на його присягу, передбачену ч. 2 ст. 130 конституційного акту, котрою він обіцяє, що безпека та благо його держави, благополуччя громадян будуть для нього найвищим зобов'язанням [3; 22]. Попри це, варто відзначити відсутність у конституціях гарантій, пов'язаних із захистом рішень президента від зовнішнього впливу. Наприклад, доповнення основних законів реченням «Рішення президента із певних питань є незалежним» посприяло б відокремленню та зменшенню впливу законодавчої чи виконавчої влади на представницький інститут президента. А. Дудові це б дало додаткові гарантії під час прийняття рішень.

Управління державою за серйозних обставин та тяжких часів вимагає холоднокровності, виявлення мудрості, прагнення до заспокоєння, щоб зберегти єдність нації, – так міркував про президентство Ф. Олланд. Після подій 7 січня 2015 року, коли в редакції сатиричної газети «Шарлі Ебдо» відбувся теракт, Президент Франції зателефонував кожній сім'ї тих, хто загинув [15, с. 27, 108–121]. Для таких ситуацій представникові публічної влади потрібно знаходити непрості і завжди нові слова.

*Виступи* президента – це невіддільна частина його посадових обов'язків, однак яким буде виступ цілком залежить тільки від особистості самого державного діяча. Протягом 5 років Ф. Олланд виголосив близько 300 промов. Підготовка до його виступів передбачала: нотування думок на папері, допомогу помічників щодо складання записів із технічних питань; звернення до спеціалістів із історії, економіки, політики. «Я постійно щось виправляю, неодноразово перевіряю текст і до останньої миті, інколи навіть у залі шукаю найбільш правильне формулювання» [15, с. 222–223].

Виступи часто мають безпосередньо державотворче значення. Наприклад, Новорічна промова Президента Франції 31 грудня 2013 року – це спроба реалізувати економічну стратегію уряду. Нею було оголошено перспективу укладання «пакту відповідальності», який повинен збільшити прибутки підприємств, дозволити цим самостійно інвестувати та створювати додаткові робочі місця [15, с. 225].

Як і французький президент, Вацлав Гавел до кожного виступу здійснював ретельну підготовку, просячи секретаріат Граду чи профільні міністерства підготувати фактологічні матеріали. Свої промови надсилав експертам, до міркувань котрих прислухався [16, с. 90]. Ця ретельність часто була скрупульозною для досягнення бажаної мети. «Проте одна зміна, порівняно з минулим роком, таки буде, що вже узгоджено із керівником парламенту, – нотує в своєму щоденнику Президент Чехії. – Депутатам роздадуть промову ще на початку перерви, яку оголосять після одного короткого і несуперечливого пункту (його обговорять у моїй присутності одразу ж після виступу). Текст для диспозиції буде пізніше із двох причин: по-перше, для того, щоб слухали мене і не читали це із паперу, по-друге, для того, щоб автограф-сесія не порушувала обговорення пунктів, яке відбувається після мого виступу, як це було минулоріч» [7, с. 72].

Правове підґрунтя виступів Президента Франції з погляду конституційного права базується на статті 18, згідно з якою він комунікує із палатами Парламенту Франції, та частини 2 статті 16 Конституції Франції, котра регламентує звернення Президента до нації щодо стану справ у державі. Президент Чехії керувався вже згаданим п.1 ст.64 Конституції Чехії, який передбачає його участь у засіданнях законодавчого органу [1].

Різноманітними прикладами проявів людського чинника наповнена також законодавча влада в країнах Європи. Прийняття рішення депутатами та сенаторами згідно з конституціями здійснюється через *особисте голосування*. У Парламенті Чеської Республіки в червні 2019 року на фоні масових демонстрацій щодо вимоги відставки керівника уряду було проведено голосування про висловлення недовіри уряду. Проте після 17-тигодинних дебатів п'ятьом опозиційним партіям не вдалося набрати необхідної кількості голосів (85 – «за», 85 – «проти» із загальної кількості 200 членів. Решта були відсутні або ж утрималися) [9].

На відміну від парламентарів Чехії, своїм конституційним правом вдалося скористатися депутатам Парламенту Республіки Польща. У 2017 році у відповідь на урядовий конфлікт, що пов'язаний з наданням значних премій, 240 депутатів проголосували за зниження своєї заробітної плати на 20% (80% від окладу заступника міністра) [21].

Прикладами колективного антропоцентризму є конституційні подання та звернення депутатів. У липні 2019 року таке звернення було підтримане 48 голосами, що подавалося до Конституційного Суду проти Президента Чеської Республіки у зв'язку із порушенням 8 пунктів конституції [19].

Усі наведені приклади антропоцентризму в парламенті є ілюстрацією особистого вибору кожного депутата та на основі цього колективного вибору кожної з палат парламенту, що в результаті впливало на ті чи інші державотворчі процеси. Юридичною основою для рішення польського законодавчого органу ми вважаємо статтю 120, згідно з якою рішення (закони) в Сеймі приймаються простою більшістю. Це означає, що кожний депутат з більшості нижньої палати, у вищенаведеному прикладі надає згоду на застосування до нього певних обмежень. Варто також звернути увагу на п. 3 ст. 98 Конституції Республіки Польща, згідно з яким парламент може скоротити строк своїх повноважень [3; 22]. Хоча строк повноважень не є заробітною платою, але саме існування статті і близьке її застосування свідчить про можливість прояву колективного антропоцентризму в рамках основного закону (тобто застосування особистого вибору як частини колективного). Палата Депутатів у Парламенті Чехії своєю чергою застосувала статтю 72 Конституції Чеської Республіки, згідно з якою нижня палата може прийняти резолюцію недовіри до уряду та статтю 26, котра вказує на те, що парламентарі виконують свої повноваження особисто [1]. Стаття 26 підкреслює індивідуальний вибір кожного парламентаря в загальній більшості колегіального органу. При застосуванні Парламентом Чехії конституційного звернення щодо відповідальності Президента за порушення Конституції було використано пункт 2 та 3 статті 65, згідно з якими парламентарі за згоди трьох п'ятих з обох палат можуть звернутися до органу конституційної юрисдикції у визначених випадках.

Варто також виокремити *активність* та *особистість* державних правителів. Ф. Олланд відкривав засідання Ради Міністрів коротким вступом. Торкаючись важливих подій, давав їм свій аналіз, відзначав напрями роботи, наводив слушні аргументи для підтримки дій [15, с. 31, 34].

Вацлав Гавел, проводячи зустрічі із іншими представниками влади, розраховував на чіткий порядок денний: «Якщо після зустрічі із В. Клаусом запланована зустріч із головами партій, то було б добре, якби вона мала свій заздалегідь чітко визначений порядок денний. Наприклад, п'ять засадничих пунктів, із якими усі згодні і які вказують, що слід робити в конкретній ситуації. Без порядку денного ця зустріч буде марною» [16, с. 123].

Своєю працьовитістю виділявся також О. Квасневський, продовжуючи проводити розпочату К. Скубішевським політику, спрямовану на інтеграцію до Північноатлантичного альянсу та Європейського Союзу. Як зазначає О.М. Зв'ягіна, О. Квасневський за період свого президентства налагоджував дипломатичні контакти у напрямку НАТО; здійснював багаторазові зустрічі з генеральним секретарями – Хав'єром Соланою, лордом Робертсоном та Япом де Гооп Схеффером та численні візити до держав – членів Альянсу; брав участь у засіданнях НАТО на рівні голів держав та керівників урядів (Мадрид 1997 р., Вашингтон 1999 р.); ініціював участь Польської Рес-

публіки в програмі «Партнерство заради миру», що зближувала з НАТО; створювалися центри навчання НАТО, були прийняті інтеграційні та модернізаційні програми для армії, оборони та безпеки. Це дозволило Польщі у 1999 році стати функціональним членом НАТО. «НАТО сьогодні – конкретна концепція європейської безпеки», – зазначав О. Квасневський. – Але слід розуміти, що безпека означає не лише теоретичний підхід, але й гроші, людей, обладнання, які ми забезпечити не в змозі».

Щодо напрямку ЄС, то були прийняті програми «Національної стратегії інтеграції», «Партнерство заради членства», «Національна програма підготовки Польщі до членства в ЄС»; проводилися перемовини з іншими країнами Центральної Європи про вступ Польщі, які завершилися угодою «Програма дій щодо адаптації економіки та правової системи до вимог «Угоди про асоційоване членство». 1 травня 2004 року Польща вступила до Європейського Союзу [11, с. 353–355].

Президент Франції Ніколя Саркозі за період своєї каденції намагався вирішити як великі, так і маленькі проблеми. Бруно Бернар у статті «Чому Н. Саркозі був видатним президентом» описує цього лідера як прогресивного, активного, програмного та кмітливого. Він зумів встановити контроль над бюджетом Єлісейського палацу, Національним аудиторським офісом Франції; надав можливість отримати опозиції окремі вагомі посади; скоротив кожну другу державну посаду; реформував французькі університети, що дозволило їм конкурувати на міжнародному рівні; реформував пенсійну систему Франції та правила, що регулюють страйки [4]. Також на рахунок Н. Саркозі проведення конституційної реформи, згідно з якою президент отримав право звернення до парламенту із промовою чи закликком; Н. Саркозі обмежив число президентських термінів; згідно з реформою парламент може ветоувати призначення, здійснені президентом; обмежується контроль уряду над парламентськими комітетами [14; 10].

У цьому контексті важливою була реакція суспільства на активність глав держав. Ніколя Саркозі, як стверджує Б. Бернар, міг би зробити значно більше, але консерватизм у Франції вкоренився настільки, що після тривалого часу «статусу-кво» реформувати країну за 5 років дуже складно.

Емануель Макрон під час президентства у Франції зіткнувся із значно складнішими суспільними викликами. У результаті підвищення цін на дизельне паливо та бензин, що було зроблено для збільшення попиту на електрокари, виник та поширився суспільний рух «Жовтих жилетів». Президент Франції у відповідь на заворушення пообіцяв підвищити мінімальну заробітну плату на 100 євро; не оподатковувати доходів працівників, отриманих за понаднормову працю; звільнити пенсіонерів від соціальних відрахувань, якщо їхній дохід не перевищує 2000 євро, а голова уряду ввів мораторій на підвищення цін дизельного пального та бензину [8]. Однак «Жовті жилети» не припинили заворушень, а вимоги набували усе суперечливіших форм. З одно-



го боку, вимагали зростання бюджетних витрат (підвищення пенсій та мінімальних зарплат), а з іншого, зменшення податкового навантаження. Європейська преса зазначає, що Е. Макрон просто не знає, як реагувати на таке ставлення французів [18].

Конституційною основою вступів на засіданнях Ф. Олланда, як і в справі Л. Дібрані, є стаття 9 Конституції Франції, згідно з якою Президент головує на засіданнях Ради міністрів [2; 23]. В. Гавел міг брати участь у засіданнях парламенту та скликати сесію депутатів, керуючись п. 1 ст. 64 та п.б ст.62 Конституції Чеської Республіки [1]. Діяльність О. Квасневського та активність Польщі на міжнародній арені стала можливою завдяки статті 133 Конституції Республіки Польща, відповідно до якої президент виконує важливі функції у міжнародній політиці (ратифікація договорів, призначення та відкликання представників, прийняття вірчих та відзивних грамот) [3; 22]. Н. Саркозі протягом свого президентства прийняв чимало комплексних рішень, частина з яких врегульовуються не конституцією, а простими законами. Як Н. Саркозі, так і Е. Макрон за свого президентства зіткнулися із конфронтаційністю суспільства, соціальними проблемами та викликами, які сьогодні не врегульовуються конституціями і потребують цілої низки людських здібностей та досвіду. Найважливішим у цьому випадку є те, що, надаючи

особі багатогранній інструментарій повноважень, до неї на конституційному рівні не застосовуються жодні вимоги, пов'язані з освітою. Вагомості набуває необхідність проходження вишколу майбутнього глави держави перед набуттям повноважень та конституційною фіксацією цього механізму для ефективного подальшого виконання функцій президента.

У результаті проведеного дослідження нами було систематизовано емпіричні факти державного правління на основі людського чинника за критеріями *досвіду, рішень, права «вето», виступів, особистого голосування та особистості та активності*. Зазначені факти отримали юридичний аналіз на основі норм основних законів. У такий спосіб визначено, що наведені статті конституцій мають спільну ознаку. Ця ознака пов'язана зі свободою дії людського чинника, що надається самою конституцією. Норми, котрі ведуть (вказують) до застосування можливостей індивідуального потенціалу чи необхідної його наявності (ценз освіти та стажу), у державного службовця слід кваліфікувати як такі, що залежать від виконання людиною та мають антропоцентричний характер. Цей підхід до вивчення конституційного права дозволяє ефективно вдосконалити науку конституційного права, чіткіше визначити прогалини та реформувати нормативне наповнення основних законів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Constitution of The Czech Republic. 1992. URL: [https://www.usoud.cz/fileadmin/user\\_upload/Tiskova\\_mlvuci/Ustava\\_EN\\_ve\\_zneni\\_zak\\_c\\_98-2013.pdf](https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/Tiskova_mlvuci/Ustava_EN_ve_zneni_zak_c_98-2013.pdf),
2. Constitution of France Republic. 1958. URL: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank\\_mm/anglais/constitution\\_anglais\\_oct2009.pdf](https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/anglais/constitution_anglais_oct2009.pdf).
3. Constitution of the Republic of Poland. 1997. URL: <http://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>.
4. Бернар Б. Чому Н. Саркозі був видатним президентом. *Ipress.ua*. 2012. URL: [https://ipress.ua/mainmedia/chomu\\_nikolya\\_sarkozi\\_buv\\_yudatnym\\_prezydentom\\_1576.html](https://ipress.ua/mainmedia/chomu_nikolya_sarkozi_buv_yudatnym_prezydentom_1576.html).
5. Вацлав Гавел: «В умовах демократії політик може підвести виборців тільки один раз» *Дзеркало тижня. Україна*. 2004. URL: [https://dt.ua/ARCHIVE/vatslav\\_gavel\\_v\\_umovah\\_demokratiyi\\_politik\\_mozhe\\_pidvesti\\_vibortsiv\\_tilki\\_odin\\_raz.html](https://dt.ua/ARCHIVE/vatslav_gavel_v_umovah_demokratiyi_politik_mozhe_pidvesti_vibortsiv_tilki_odin_raz.html).
6. Віленський Я. Президент Польщі: «двічі вето». *Голос України*. 2017. URL: <http://www.golos.com.ua/article/291692>.
7. Гавел В., Гвіздяла К. Прошу коротко. Розмова з Карелом Гвіздялою, примітки, документи. Львів: ПАІС, 2016. 288 с.
8. Грабська А. Після масових протестів Макрон обіцяє поступки «жовтим жилетам». *DW*. 2018. URL: <https://bit.ly/2F4ptns>.
9. Думанська М. Парламент Чехії не зміг висловити недовіру уряду Бабіша. *DW*. 2019. URL: <https://p.dw.com/p/3L9Ra>.
10. Єреміца В. Франція змінює Конституцію: що це означає для президента, депутатів, громадян? *Радіо Свобода*. 2008. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/1185498.html>.
11. Зв'ягіна О.М. Олександр Квасневський – архітектор нової зовнішньої політики Польщі. *Наукові праці історичного факультету Запорізького національного університету*. 2012. № 32. С. 351–356.
12. Зміна уряду в Польщі: оголошені прізвища звільнених і нових міністрів. *Європейська правда*. 2018. URL: <https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/01/9/7075816/>.
13. Ключак О.З. Польська дипломатія Кшіштофа Скубішевського (1989–1993рр.): традиції, новаторство, здобутки). *Науковий вісник Дипломатичної академії України*. 2010. №16. С. 318–324.
14. Ніколя Саркозі. Конституційна реформа // Вікіпедія: вільна енциклопедія. 2019. URL: <https://bit.ly/31mvoxD>.
15. Олланд Ф. Уроки влади: мемуари / пер. з франц. Є. Марічева; примітки Я. Ковалю; художник-оформлювач О. Гугалова-Мешкова. Харків: «Фоліо». 2019. 444 с.
16. Паславський І. Політика і журналістика. Вацлав Гавел про журналістику і журналістів. *Вісник Львівського університету. Серія Журналістика*. 2016. № 41. С. 88–97.
17. Сааков В. Президент Польщі ветував зміни до виборчого кодексу країни. *DW*. 2018. URL: <https://bit.ly/2R1hYJl>.
18. Сандул Ю. Влада Франції відступила перед протестами. Поки на півроку. Чому? *Укрінформ*. 2018. URL: <https://bit.ly/2K6wmbV>.
19. Сенат Чехії звинуватив президента Земана у порушенні Конституції. *РБК – Україна*. 2019. URL: <https://www.rbc.ua/ukr/news/senat-chehii-obvinil-prezidenta-zemana-narushenii-1564037688.html>.
20. Судова Реформа в Польщі. *Вікіпедія: вільна енциклопедія*. 2017. URL: <https://bit.ly/2YTfpVU>.
21. У Польщі депутати Сейму зменшили собі зарплату на 20%. *Молодий буковинець*. 2017. URL: <https://molbuk.ua/world/149571-u-polschi-deputaty-sejmu-zmenshyly-sobi-zarplaty-na-20.html>.
22. Шаповал В.М. Конституція Польської Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ: Москаленко О.М. 2018. 82 с.
23. Шаповал В.М. Конституція Французької Республіки (з передмовою Володимира Шаповала). Київ: Москаленко О.М. 2018. 56 с.

## ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 347.998.72

DOI <https://doi.org/10.15421/391952>

**Котвяковський Ю. О.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри правосуддя  
Сумського національного аграрного університету

### ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ТРЕТЕЙСЬКИХ СУДІВ ТА ПІДГОТОВКИ ЇХ ДО СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ

#### CERTAIN ASPECTS OF COMMENCING APPELLATE PROCEEDINGS AGAINST THE DECISIONS OF ARBITRATION COURTS AND PREPARING THEM FOR TRIAL

У статті на основі аналізу норм Цивільного процесуального кодексу України, що регулюють провадження у справах про оскарження рішень третейських судів, та позицій науковців з даного питання, досліджується порядок відкриття провадження у справах відповідної категорії і підготовки їх до судового розгляду. Автором обґрунтовується, що відкриття провадження у справах про оскарження рішень третейських судів доцільно розглядати як окрему стадію цивільного судочинства, якій притаманні конкретна процесуальна мета, структура та чітко визначені законом часові межі.

Звертається увага на необґрунтованість відмови у відкритті провадження у справі в разі оскарження третейського рішення з підстав, не передбачених законом. У цій частині наголошується, що вирішення питання про наявність або відсутність підстав для скасування рішення третейського суду, згідно з ч. 3 ст. 457 ЦПК України, здійснюється під час розгляду справи в судовому засіданні. Таким чином, відмовляючи у відкритті провадження на підставі ч. 8 ст. 454 ЦПК України, суд фактично приймає рішення по суті заявлених вимог поза стадією судового розгляду. У зв'язку із вказаним пропонується уточнення норми ч. 8 ст. 454 ЦПК України.

Розглядаючи порядок підготовки до розгляду справ про оскарження рішень третейських судів, автором акцентується увага на прогресивному характері положень ст. 456 ЦПК України, що встановлює право компетентного суду за власною ініціативою запитати у третейського суду необхідні матеріали справи, що стосуються підстав для скасування третейського рішення. Реалізація такого підходу створює умови для подальшого об'єктивного розгляду справи судом.

Поряд із тим визначення у чинній редакції ЦПК України розгляду справ про оскарження рішень третейських судів у порядку спрощеного провадження, на думку автора, обмежує можливості сторін для компромісного вирішення спору. Акцентується увага на доцільності подальшого вдосконалення законодавства в частині розширення можливостей сторін для реалізації примирних процедур, на стадії підготовки справ до розгляду.

**Ключові слова:** третейський суд, оскарження рішень третейських судів, відкриття провадження у справі, підготовка справи до розгляду, мирова угода.

On the basis of the analysis of the rules of the Code of Civil Procedure of Ukraine governing proceedings on appeals against decisions of arbitration courts, and taking into account scholars' points of view on this issue, the article investigates the procedure for commencing proceedings in cases of the relevant category and preparing them for judicial review. The author argues that it is advisable to consider commencement of appellate proceedings against the decisions of arbitration courts as a separate stage of civil proceedings that has a specific procedural purpose, structure and deadlines clearly defined by the law.

Attention is drawn to the unreasonable refusal to commence proceedings in the event of an appeal against a decision made by an arbitration court on the grounds not provided for by the law. In this part, it is noted that the decision on the presence or absence of the grounds for setting aside an award made by the arbitration court, according to Part 3 of Article 457 of the Code of Civil Procedure of Ukraine, is taken when considering the case in court. Thus, refusing to commence proceedings on the basis of Part 8 of Article 454 of the Code of Civil Procedure of Ukraine, the court actually makes a decision on the substance out of court. With respect to the above-mentioned, it is suggested to specify the rules of Part 8 of Article 454 of the Code of Civil Procedure of Ukraine.

Considering the procedure for preparation of cases on appeals against decisions of arbitration courts, the author focuses his attention on the progressive nature of the provisions of Article 456 of the Code of Civil Procedure of Ukraine. It establishes the right of a competent court on its own initiative to ask the arbitration court for the necessary case materials concerning the grounds for setting aside the arbitral award. The implementation of this approach creates the conditions for further fair trial.

At the same time, the consideration of cases on appeals against the decisions of arbitration courts in the order of simplified procedure according to the current version of the Code of Civil Procedure of Ukraine, in the author's opinion, limits the parties' possibilities for a compromise solution to the dispute. Emphasis is placed on the reasoning of further improving the legislation in terms of empowering the parties to conciliate procedures, at the stage of preparation of cases for trial.

**Key words:** arbitration court, appeals against decisions of arbitration courts, commencing proceedings, preparation of a case for trial, conciliation agreement.

**Постановка проблеми.** Провадження у справах про оскарження рішень третейських судів є особливим видом провадження, що спрямоване на реалізацію контрольної функції з боку компетентних

державних судів по відношенню до третейського судочинства. З огляду на вказане для нього характерна низка особливостей, які не отримали належного висвітлення у вітчизняній процесуальній науці.

Цим зумовлено необхідність дослідження вказаного виду провадження на всіх його стадіях, виявлення проблемних аспектів та розроблення рекомендацій щодо подальшого вдосконалення процесуального законодавства.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемні питання відкриття провадження у справі були предметом наукових досліджень низки вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема: Н.Л. Бондаренко-Зелінської, Т.І. Дузінкевича, В.Ф. Борисової, С.Ю. Баранова, Е.П. Войтович, Г.М. Москалевич, Н.Й. Івуть, В.Г. Тихині, А.В. Чекмарьової. Питання третейського судочинства досліджувались у працях Ю.Д. Притики, С.О. Юлдашева, В.В. Комарова, М.П. Курила, М.М. Ясинка, І.О. Бута, О.Ю. Скворцова, О.М. Циганової, С.А. Курочкіна, О.І. Зайцева та інших.

**Метою статті** є дослідження стадії відкриття провадження у справах про оскарження рішень третейських судів та підготовки їх до розгляду, виявлення проблемних аспектів та формулювання на цій основі пропозицій, спрямованих на подальше вдосконалення законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Переважна більшість вчених-процесуалістів розглядають відкриття провадження в цивільному судочинстві як одну з його стадій. Зокрема, Т.І. Дузінкевич є прихильником позиції, згідно з якою відкриття провадження в цивільній справі є окремою стадією, основний зміст якої складають дії судді щодо перевірки, до початку процесу, заяви позивача на предмет дотримання ним установлених законом вимог [5, с. 63].

В.Ф. Борисова також обґрунтовує позицію, за якою «стадія порушення цивільного судочинства – це самостійна стадія цивільного процесу, яка являє собою систему процесуальних дій суду і зацікавленої особи щодо здійснення їхніх прав і обов'язків, що становлять зміст цивільних процесуальних правовідносин і спрямовані на реалізацію права на звернення до суду та забезпечення своєчасного і правильного розгляду цивільної справи» [3, с. 7–8]. Такої ж думки дотримуються і процесуалісти С.Ю. Баранов [1, с. 567–568], Е.П. Войтович [4, с. 14], Г.М. Москалевич [7, с. 8], Н.Й. Івуть [6, с. 148], В.Г. Тихиня [9, с. 16].

Водночас А.В. Чекмарьова обґрунтовує інший погляд на вищевказану наукову проблему, згідно з яким відкриття провадження та підготовка справи до судового розгляду не вважаються самостійними стадіями і розглядаються як складові елементи першої стадії цивільного процесу – судочинства по справі в суді першої інстанції [14, с. 43].

Як бачимо, в даному питанні науковці до цього часу не дійшли до «єдиного знаменника». Водночас, досліджуючи стадію відкриття провадження у справі про скасування рішення третейського суду, доцільно визначитись із її правовою природою.

Н.Л. Бондаренко-Зелінська сформулювала систему ознак, які характеризують сукупність процесуальних дій як певну стадію цивільного процесу, і до яких ученою віднесені такі: 1) характер процесуальної мети, юридичні наслідки, специфіка послі-

довності та взаємозумовленості стадій; 2) структура; 3) завершеність; 4) чіткі логіко-часові межі (момент початку і закінчення); 5) специфіка прояву в межах конкретної стадії процесуальних принципів [2, с. 8].

Якщо проаналізувати процес відкриття провадження в цивільній справі про скасування рішення третейського суду в розрізі наведених рис стадійності, то можна помітити, що він має мету – надання заяви, складеній за формою і змістом відповідно до ст. 455 ЦПК України, легітимності у сфері судочинства та визнання судом того факту, що особа скористалася суб'єктивним правом на звернення, а також наслідок – виникнення між заявником і судом цивільних процесуальних правовідносин та їх подальший розвиток. Загальною метою даної стадії, безумовно, є подальший розгляд поданої заяви та вирішення по суті цивільної справи.

Структуру досліджуваної стадії можна охарактеризувати як сукупність передбачених процесуальним законодавством послідовних дій суду, які мають свій початок – визначення Єдиною судовою інформаційно-телекомунікаційною системою судді для розгляду поданої заяви і передача йому відповідних матеріалів та кінець – постановлення однієї з передбачених ст. 185, 186, 187 ЦПК України видів ухвали, яка має певні правові наслідки для суду, заявника та інших учасників (ухвала про відкриття провадження у справі) або лише для заявника (ухвали про залишення заяви без руху або про повернення заяви чи відмову у відкритті провадження у справі). При цьому законом встановлені й часові межі вирішення суддею питання про відкриття провадження у справі або про відмову у відкритті провадження – не пізніше п'яти днів (ч. 1 ст. 187 ЦПК) із дня надходження заяви до суду або закінчення строку, встановленого для усунення недоліків, та не пізніше наступного дня після отримання судом у порядку, передбаченому частиною восьмою цієї статті, інформації про місце проживання (перебування) фізичної особи відповідача (ч. 1 ст. 187 ЦПК України).

Таким чином, відкриття провадження в цивільній справі про скасування рішення третейського суду є окремою стадією цивільного процесу, оскільки має всі риси стадійності.

Вирішуючи питання про відкриття провадження у справах про оскарження рішень третейських судів, компетентний суд повинен оцінити наявність чи відсутність підстав для відкриття провадження у справі.

Більшість них випливають із частини першої ст. 186 ЦПК України, що регулює загальні положення про відмову у відкритті провадження в цивільній справі. Разом із тим окремо законодавцем передбачено положення виключно для інституту оскарження рішень третейських судів, що пов'язане з нормою п. 7 ч. 2 ст. 455 ЦПК України, згідно з якою у заяві про скасування рішення третейського суду має бути зазначена підстава для оскарження і скасування рішення третейського суду.

Якщо заява про скасування рішення третейського суду обґрунтована підставою, не передбаченою чинним законодавством, то за логікою ч. 8 ст. 454 ЦПК

України вона не може бути взагалі розглянута судом. З цього випливає, що відповідно й особа, яка подала таку заяву, не має права на судовий захист своїх прав. Водночас не виключено, що особа без юридичної освіти, майнове становище якої не дозволяє їй отримати кваліфіковану правову допомогу фахівця щодо складання вищевказаного процесуального документа, може вказати підставу до скасування рішення третейського суду за власним формулюванням її змісту, яке виявиться відмінним від того, що закріплено в ст. 458 ЦПК України та ч. 3 ст. 51 Закону України «Про третейські суди».

Зокрема, ухвалою Новозаводського районного суду м. Чернігів, постановленою 27.01.2016 року в цивільній справі № 751/921/16-ц заявнику було відмовлено у відкритті провадження у справі про скасування рішення Постійно діючого Третейського суду при Всеукраїнській громадській організації «Всеукраїнський фінансовий союз» від 17.12.2013 року з тих підстав, що вказана позивачем підстава для оскарження рішення третейського суду (неналежне повідомлення учасників третейського розгляду про слухання справи у третейському суді) не є законодавчо визначеною підставою для цього [12]. Переглядаючи вищевказану справу та скасовуючи ухвалу суду першої інстанції, Апеляційний суд Чернігівської області зазначив, що оскаржуваним рішенням третейського суду було стягнуто у третейському порядку заборгованість за споживчим кредитом, тобто з порушенням правил підвідомчості, а це у свою чергу (згідно з чинним на той час п. 1 ч. 2 ст. 389-5 ЦПК України) є самостійною підставою до скасування такого рішення. Суддя першої інстанції, відмовляючи у відкритті провадження, не звернув на дану обставину уваги і не з'ясував, який саме кредит був наданий відповідачу, а тому його висновок судом апеляційної інстанції було визнано передчасним і таким, що не ґрунтується на вимогах закону [11].

Аналогічної помилки припустився і Бабушкінський районний суд м. Дніпропетровська під час розгляду цивільної справи № 200/3307/15. Не дослідивши належним чином зміст заяви про скасування рішення третейського суду, в якій підставою було вказано, що стягнення в третейському порядку заборгованості за споживчим кредитом суперечить законодавству України, суд першої інстанції постановив ухвалу про відмову у відкритті провадження у справі, яка в подальшому була скасована Апеляційним судом Дніпропетровської області [10].

Безумовно, норма ч. 8 ст. 454 ЦПК України щодо відмови у відкритті провадження у справі з інших підстав, ніж ті, що передбачені законом, прийнята з метою економії процесуального часу суду та зменшення навантаження на судову систему нашої держави. Водночас, як бачимо, на практиці дана норма може слугувати засобом для формальної відмови у відкритті провадження у справі і позбавлення можливості заявникам захистити свої права. Крім того, на нашу думку, таке положення містить у собі істотний недолік.

Якщо звернутись до структури норм ЦПК України, що регулюють досліджуваний нами інститут, то

можна помітити, що статтю ст. 458 «Підстави для скасування рішення третейського суду» розміщено після статті ст. 457 «Судовий розгляд справи». При цьому згідно з ч. 3 ст. 457 ЦПК України суд установлює наявність або відсутність підстав для скасування рішення третейського суду під час розгляду справи в судовому засіданні. Таким чином, відмовляючи у відкритті провадження у справі через те, що рішення третейського суду оскаржено з підстав, не передбачених законом, суддя в такому випадку поза стадією судового розгляду справи фактично приймає рішення по суті заявлених вимог.

Згідно з ч. 3 ст. 7 Закону України «Про судову стрію і статус суддів» доступність правосуддя для кожної особи забезпечується відповідно до Конституції України та в порядку, встановленому законами України. Як зазначив у своєму рішенні від 25 грудня 1997 року Конституційний Суд України, відмова суду в прийнятті позовних та інших заяв, скарг, оформлених відповідно до чинного законодавства, є порушенням права на судовий захист, яке згідно зі статтею 64 Конституції України не може бути обмежене [8]. Отже, керуючись вищевказаним роз'ясненням, можна дійти такого висновку: якщо заявник у своїй заяві вказав підставу для оскарження і скасування рішення третейського суду, виконавши таким чином вимоги щодо форми і змісту даного процесуального документа, передбачені п. 7 ч. 2 ст. 455 ЦПК України, то відмова у відкритті провадження у справі буде незаконною.

З урахуванням вищевикладеного, вважаємо, що норма ч. 8 ст. 454 ЦПК України потребує уточнення шляхом виключення з її змісту словосполучення «а також у разі якщо рішення третейського суду оскаржено з підстав, не передбачених законом».

Стадію підготовки справи про оскарження рішення третейського суду до розгляду регламентує стаття 456 ЦПК України. На даній стадії суд до початку розгляду справи, за клопотанням будь-кого з учасників судового розгляду або з власної ініціативи може запитати у третейського суду необхідні матеріали справи, що стосуються підстав для скасування рішення третейського суду. Витребувані матеріали направляються до суду протягом п'яти днів із дня надходження такої вимоги. Слід зауважити, що дана норма є більш прогресивною у порівнянні з положеннями ст. 389-3 ЦПК України в попередній редакції, яка не передбачала права суду на прояв ініціативи в разі витребування матеріалів від третейського суду, що могло ускладнити розгляд справи.

Аналіз змісту статті ст. 456 ЦПК України дозволяє зробити висновок, що вона регламентує лише певні виключення щодо вищевказаної стадії цивільного судочинства, а підготовка справи до розгляду в досліджуваній нами категорії справ здійснюється за загальними правилами, передбаченими главами 1–4 Розділу III ЦПК України. Водночас, якщо в ч. 5 ст. 457 ЦПК України визначено порядок розгляду справи про оскарження рішення третейського суду за правилами, встановленими для розгляду справи судом першої інстанції в порядку спрощеного позовного провадження, з особливостями, вста-

новленими розділом VIII, то, на нашу думку, доповнення статті 456 ЦПК України положенням такого змісту: «підготовка справи про оскарження рішення третейського суду до розгляду здійснюється за правилами, встановленими для підготовки до розгляду справи судом першої інстанції, з особливостями, встановленими цією главою» сприяло б гармонізації норм та утвердженню принципу правової визначеності в процесуальному законодавстві.

Кожна стадія судового розгляду, крім визначеного законодавцем кола завдань, виконання яких є необхідним для констатації її завершеності та переходу до наступної стадії, має також і свою, притаманну лише їй мету, яка досягається через реалізацію попередніх складників.

Так, стаття 197 ЦПК України врегулює проведення підготовчого судового засідання, метою якого є з'ясування можливості врегулювання спору до судового розгляду або забезпечення правильного та швидкого вирішення справи. Разом із тим вказані норми не застосовуються під час розгляду справ про оскарження рішень третейських судів, оскільки такі справи розглядаються за правилами, встановленими для розгляду справи судом першої інстанції в порядку спрощеного позовного провадження, а відповідно до абзацу 2 ч. 3 ст. 279 підготовче засідання під час розгляду справи в порядку спрощеного провадження не проводиться.

У практиці розгляду цивільних справ, як правило, суд запитував кожен зі сторін про відмову від позову чи його визнання на попередньому судовому засіданні, а щодо укладення мирової угоди – головуючий інформував учасників судового розгляду про наявність у них такого процесуального права. Пасивність суду у врегулюванні спору до судового розгляду можна частково виправдати тим, що за своєю суттю мирова угода є договором і, як слушно зазначає Є.О. Ятченко, «після укладення та затвердження мирової угоди між сторонами спору виникають договірні правовідносини, реалізація яких виходить за межі судового розгляду» [16, с. 42]. Разом із тим, на нашу думку, укладення мирової угоди є найбільш вигідним та бажаним підсумком будь-якої справи про скасування рішення третейського суду.

Як свого часу зазначив М.М. Ясинок, примирні процедури та їх закінчення мировою угодою є результативнішими, аніж протистояння чи судовий процес [15, с. 52]. Такий підхід на сьогодні отримав визнання на законодавчому рівні, у зв'язку з чим до чинного Цивільного процесуального кодексу України було включено главу 4 розділу III, що визначає порядок врегулювання спору за участю судді.

Укладаючи між собою будь-який цивільний правочин, його сторони тим самим юридично засвідчують певний рівень довіри до свого контрагента. Укладення третейської угоди щодо вирішення спорів, які можуть виникнути у процесі виконання такого договору, є ще одним підтвердженням реального

рівня довіри учасників правовідносин та бажання під час виникнення конфліктів у подальшому зберегти взаємини на первинному рівні, адже в цьому разі контрагенти погоджуються не лише на розгляд справи третейським судом, а й на добровільне виконання будь-якого його рішення. Таким чином, наявність третейської угоди чи третейського застереження в договорі свідчить про визначення її сторонами пріоритету мирного врегулювання спорів перед вирішенням їхніми органами державної судової влади.

Звідси випливає, що під час звернення однієї зі сторін третейської угоди із заявою про скасування рішення третейського суду державному суду слід докласти всіх зусиль для того, щоб спір між учасниками правовідносин було вирішено з мінімальним застосуванням механізмів державного примусу.

З огляду на вказане вбачається доцільним посилення ролі суду в сприянні даному процесу. З метою примирення суд повинен з'ясувати позицію заявника щодо причин добровільного невиконання рішення третейського суду, і чи є для цього інші причини, крім тих, що вказані в заяві про скасування такого рішення. Доцільним буде також закріпити обов'язок головуючого роз'яснити наслідки невиконання рішення суду, а також розглянути запровадження на законодавчому рівні можливості для сторін щодо застосування процедури врегулювання спору за участю судді у справах про оскарження рішень третейських судів.

**Висновки і пропозиції.** Відкриття провадження у справах про оскарження рішень третейських судів є окремою стадією цивільного судочинства, в ході якої реалізуються його завдання щодо ефективного захисту порушених, невизнаних або оспорюваних прав чи інтересів фізичних осіб та юридичних осіб. Водночас особа може бути позбавлена права на такий захист через відмову суду у відкритті провадження у справі за її заявою, яка містить неточні формулювання підстав оскарження третейського рішення. Такий підхід, а також вирішення судом питання про обґрунтованість вимог зацікавленої особи поза стадією розгляду справи по суті вважаємо неприйнятним, у зв'язку з чим пропонуємо виключити з ч. 8 ст. 454 ЦПК України словосполучення «а також у разі якщо рішення третейського суду оскаржено з підстав, не передбачених законом».

Крім вказаного, слід відзначити, що третейське судочинство за своєю сутністю має компромісний характер. Поряд із тим розгляд справ про оскарження рішень третейських судів у порядку спрощеного провадження значно звужує можливості сторін для пошуку компромісу через застосування процедури врегулювання спору за участю судді чи укладання мирової угоди. Розширення можливостей реалізації примирних процедур на стадії підготовки справи до розгляду, на нашу думку, створювало б умови для уникнення подальшого судового розгляду та можливого примусового виконання третейського рішення.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Баранов С.Ю. Возбуждение дела по Гражданскому процессуальному кодексу и Кодексу административного судопроизводства Российской Федерации: действие следственного начала. *Ученые записки Казанского университета. Серия «Гуманитарные науки»*. 2016. Т. 158. Кн. 2. С. 567–575.
2. Бондаренко-Зелінська Н.Л. Підготовка цивільних справ до судового розгляду як стадія цивільного процесу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 23 с.
3. Борисова В.Ф. Возбуждение гражданского судопроизводства : автореф. дисс. ... канд. юр. наук. Саратов, 2009. 26 с.
4. Войтович Е.П. Гражданский процесс : учебное пособие. Новосибирск : издательство СибАГС, 2014. 229 с.
5. Дузінкевич Т.І. Повноваження суду першої інстанції цивільної юрисдикції : дис. ... канд. юрид. наук. Івано-Франківськ, 2015. 279 с.
6. Ивуть Н.И. Возбуждение гражданского дела в суде первой инстанции: понятие и сущность. *Управление в социальных и экономических системах* : материалы XXIV международной научно-практической конференции (Минск, 14 мая 2015 г.). Минск : Минский университет управления, 2015. С. 147–149.
7. Москалевич Г.Н. Основные подходы к определению стадий гражданского судопроизводства. *Вестник-экономист ЗАБГУ: электронный научный журнал*. 2015. № 10. С. 1–15. URL: [http://vseup.ru/static/articles/Moskalevich\\_1.pdf](http://vseup.ru/static/articles/Moskalevich_1.pdf) (дата звернення: 18.09.2019).
8. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним зверненням громадян Проценко Раїси Миколаївни, Ярошенко Поліни Петрівни та інших громадян щодо офіційного тлумачення статей 55, 64, 124 Конституції України (справа за зверненнями жителів міста Жовті Води) від 25 грудня 1997 року № 9зп/1997. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/v009p710-97> (дата звернення: 18.09.2019).
9. Тихиня В.Г. Гражданский процесс : учебник. 2-е изд., перераб. Минск : ТетраСистемс, 2013. 496 с.
10. Ухвала Апеляційного суду Дніпропетровської області від 02.07.2015 р., судова справа № 200/3307/15. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/46084855> (дата звернення: 18.09.2019).
11. Ухвала Апеляційного суду Чернігівської області від 01.03.2016 р., судова справа № 751/921/16-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/56248210> (дата звернення: 18.09.2019).
12. Ухвала Новозаводського районного суду м. Чернігова від 27.01.2016 р., судова справа № 751/921/16-ц. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/55305787> (дата звернення: 18.09.2019).
13. Цивільний процесуальний кодекс України від 18.03.2004 р. (в редакції Закону № 2147-VIII від 03.10.2017 р.). *ВВР*. 2017. № 48. Ст. 436.
14. Чекмарева А.В. Подготовительные процедуры в гражданском процессе : дисс. ... д-ра. юрид. наук. Саратов, 2015. 438 с.
15. Ясинок М.М. Мирова угода у цивільному судочинстві: історико-правовий аспект та перспективи розвитку. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2013. № 5. С. 46–52.
16. Ятченко Є.О. Укладення мирової угоди під час здійснення судочинства та у виконавчому провадженні. *Судова апеляція*. 2015. № 4 (41). С. 41–48.

Черкашин С. В.,

аспірант кафедри цивільного права № 1

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ПРО ЗМЕНШЕННЯ РОЗМІРУ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НА ПРИКЛАДІ НЕУСТОЙКИ

### ABOUT THE REDUCTION OF CIVIL LIABILITY IN THE CASE OF PENALTY

У статті розглядається питання про зменшення судом розміру неустойки як форми цивільно-правової відповідальності, що застосовується виключно в разі порушення боржником договірних зобов'язань. Увагу приділено як дослідженню соціально-економічних та практичних аспектів проблеми, так і наслідкам у сучасній практичній діяльності. Дослідження ґрунтується на історичному аналізі основних положень Проекту Цивільного уложення 1914 року, ЦК УРСР 1922 року, ЦК УРСР 1963 року та ЦК України 2003 року. На підставі цього встановлені закономірності функціонування судового обмеження розміру неустойки, а також успадкування законодавчими актами найбільш характерних норм, ураховуючи закономірності судової практики, на прикладі рішень, розміщених в Єдиному реєстрі судових рішень України за 2017–2018 роки. Окрема увага приділена роз'ясненню вищих судових інстанцій відносно зменшення неустойки в судовому порядку. На підставі зіставлення законодавчих положень та роз'яснень вищих судових інстанцій встановлено історичні підвалини проблем застосування положень ч. 3 ст. 551 Цивільного Кодексу України, зокрема те, що суди суттєво знижують розмір неустойки майже у всіх випадках, не аргументуючи таку дію належним чином. Така практика підриває договірну дисципліну суб'єктів підприємницької діяльності та викривлює закладені в Цивільному Кодексі України засади цивільно-правової відповідальності. З аналізу наукової літератури та судової практики вбачається, що причиною існування цієї проблеми є положення про те, що зниження розміру неустойки здійснюється, якщо її розмір значно перевищує заподіяні збитки. Зроблено висновок про те, що судове обмеження неустойки має бути крайнім важелем впливу, а не загальним правилом. Саме таке позиціонування мір відповідальності є основою договірної дисципліни, інакше фактично нівелюється право учасників установити саме той розмір відповідальності, який би змусив докласти зусиль, щоб належно виконати зобов'язання. Автором пропонується вдосконалити положення ч. 3 ст. 551 Цивільного Кодексу України шляхом встановлення виключності та пропорційності зменшення неустойки судом.

**Ключові слова:** неустойка, штраф, зменшення розміру неустойки, судове обмеження.

The article deals with the peculiarities of the historical formation of provisions on the possibility of reducing the amount of the penalty by court. Attention is paid to both the study of the socio-economic aspects of the problem and the consequences of modern practice. The study is based on a historical analysis of the main provisions of the Civil Code Draft (1914), the Civil Code of the Ukrainian SSR (1922), Civil Code of the Ukrainian SSR (1963), and Civil Code of Ukraine (2003). On this basis, regularities of the functioning of judicial restriction of the amount of the penalty, as well as inheritance by legislative acts of the most characteristic rules were established. Considering the regularities of the case law for 2017–2018, placed in the Unified Register of Judgments of Ukraine. Particular attention is paid to the clarification of the higher courts of law regarding the reduction of a penalty in court. Based on the comparison of legal provisions and clarifications of higher courts, was found the historical origins of the problem of application of the provisions of Part 3 of Art. 551 of the Civil Code of Ukraine. In particular, the courts substantially reduce the amount of the penalty in almost all cases without substantiating such action. This practice undermines contractual discipline and distorts the principles of liability laid down in the Civil Code of Ukraine. The analysis of the scientific literature and the case law shows that the reason for this problem is the fact that the reduction of the amount of the penalty is carried out if its size significantly exceeds the damage caused. Such positioning of liability measures is the basis of contractual discipline; otherwise the right of participants to set exactly the amount of responsibility that would make an effort to fulfill the obligation properly is nullified. In the current socio-economic context, the need to apply a judicial restriction on penalties is overwhelmingly lacking. The author proposes to improve the provisions of Part 3 of Art. 551 of the Civil Code of Ukraine by establishing the exclusivity and proportionality of the court's reduction of the penalty.

**Key word:** penalty, reduction of the penalty by court, judicial restriction.

Юридичний термін «неустойка» нерозривно пов'язаний із порушенням боржником прийнятого на себе зобов'язання, а також вказує на його основний характер – правовий наслідок такого порушення. Чинне законодавство передбачає, що розмір неустойки може встановлюватися договором або законом. Відповідно, розмір договірної неустойки, її співвідношення зі збитками встановлюється домовленістю сторін. Законна ж неустойка, навпаки, визначається Цивільним кодексом (далі – ЦК) України [1] і застосовується незалежно від домовленості сторін стосовно неї. Закон передбачив можливість зменшення розміру неустойки, яке має виконувати роль запобіжника, як виключення із загального правила.

**Мета статті** – дослідити особливості положень про зменшення розміру неустойки в цивільних кодексах, що діяли на території України.

Ураховуючи, що неустойка є формою відповідальності, яка настає за порушення договору [2, с. 20–21], їй притаманні всі риси цивільно-правової відповідальності, а саме:

- 1) майновий характер (ЦК України визначає неустойку як грошову суму або іншу майнову цінність, яка передається кредиту боржником);
- 2) надходження суми стягненої (сплаченої) неустойки на користь особи, право якої порушено (на користь кредитора);
- 3) можливість бути передбаченою домовленістю сторін (кредитора і боржника);
- 4) залежність застосування до боржника неустойки від розсуду кредитора;
- 5) компенсаційний характер; можливість виконання обов'язку сплатити неустойку правопорушником [3, с. 560].

Передусім хотілось би звернути увагу на те, що розмір неустойки як форми цивільно-правової відповідальності може самостійно встановлюватися сторонами договору на випадок можливого порушення останнього, при цьому право сторін встановлювати будь-який розмір неустойки може призводити до надмірного її завищення. Якщо договірна практика йде нормальним шляхом, а держава є економічно стабільною, то зловживання правом встановлювати розмір неустойки майже відсутнє. Значні «сплески» розміру неустойки (до 1000% від суми договору або прогресивний зріст розміру неустойки за кожен день прострочення) характерні для нестабільної економіки та падіння курсу національної валюти.

Науці та практиці цивільного права відомі два основні способи обмеження надмірно великого розміру неустойки: нормативний та судовий. Ці два способи давно відомі вітчизняному законодавству та набули свого подальшого розвитку в сучасний період України. Нормативний спосіб обмеження розміру неустойки існував в усі часи, хоча, як вірно підкреслюють деякі науковці, ніколи не набував широкого поширення [5]. Нормативний спосіб, відповідно, передбачає встановлення граничної межі розміру неустойки в нормативних актах.

Судовий спосіб являє собою зменшення неустойки за рішенням суду. У цивільному кодексі, який передбачає свободу договору, судове обмеження вступає в логічне протиріччя з його базовими принципами. На нашу думку, наявне внутрішнє протиріччя, коли існує можливість сторін повністю встановити зобов'язання на свій розсуд і одночасно право суду втручатися у таку домовленість. Така ситуація є парадоксальною, вбачається, необхідно або визнати беззастережну можливість сторін *consensus facit ius*, тобто встановлювати для себе умови на власний розсуд, або вказати в законі, що це право може бути реалізовано тільки в тих випадках, які прямо передбачені законом.

Вперше на доктринальному рівні питання про роль та необхідність обмеження розміру неустойки піднімалося під час розроблення Проекту Цивільного Уложення 1913 року. Проект містив положення, аналогічні положенням ч. 3 ст. 551 ЦК України 2003 року. А саме: «Якщо в договорі встановлена неустойка в очевидно перебільшеному розмірі, або якщо вона представляється надмірною, зважаючи на невиконання боржником зобов'язання лише в незначній частині, то суд може, на прохання боржника, зменшити розмір неустойки, але зобов'язаний при цьому взяти до уваги не тільки майнові, але й інші справедливі інтереси кредитора» [6]. З цього випливає, що, по-перше, відсутній зв'язок між розміром неустойки та збитками, по-друге, стаття передбачає, що суд самостійно встановить суттєві обставини та вирішить питання про необхідність зменшення розміру неустойки.

Редакційна комісія висловила позицію, що судове обмеження неустойки відповідає загальноєвропейським положенням цивільного законодавства (станом на початок ХХ століття). Зокрема, аналогічні

норми містилися в Австрійському цивільному уложенні (ст. 1336) та Французькому цивільному кодексі (ст. 1231). Враховуючи неоднаковість договірної практики в питанні визначення розміру неустойки, Комісія вважає неможливим та «необґрунтованим свавіллям законодавця» встановлення її розміру нормативно. Однак визнання необмеженості договірної свободи буде шляхом до можливої недобросовісної поведінки з боку кредитора. Через це законодавець дозволяє оспорювати розмір неустойки, якщо він непропорційно перевищує забезпечуваний нею інтерес. Розробники Проекту вважали, що недоречно встановлювати певний алгоритм зниження розміру неустойки. Тим самим ідея, яка закладена у кодекс, передбачала цілковите вирішення цього питання судом, який має справедливо та уважно дослідити договірні відносини й вирішити, чи потребує боржник захисту.

Окрему увагу розробниками проекту було приділено питанню стягнення значного розміру неустойки в разі часткового виконання зобов'язання боржником. На думку Комісії, боржник у подібних ситуаціях однозначно потребував захисту, оскільки за таких умов розмір імовірних збитків не може перевищувати розмір неустойки. Незважаючи на це, у фінальну версію Проекту ця норма не потрапила. Замість цього розробники роз'яснили, що суд може, зважаючи на обставини справи, зменшити розмір неустойки. Однак він не зобов'язаний робити це в кожному випадку часткового невиконання зобов'язання.

Незважаючи на те, що в цілому Проект Цивільного Уложення можна визнати вдалим та прогресивним для свого часу, він не був уведений у дію до Жовтневої революції 1917 року. Після цих подій новою владою провадилася політика Воєнного комунізму, яка не сприяла розвитку цивільного обороту. Відновлення приватно-правових відносин, функціонування економіки держави належним чином [7] пов'язано з етапом Нової Економічної Політики (НЕП), який потребував нового законодавства, насамперед цивільного. Незважаючи на досить лаконічний зміст положень нового Цивільного кодексу УРСР 1922 року, він містив важливі норми, що частково ґрунтувалися на дореволюційному цивільному законодавстві.

Нестабільне економічне становище підштовхувало сторони договірних відносин до встановлення надвеликих розмірів неустойки з метою забезпечення інтересів кредиторів. Ураховуючи економічні реалії того часу, законодавець у статті 142 ЦК УРСР 1992 р. встановлював: «Якщо розмір неустойки, що підлягає сплаті, є надмірно великим порівняно з дійсними збитками кредитора, суд має право, на прохання боржника, зменшити неустойку». Це положення є близьким до того, що міститься у ч. 3 ст. 551 ЦК України 2003 року: «Розмір неустойки може бути зменшений за рішенням суду, якщо він значно перевищує розмір збитків, та за наявності інших обставин, які мають істотне значення».

Відповідно до ЦК України 2003 року перелік обставин, які мають істотне значення, встановлюють-



ся судом у кожному конкретному випадку [3, с. 556]. Отже, по-перше, така зміна може відбуватися лише за рішенням суду, по-друге, лише в бік її зменшення, по-третє, визначається тільки нижня межа для зменшення неустойки – розмір заповідяних кредиторських збитків. Норма закону не містить положення, яке б надавало суду право на повну відмову в задоволенні вимог про стягнення неустойки з посиленням на ч. 3 ст. 551 ЦК України.

Водночас ч. 2 ст. 142 ЦК УРСР 1922 року встановлює відкритий перелік обставин, які суд має враховувати під час вирішення питання про зменшення розміру неустойки: «1) ступінь виконання боржником зобов'язання; 2) майновий стан сторін; 3) інші поважні обставини, які стосуються інтересів кредитора». Зазначені обставини майже без змін були перенесені законодавцем у ЦК УРСР 1963 року, а саме до статті 205 ЦК. Вважаємо, що оскільки перелік обставин для зменшення судом неустойки був сформований законодавцем у ЦК УРСР 1922 року для конкретних соціально-економічних умов, які існували майже сто років тому, механічне його перенесення до сучасного українського законодавства є навряд чи доречним. Однак чинне цивільне законодавство, зокрема положення ст. 233 ГК України, дублюють ч. 2 ст. 142 ЦК УРСР 1922, а роз'яснення вищих судових інстанцій підтверджують правильність вищих застосування. Так, у Постанові Пленуму Верховного Суду України № 5 від 30.03.2012 року було визначено такі істотні обставини для застосування ст. 551 ЦК України: ступінь виконання зобов'язання боржником; майновий стан сторін, які беруть участь у зобов'язанні; не лише майнові, але й інші інтереси сторін, що заслуговують на увагу (наприклад, відсутність негативних наслідків для позивача через прострочення виконання зобов'язання). Підтримуючи цю позицію, Пленум Вищого Господарського Суду України, вирішуючи питання про зменшення неустойки, в Постанові № 14 від 17.12.2013 р. звертає увагу на той перелік обставин, який наведений у ст. 233 ГК України, який береться до уваги у випадку зменшення неустойки, зокрема: ступінь виконання зобов'язання боржником, майновий стан сторін, які беруть участь у зобов'язанні, майнові та інші інтереси сторін, які заслуговують на увагу.

На нашу думку, застосування в сучасній практиці договірних відносин норм, які були розраховані на регулювання економіки двадцятих років 19 століття, є неприпустимим. Необхідно врахувати, що на той час існували надвисокі розміри неустойки. З огляду на гіперінфляцію, яка знецінювала розмір штрафу в довгострокових договорах, сторони встановлювали такий його розмір, який би йшов попереду інфляції. Для того щоб стабілізувати цивільний оборот, законодавцем і було встановлено такий запобіжник, який би дозволяв судам підмінювати законодавця та «в ручному» режимі редагувати договори, приводити розмір відповідальності боржника за порушення договору до «нормального» порівняно зі значно завищеним – встановленим на вимогу кредитора. З урахуванням вищесказаного, сьогодні українсько-

му законодавцю необхідно переглянути обставини, які можуть бути підставою для зменшення розміру неустойки судом.

Практика по застосуванню судами ч. 3 статті 551 ЦК України 2003 року свідчить про те, що в переважній більшості рішень відсутнє з'ясування та обґрунтування доцільності/необхідності зменшення розміру неустойки, виходячи з обставин справи. Єдиний реєстр судових рішень у період з 2017 до 2018 року дозволяє побачити, що переважна більшість суддів задовольняє прохання боржника зменшити розмір неустойки. Так, на шістьдесят рішень відмовлено в такому зменшенні було тільки у двох або чотирьох справах, залежно від області [18]. Досить поширеною є практика, коли в рішенні цитується норма ЦК України та робиться висновок про зменшення розміру неустойки, який не підкріплений тлумаченням норми на основі обставин справи: «За рішенням суду може бути зменшений розмір неустойки, якщо він значно перевищує розмір збитків, та за наявності інших обставин, які мають істотне значення, що передбачено ч. 3 ст. 551 ЦК України. З урахуванням викладеного, суд вважає за можливе зменшити розмір пені до **1000 грн.** (проти **3150,00 грн.**, за розрахунками позивача) та стягнути з відповідача заборгованість за кредитним договором в сумі 50 223,05 грн» [19]. Іноді суди роблять посилання на загальні принципи цивільного законодавства, які не мають прямого відношення до характеру спору: «Отже, частина 3 статті 551 ЦК України, з урахуванням положень статті 3 ЦК України щодо загальних засад цивільного законодавства та частини 4 статті 10 ЦПК України щодо обов'язку суду сприяти сторонам у здійсненні їхніх прав, дає право суду зменшити розмір неустойки за умови, що він значно перевищує розмір збитків» [20; 21]. У деяких випадках суд визнає істотними такі обставини, про які взагалі не згадується ні в юридичній літературі, ні в роз'ясненнях вищих судів: «Судом було враховано, що пеня перевищує розмір заборгованості, разом із тим судова колегія вважає можливим зменшити розмір пені, стягненої судом першої інстанції з урахуванням стану здоров'я відповідача, який є пенсіонером, переніс операції, в тому числі на серці, не ухилився від виконання зобов'язань за кредитним договором, а лише, як він зазначив, у зв'язку із суттєвим збільшенням курсу долара не зміг вчасно сплатити кредитні кошти» [22].

Також звертає на себе увагу той факт, що судді, як правило, суттєво зменшуючи розмір неустойки, стягнутий з боржника, додатково не обґрунтовують свою позицію з цього питання. Так, у рішенні суду по справі лише зазначено, що: «За положеннями вказаної норми суд може зменшити розмір неустойки (штрафу, пені), що підлягає стягненню, враховуючи при цьому, зокрема, занадто високий її розмір, порівняно зі збитками споживача, ступінь виконання зобов'язання, майновий стан сторін, їхні майнові та інші інтереси, що заслуговують на увагу. При цьому зменшення розміру неустойки – це право суду. Суд може прийняти рішення про зменшення розміру

неустойки як за власною ініціативою, так і за клопотанням відповідача. У зв'язку з цим суд зменшує розмір пені за несвоєчасність виконання зобов'язань за договором з 3700 грн до суми заборгованості за кредитом 420 грн» [23].

Таким чином, положення ч. 3 статті 551 ЦК України 2003 року щодо можливості суду зменшувати розмір неустойки потребують коригування. Судове обмеження неустойки має бути крайнім важелем впливу, а не загальним правилом. Вважаємо, що за сучасних суспільно-економічних умов необхідність у застосуванні судового обмеження неустойки у переважній більшості випадків відсутня. Чинне цивільне законодавство передбачає право учасників договірних відносин встановлювати саме той розмір неустойки, щодо якого сторони досягли консенсусу. Встановлена неустойка має стимулювати боржника

до належного виконання зобов'язання можливістю її стягнення у разі порушення договору саме у визначеному сторонами розмірі. Для того щоб подолати проблему безпідставного зменшення судами розміру неустойки, встановленого сторонами договору, необхідно в законі закріпити положення про те, що стягнення неустойки є фіксованою санкцією і не може бути змінено судом, або деталізувати положення ЦК, які надають таке право суду. Зокрема, передбачити право суду на зменшення розміру неустойки виключно у виняткових випадках, які мають бути наслідком обставин, нехарактерних для нормального процесу виконання сторонами договірних відносин. Безпідставне зменшення судами розміру неустойки ставить під сумнів виконання останньою стимулюючої та захисної функцій як основних функцій цивільно-правової відповідальності.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Цивільний кодекс України від 31.03.2019. URL <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/435-15#n2792> (дата звернення: 23.07.2019).
2. Пучковська І.Й. Теоретичні проблеми забезпечення зобов'язань : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. Харків, 2018. 42 с.
3. Договірне право України. Загальна частина : навч. посіб. / Т.В. Бондар та ін. ; за ред. О.В. Дзери. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 891 с.
4. Рішення Конституційного Суду України від 11 липня 2013 № 7-пн/2013. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v007p710-13> (дата звернення: 13.09.2019).
5. Отраднава О.О. Деякі проблеми неустойки в цивільному праві. *Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. Науковий часопис*. Хмельниц. ін-т регіон. упр. та права, 2002. № 2. С. 138–141.
6. Гражданское уложение. Проект Высочайше учрежденной Редакционной Комиссии по составлению Гражданского Уложения с объяснениями, извлеченными из трудов Редакционной Комиссии по составлению Гражданского Уложения : в 2 т. / под ред. И. М. Тютрюмова. Санкт-Петербург : Тип. Санкт-Петербург. т-ва печат. и издат. дела «Труд», 1910. Т. 2. 1215 с.
7. Григоренко Д.А. Законодавче регулювання торгівлі в Україні за часів НЕП : дис. ... к-та. юрид. наук. Харків, 2016. С. 84–100.
8. Цивільний і Господарський кодекси: 2004-2014 р. : монографія / І.В. Спасибо-Фатєєва та ін. ; за заг. ред. І.В. Спасибо-Фатєєвої. Харків : Право, 2014. С. 166.
9. Мілаш В.С. Господарське право: Курс лекцій : у 2 ч. Харків : Право, 2008. Ч. 1. С. 387.
10. Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право. Книга первая: Общие положения. Москва : «Статут», 1999. С. 667.
11. Цивільне право : підручник : у 2 т. / В.І. Борисова та ін. ; за заг. ред. В.І. Борисової, І.В. Спасибо-Фатєєвої, В.Л. Яроцького. Харків : Право, 2012. Т. 2. 815 с.
12. Малєин М.Н. Имущественная ответственность в хозяйственных отношениях. Москва : Наука, 1968. 208 с.
13. Цюра В. Проблемні аспекти класифікації неустойки, її оціночні і штрафні властивості. *Підприємство, господарство і право*. 2010. № 6.
14. Граве К.А. Договорная неустойка в советском праве. Москва : Гос. изд-во юрид. лит., 1950. С. 15.
15. Райхер В.К. Правовые вопросы договорной дисциплины в СССР. Ленинград, 1958. 266 с.
16. Пучковська І.Й. Теоретичні проблеми забезпечення зобов'язань : монографія. Харків : Право, 2017. С. 154.
17. Цивільний кодекс України: Науково-практичний коментар (пояснення, тлумачення, рекомендації з використанням позицій вищих судових інстанцій, Міністерства юстиції, науковців, фахівців) : у 12 т. / гол. ред. І.В. Спасибо-Фатєєва. Харків : ФО-П Лисяк Л.С., 2012. Т. 7. С. 205.
18. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/> (дата звернення: 13.09.2019).
19. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67458627> (дата звернення: 13.09.2019).
20. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/64216639> (дата звернення: 13.09.2019).
21. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/66401400> (дата звернення: 13.09.2019).
22. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/67784937> (дата звернення: 13.09.2019).
23. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/70067360> (дата звернення: 13.09.2019).

## ТРУДОВЕ ПРАВО

УДК 349.2; 341.1  
DOI <https://doi.org/10.15421/391954>

**Рим О. М.,**  
кандидат юридичних наук,  
докторант кафедри соціального права  
Львівського національного університету імені Івана Франка

### КОЛЕКТИВНІ ТРУДОВІ ПРАВА ЯК ПРИНЦИПИ ТРУДОВОГО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

#### COLLECTIVE LABOUR RIGHTS AS THE PRINCIPLES OF THE EUROPEAN UNION LABOUR LAW

Стаття присвячена окремим аспектам колективних трудових прав у Європейському Союзі. Проаналізовано передумови та процедуру закріплення відповідних прав як загальних принципів права ЄС та охарактеризовано їхній зміст. Наголошується, що таке закріплення відбувалось дещо безсистемно, як на рівні актів первинного та вторинного права Європейського Союзу, так і в судовій практиці. У підсумку єдиної позиції щодо спектру колективних трудових прав як принципів трудового права ЄС немає.

Автор акцентує увагу на суттєвих змінах розуміння потреби співпраці соціальних партнерів та розширенні меж їхньої взаємодії на наднаціональному рівні. Підкреслюється, що заохочення співробітництва між державами-членами та сприяння координації їхньої діяльності в питаннях щодо права на об'єднання та проведення колективних переговорів між роботодавцями та найманими працівниками є обов'язком Європейської комісії.

У статті з'ясовується сутнісне наповнення колективних трудових прав як загальних принципів права ЄС на підставі правових актів ЄС, практики Суду Європейського Союзу, а також наукових праць вітчизняних та зарубіжних учених. Зазначається, що систему колективних трудових прав як загальних принципів трудового права ЄС складають право на колективне ведення переговорів та колективні дії, право працівників на інформацію та консультації в межах підприємства, а також свобода зібрань та об'єднань.

Підсумовується, що необхідність співпраці соціальних партнерів визнається однією з основ трудового права ЄС. При цьому відповідна взаємодія забезпечується через нормативно-правове закріплення колективних трудових прав та процедур їхньої реалізації. Правові акти Європейського Союзу дозволяють представникам працівників та роботодавців відігравати активну роль у регулюванні відносин найманої праці. Наприклад, держави-члени можуть доручити роботодавцям та найманим працівникам, на їхній спільний запит, впровадження директив чи рішень Ради. Крім цього, чимало директив містять застереження про можливість відступу від їхніх положень шляхом ухвалення колективного договору.

**Ключові слова:** загальні принципи права ЄС, колективне ведення переговорів та колективні дії, право працівників на інформацію та консультації в межах підприємства, свобода зібрань та об'єднань, директиви ЄС.

The article deals with certain aspects of collective labour rights in the European Union. Prerequisites and procedure of this rights guaranting as general principles of EU law are analyzed and their content is characterized. It is emphasized that such legal establishing took place somewhat haphazardly, both at the level of the acts of primary and secondary law of the European Union and in the case law. As a result, there is no single position on the spectrum of collective labour rights as principles of EU labor law.

The author focuses on significant changes in the understanding of the necessity of cooperation of social partners and the extension of their interaction at the supranational level. It is under the responsibility of the European Commission to promote cooperation between Member States and to facilitate coordination of their activities in the field of the right of association and collective bargaining between employers and employees.

The article clarifies the content of collective labour rights as general principles of EU law on the basis of EU legal acts, the case law of the Court of Justice of the European Union, as well as the scientific works of domestic and foreign scholars. It is noted that the system of collective labour rights, as general principles of EU labour law, consists of the right of collective bargaining and collective action, the right of employees to information and consultation within the enterprise, as well as the freedom of assembly and association.

It is concluded that the necessity of cooperation between the social partners is recognized as one of the foundations of EU labour law. Herewith appropriate interaction is ensured through the normative-legal consolidation of collective labour rights and procedures for their implementation. After all, European Union legal acts allow employees and employers' representatives to play an active role in regulating labour legal relations. For example, Member States may instruct employers and employees, upon their joint request, to implement Council directives or decisions. In addition, many directives contain warnings about the possibility of derogating from their provisions through the adoption of a collective agreement.

**Key words:** general principles of EU law, collective bargaining and collective action, employees right to information and consultation, freedom of assembly and association, EU directives.

**Постановка проблеми.** Сьогодні ефективний захист працівників немислимий без профспілок. Встановлення, правове забезпечення та реалізація трудових прав вимагає колективної організації соціальних партнерів як на національному рівні, так

і на рівні Європейського Союзу. А представництво та ефективність профспілкової діяльності вимагає правового регулювання можливості бути членом профспілки. Тому на рівні ЄС і було закріплено свободу об'єднання, включаючи право кожного ство-

рювати професійні спілки та приєднуватися до них заради захисту своїх інтересів, а також право на колективне ведення переговорів та колективні дії, право працівників на інформацію та консультації в межах підприємства, що зрештою отримали статус загальних принципів трудового права ЄС.

#### Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Питання правового регулювання взаємодії соціальних партнерів у Європейському Союзі вивчали багато науковців. Різноманітні аспекти колективних трудових прав у ЄС були предметом дослідження таких учених, як: Н. Болотіна, Б. Беркасон, О. Дарморіс, А. Коротаєва, В. Муравйов, Р. Петров, Г. Чанишева, Т. Шеплякова та багатьох інших. Проте певні аспекти цієї проблеми залишаються поза увагою вчених і потребують детального вивчення. А саме необхідно повно проаналізувати обсяг та зміст колективних трудових прав, які визнаються та гарантуються на рівні ЄС, адже євроінтеграційні прагнення України вимагають приведення вітчизняного законодавства у відповідність із європейськими стандартами.

**Мета статті** – з'ясувати спектр та зміст колективних трудових прав як загальних принципів трудового права ЄС, а також охарактеризувати їхню роль для регулювання відносин найманої праці на наднаціональному рівні.

**Виклад основного матеріалу.** Поєднання економічного та соціального складників у політиці ЄС вимагає збалансування положень установчих договорів щодо основних економічних свобод із цілями соціальної політики, яка включає, зокрема, поліпшення умов життя та праці, з тим, щоб їх гармонізувати шляхом удосконалення правового регулювання та сприяння соціальному діалогу.

Водночас мусимо одразу зауважити, що стаття 153 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЕС) виключає з повноважень Союзу вирішення питань щодо права на об'єднання, права на страйк або права застосовувати локаут. Та все ж, незважаючи на це, стаття 12 Хартії основоположних прав ЄС (далі – Хартія) передбачає, що кожен має право на свободу мирних зібрань і свободу об'єднання на всіх рівнях, зокрема в профспілкових справах, включаючи право кожного створювати професійні спілки та приєднуватися до них заради захисту своїх інтересів. Таке формулювання охоплює також права брати участь у профспілковій діяльності [1, с. 27]. Наведені взаємовиключні положення дещо спантеличують.

Вихід запропонував відомий дослідник трудового права Б. Беркасон (*Brian Bercusson*). Зокрема, він радить вдатися до надзвичайного тлумачення відповідного положення Лісабонського договору та розуміти його як таке, що не перешкоджає реалізації свободи об'єднання, яка одночасно визнається Хартією основоположних прав ЄС. А в перспективі пропонує взагалі його виключити [1, с. 27].

Зрештою, та ж стаття 153 Договору про функціонування ЄС закріплює, що інформування і консультація працівників, представництво та колективний захист інтересів працівників та роботодавців, включаючи право працівників брати участь у спільному

управлінні, належать до спільної компетенції Європейського Союзу. Відповідні положення надалі розвиваються Хартією основоположних прав ЄС. Так, у статті 27 Хартії стверджується, що працівники та їхні представники повинні на належному рівні мати гарантії вчасного отримання інформації та консультацій у випадках та на умовах, передбачених законодавством Союзу, а також національним законодавством та практикою.

Сьогодні на рівні ЄС процедури інформування та консультації з представниками працівників регулюються Директивою 2002/14/ЄС від 11 березня 2002 року [2]. Визначаючи або втілюючи практичні домовленості щодо інформування та консультування, роботодавець та представники працівників мають діяти в дусі співпраці та з належною повагою до їхніх взаємних прав та зобов'язань, беручи до уваги інтереси як підприємства або установи, так і працівників. Важливою умовою ефективного реалізації наведених положень є часові терміни інформування та консультування і, як наслідок, реальна можливість працівників впливати на ухвалення рішень [3].

Заохочення співпраці між державами-членами та сприяння координації їхньої діяльності в питаннях щодо права на об'єднання та проведення колективних переговорів між роботодавцями та найманими працівниками є обов'язком Європейської комісії (ст. 156 ДФЕС). А закріплення колективних трудових прав у Хартії автоматично наділяє їх статусом загальних принципів права ЄС. Наприклад, у статті 28 Хартії встановлено, що працівники та роботодавці або їхні організації відповідно до законодавства Союзу, а також національного законодавства та практики, мають право на належному рівні вести переговори та укладати колективні договори та, в разі конфлікту інтересів, удаватися до колективних дій для захисту своїх інтересів, зокрема страйкувати.

Таким чином, практика колективних переговорів зміцнюється через положення комунітарного права. Останні, зокрема, стосуються процесу колективних переговорів, вираження результату переговорів у формі колективного договору, суб'єктного складу та рівнів переговорів. Такий висновок можна зробити на основі формулювання статті 28 Хартії, яка передбачає реалізацію права на колективні переговори у два етапи, а саме ініціювання та проведення переговорів і завершення таких укладенням колективного договору [4, с. 54]. Адже колективні договори визнаються джерелами встановлення трудових стандартів. Таке правило, зокрема, відображено в Директиві 91/533/ЄЕС від 14 жовтня 1991 року щодо інформування працівників про умови праці, положення якої вимагають від роботодавців надання письмової інформації окремим працівникам про умови роботи, включаючи умови, що регулюються колективними договорами [5].

Правові акти ЄС дозволяють представникам працівників та роботодавців відігравати активну роль у регулюванні відносин найманої праці. Наприклад, відповідно до статті 153 ДФЕС держави-члени можуть доручити роботодавцям та найманим

працівникам, на їхній спільний запит, упровадження директив чи рішень Ради. Крім цього, чимало директив містять застереження про можливість відступу від їхніх положень шляхом ухвалення колективного договору [3].

Наведені положення чинних актів первинного та вторинного законодавства ЄС базуються на висновках, що їх свого часу зробив Суд ЄС. Зокрема, свобода профспілкової діяльності, що включає право працівників без перешкод створювати асоціації за власним вибором та права таких об'єднань використовувати всі законні засоби для захисту їхніх членів, ще у 1990 році була визнана Судом ЄС загальним принципом трудового права ЄС (справа *Maurissen and another v Court of Auditors (Joined Cases C-193/87 & C-194/87)* [6]), тобто ще до закріплення відповідних положень у Хартії основоположних прав ЄС.

Суд ЄС сприяв утвердженню також інших колективних трудових прав. Наприклад, у справі *Laval un Partneri Ltd (Case C-341/05)* основоположне право на колективні дії визнається невід'ємною частиною загальних принципів права [7]. А у справі *Viking Line (Case C-438/05)* таким названо право на страйк [8]. На приналежності права брати участь у колективних переговорах до загальних принципів права ЄС наголошується в рішенні Суду у справі *European Commission v Federal Republic of Germany (Case C-271/08)* [9].

Принцип колективного представництва працівників став однією з основоположних засад трудового права ЄС після розгляду справи *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (Case C-382/92)*, в якій дія зобов'язання роботодавців щодо інформування та консультування працівників була поширена також на їхніх представників [10]. А у справі *Albany International BV v Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie (Case C-67/96)* щодо сумісності положень колективних угод із правилами конкуренції Суд ЄС підтвердив виключення колективних договорів з-під сфери дії конкурентного права ЄС [11].

Таким чином, колективні трудові права, які визнані у судовій практиці та закріплені Хартією основоположних прав ЄС, належать до загальних принципів трудового права ЄС. Щоправда,

це закріплення відбувалось дещо безсистемно, як на рівні актів первинного та вторинного права ЄС, так і у судовій практиці.

У підсумку єдиної позиції щодо спектру колективних трудових прав як принципів трудового права ЄС немає. Наприклад, Б. Беркасон (*Brian Bercusson*) до принципів колективного трудового права ЄС відносить колективно-погоджені стандарти праці, представництво колективних інтересів найманих працівників, участь працівників у прийнятті рішень та колективний захист трудових прав [12, с. 290]. Про право працівників на ведення колективних переговорів і укладення колективних угод як основу соціального партнерства в контексті положень Хартії основоположних прав ЄС зазначає С.Ю. Кашкін [13, с. 107]. А вітчизняна дослідниця трудового права ЄС О.М. Дарморіс пише про такі важливі принципи трудового права, як право соціальних партнерів вести переговори та укладати колективні угоди, а також принцип свободи об'єднання [14, с. 50–51].

Принципи свободи об'єднання, право на колективні переговори та укладення колективних угод, право на участь в управлінні підприємством, а також право на захист колективних прав та інтересів з'ясує у своїх працях Т.В. Шеплякова [15, с. 376–379].

**Висновки.** Аналіз положень правових актів ЄС, судової практики та доктринальних напрацювань дозволяє ствердити, що систему колективних трудових прав як загальних принципів трудового права ЄС складають право на колективне ведення переговорів та колективні дії, право працівників на інформацію та консультації в межах підприємства, а також свобода зібрань та об'єднань. Таким чином, право на вступ до профспілки, як і право не брати участь у профспілці, самостійність організації профспілки, право на представництво колективних інтересів, інформування та консультування працівників, право на участь у колективних переговорах, право на колективні дії та право на страйк є загальними принципами трудового права ЄС. А необхідність співпраці соціальних партнерів визнається однією з основ трудового права ЄС. При цьому відповідна взаємодія забезпечується через нормативно-правове закріплення колективних прав та процедур їхньої реалізації.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Bercusson B. Freedom of assembly and of association (Article 12) in European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights – summary version – European Trade Union Institute (ETUI). Brussels, 2002. 104 с.
2. Directive 2002/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 2002 establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community – Joint declaration of the European Parliament, the Council and the Commission on employee representation. *OJ L 80*. 23.3.2002. P. 29–34 URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32002L0014>.
3. European Industrial Relations Dictionary – Collective industrial relation. URL: <https://www.eurofound.europa.eu/es/european-industrial-relations-dictionary-collective-industrial-relations#>
4. Veneziani B. Right of collective bargaining and action (Article 28) in European labour law and the EU Charter of Fundamental Rights – summary version – European Trade Union Institute (ETUI). Brussels, 2002. 104 с.
5. Council Directive 91/533/EEC of 14 October 1991 on an employer's obligation to inform employees of the conditions applicable to the contract or employment relationship. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31991L0533>.
6. Judgment of the Court of 18 January 1990. *Henri Maurissen and European Public Service Union v Court of Auditors of the European Communities. Officials – Trade union organization – Trade union rights. Joined cases C-193/87 and C-194/87*. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0193\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:61987CJ0193(01)).

7. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 18 December 2007. *Laval un Partneri Ltd v Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundets avd. 1, Byggettan, Svenska Elektrikerförbundet* (Case C-341/05). URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:62005CA0341>.
8. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 11 December 2007. *International Transport Workers' Federation and Finnish Seamen's Union v Viking Line ABP and OÜ Viking Line Eesti*. Case C-438/05. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0438>.
9. Judgment of the Court (Grand Chamber) of 15 July 2010. *European Commission v Federal Republic of Germany*. Case C-271/08. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62008CJ0271>.
10. Judgment of the Court of 8 June 1994. *Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. Case C-382/92. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1566387541202&uri=CELEX:61992CJ0382>.
11. Judgment of the Court of 21 September 1999. *Albany International BV v Stichting Bedrijfspensioenfonds Textielindustrie*. Case C-67/96. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1566396338458&uri=CELEX:61996CJ0067>.
12. Bercusson B. *European Labour Law*. 2nd edition. Cambridge University press, 2009. 752 p.
13. Хартия ЕС об основных правах / под ред. д. ю. н., проф. С.Ю. Кашкина. Москва : Юриспруденция, 2001. 208 с.
14. Дарморіс О.М. Становлення та розвиток трудового права Європейського Союзу : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 «Трудове право; право соціального забезпечення». Одеса, 2010. 226 с.
15. Шелпякова Т.В. Колективні трудові права працівників за законодавством ЄС. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 4. С. 376–379.

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.15421/391955>

**Берназюк О. О.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри історії та теорії держави і права  
Європейського університету

### ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ДЕРЖАВНИХ РЕЄСТРІВ

#### THE FOREIGN EXPERIENCE OF IMPROVEMENT OF NATIONAL LEGISLATION IN THE FIELD OF ELECTRONIC REGULATION STATE REGISTERS

Статтю присвячено дослідженню зарубіжного досвіду удосконалення національного законодавства у сфері регулювання організації електронних державних реєстрів. Автор провів аналіз наукових концептуальних підходів до визначення поняття державної реєстрації, на підставі чого було виокремлено ряд характерних ознак державної реєстрації.

На підставі проведеного науково-правового аналізу зроблено висновки про те, що об'єктами державної реєстрації можуть бути, зокрема: відомості про фізичних та юридичних осіб, речі (рухомі та нерухомі), речові та інші права (право власності, оренди, сервітутні права тощо), документи (нормативно-правові акти, судові рішення, статuti тощо), юридичні факти (народження, смерть, набуття або втрата громадянства, утворення, реорганізація, ліквідація юридичної особи, громадського об'єднання, початок або закінчення досудового розслідування, виконавчого провадження тощо).

Автором проведено аналіз зарубіжного досвіду таких країн, як Грузія, Німеччина, Швеція, у сфері регулювання правовідносин, що виникають у сфері здійснення державної реєстрації та організації електронних державних реєстрів. На підставі проведеного аналізу зроблено висновки, що одним із суттєвих недоліків національного законодавства у сфері регулювання правовідносин, що виникають у сфері державної реєстрації, є відсутність єдиного законодавчого підходу до формування переліку відомостей про об'єкт державної реєстрації.

З метою удосконалення правового регулювання державних реєстрів, у тому числі з урахуванням зарубіжного досвіду у цій сфері, автором розроблено такі пропозиції щодо запровадження уніфікованого підходу до: визначення поняття «державний реєстр» (як інформаційно-телекомунікаційна система), «державна реєстрація» (як вид державної діяльності); порядку ведення державних реєстрів, якщо їх держателем є один орган; запровадити правовий принцип визначення обсягу відомостей про об'єкт державної реєстрації, зокрема, розширення тієї інформації, що міститься в публічних реєстрах, та зведення до мінімуму інформації у неопублічних реєстрах.

**Ключові слова:** зарубіжний досвід, електронний державний реєстр, державна реєстрація, адміністративне законодавство.

The article is devoted to the study of foreign experience of improving national legislation in the field of regulation of the organization of electronic state registers. The author analyzed scientific conceptual approaches to defining the concept of state registration, on the basis of which a number of characteristic features of state registration were distinguished.

Based on the scientific and legal analysis, it is concluded that the objects of state registration may include, in particular: information about natural and legal persons, things (movable and immovable), property and other rights (property rights, leases, easements, etc.), documents (regulations, court decisions, statutes, etc.), legal facts (birth, death, acquisition or loss of citizenship, formation, reorganization, liquidation of a legal entity, public association, commencement or termination of a pre-trial investigation, enforcement On proceedings, etc.).

The author analyzes foreign experience of countries such as Georgia, Germany, Sweden in the field of legal relations arising in the sphere of state registration and organization of electronic state registers. Based on the analysis, it is concluded that one of the significant shortcomings of national legislation in the field of legal relations arising in the field of state registration is the lack of a single legislative approach to the formation of the list of information about the object of state registration.

In order to improve the legal regulation of state registers, including in the light of foreign experience in this field, the author has developed the following proposals, in particular, to introduce a unified approach to: defining the concept of "state registry" (as an information and telecommunication system), "state registration" (as a type of state activity); the procedure of keeping state registers, if their holder is one body; Introduce the legal principle of determining the amount of information about a state registration object, in particular: extending the information contained in public registers and minimizing information in non-public registers.

**Key words:** foreign experience, electronic state register, state registration, administrative legislation.

Одним з проблемних питань правового регулювання державних реєстрів в Україні є відсутність уніфікованого підходу до визначення поняття «державний реєстр», порядку його ведення, хоча саме такий підхід характерний для європейських та деяких інших зарубіжних країн.

На це, зокрема, звертають увагу деякі науковці. Так, Я.В. Тамаря, досліджуючи зарубіжний досвід державної реєстрації речових прав на нерухоме майно таких держав, як Великобританія, Італія, Німеччина, Франція та інших, дійшла висновку про те, що для ефективного захисту прав на нерухомість як приват-

них власників, так і держави необхідно створити єдину реєстраційну систему [1, с. 68]. Подібний висновок є справедливим і для інших сфер державної реєстрації.

Таким чином, з метою приведення національного законодавства у відповідність до європейських стандартів виникає необхідність у дослідженні зарубіжного досвіду у цій сфері та можливостей його застосування у законодавстві України.

У науковій літературі окремі питання удосконалення національного законодавства у сфері державної реєстрації досліджували такі науковці, як М.П. Гурковський, А.С. Кисіль К.С. Кучма, С.С. Савченко, К. Славова та інші. Водночас наразі відсутні комплексні актуальні наукові дослідження, присвячені вивченню зарубіжного досвіду у цій сфері та шляхів його застосування для удосконалення національного законодавства України у сфері регулювання організації електронних державних реєстрів.

Отже, метою статті є дослідження зарубіжного досвіду у сфері правового регулювання організації електронних державних реєстрів та визначення шляхів його застосування для удосконалення національного законодавства України у відповідній сфері.

Досліджуючи питання удосконалення національного законодавства у сфері регулювання організації електронних державних реєстрів, передусім необхідно звернутись до визначення поняття «державна реєстрація».

У науковій літературі не склалось єдиного підходу до визначення цього поняття, хоча більшість науковців сходяться на тому, що державна реєстрація – це одна із функцій державного управління, спосіб регулювання суспільних правовідносин.

Так, деякі науковці визначають державну реєстрацію як спосіб державного регулювання суспільних відносин; функцію державного управління, що доповнює й конкретизує такі загальні функції державного управління, як регулювання, контроль і облік [2, с. 35; 3, с. 7]. На думку інших вчених, державна реєстрація є особливим важелем впливу, оскільки окремі права й обов'язки у фізичних та юридичних осіб виникають лише у зв'язку з державною реєстрацією; здійснення державної реєстрації покликане забезпечити публічний інтерес і передбачає збалансування певним чином публічного й приватного інтересів [4, с. 26].

На підставі аналізу наукових концепцій до розуміння поняття та юридичної природи державної реєстрації доходимо висновку, що остання характеризується тим, що: 1) вона здійснюється спеціально уповноваженими суб'єктами публічних повноважень (зазвичай це Міністерство юстиції України, державні реєстратори, Державна судова адміністрація тощо); 2) вона здійснюється у порядку та на підставі документів, визначених законодавством України; 3) об'єктами реєстрації можуть бути: відомості про фізичних та юридичних осіб, речі (рухомі та нерухомі), речові та інші права (право власності, оренди, сервітутні права тощо), документи (нормативно-правові акти, судові рішення, статuti тощо), юридичні факти (народження, смерть, набуття або втрата гро-

мадянства, утворення, реорганізація, ліквідація юридичної особи, громадського об'єднання, початок або закінчення досудового розслідування, виконавчого провадження тощо); 4) її зміст складають такі дії: внесення або скасування відомостей, зміни відомостей про об'єкт реєстрації, присвоєння унікального реєстраційного номера об'єкту реєстрації, надання інформаційних витягів з реєстру; 5) державна реєстрація має наслідком виникнення, зміну або припинення певного виду правовідносин, оскільки є формою офіційного визнання державою легітимності відповідних прав, документів, юридичних фактів або відомостей про речі.

Державна реєстрація може здійснюватися в письмовій та електронній формах. При цьому, починаючи з 2004 року, коли було утворено один з перших електронних державних реєстрів [5], розпочався поступовий перехід до електронної форми державної реєстрації, і станом на кінець 2019 року всі державні реєстри переведено в електронну форму.

У результаті державної реєстрації відповідних об'єктів формуються державні реєстри, інформація у яких може мати правовий режим відкритого (повністю або частково) або обмеженого доступу, що залежить передусім від об'єкта державної реєстрації. За цим критерієм доцільно виокремити державні публічні та непублічні реєстри. Перші містять інформацію, яка становить публічний інтерес, внаслідок чого має бути відкритою або частково відкритою з урахуванням вимог Закону України «Про захист персональних даних». Непублічні державні реєстри містять інформацію, яка підлягає захисту відповідно до вказаного вище Закону.

Разом з тим аналіз законодавства у сфері регулювання організації електронних державних реєстрів свідчить про відсутність уніфікованого підходу законодавця до визначення правил їх ведення, надання до них доступу тощо. Однак досвід деяких зарубіжних країн демонструє, що законодавством встановлено єдиний підхід до регулювання відповідних правовідносин.

Приміром, як зазначає О.А. Качура, у Грузії питаннями реєстрації речових прав на нерухоме майно, юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, друкованих засобів масової інформації, інформаційних агентств, громадських об'єднань, благодійних організацій, політичних партій, інших неприбуткових організацій уповноважено займатися Національне агентство публічного реєстру, яке підпорядковане Міністерству юстиції Грузії. 19 грудня 2008 року у Грузії було прийнято Закон «Про публічний реєстр» [6]. Цей Закон визначає організаційно-правові підстави ведення Публічного реєстру, права і обов'язки органу, який є держателем Публічного реєстру – діючої під юрисдикцією Міністерства юстиції Грузії юридичної особи публічного права – Національного Агентства Публічного Реєстру, терміни надання ним послуг, платіжні ставки, а також порядок і умови оплати вартості послуг, звільнення від оплати та повернення сплачених сум [7, с. 255]. Тобто державні реєстри, що містять інформацію, яка



становить суспільний інтерес і є повністю або частково відкритою, об'єднані у єдиний Публічний реєстр.

У Литві основними є такі державні реєстри: реєстр нерухомого майна та кадастру; реєстр юридичних осіб; реєстр адрес; реєстр жителів. При цьому консолідація інформаційних ресурсів держави в одному місці, продумана концепція побудови реєстрів дозволяє не дублювати дані в різних реєстрах, а отримувати інформацію з кожного з них в тій частині, за яку відповідає відповідний реєстр. Обмін даними між реєстрами відбувається в режимі реального часу, відтак, у разі зміни даних в одному реєстрі вони одразу стають актуальними та доступними в іншому реєстрі [8, с. 205].

У Федеративній республіці Німеччина (ФРН) з огляду на її федеративний устрій ведення основних реєстраційних проваджень, зокрема, реєстрація актів цивільного стану, реєстрація юридичних та фізичних осіб, реєстрація поземельних кадастрів децентралізоване. Однієї федеральної реєстраційної інстанції для всієї країни немає, оскільки компетенції щодо реєстрації розподілені між урядом ФРН та федеральними землями. Разом з тим у реєстраційній сфері прийнято та функціонує федеральне рамкове законодавство, тобто сукупність єдиних правил, метою яких є закладення основ нового проекту, агентства або організаційної структури [7, с. 254].

Деякі науковці справедливо зазначають, що найбільш прозорою є система реєстрів нерухомого майна, речових прав, будівель і споруд, реєстру координат та адресного реєстру, що функціонує у Швеції та має назву «Шведський банк даних про нерухомість». Основна мета створення системи банку даних полягає в тому, що користувач має можливість отримати інформацію загального характеру про права й обтяження, пов'язані з конкретним об'єктом нерухомості. Характерною особливістю «Шведського банку даних про нерухомість» є граничний обсяг інформації, яка надходить до бази з інших реєстраційних систем від державних і місцевих органів [9, с. 34].

Необхідно також наголосити на тому, що тенденцією останніх декількох років стало формування міжнародних реєстрів. Як зазначається у науковій літературі, найбільш суттєвим проектом у цій сфері є «The European Land Information Service» (EULIS) [10], учасниками якого є Австрія, Англія, Уельс, Грузія (з 2017р.), Ірландія, Литва, Нідерланди, Фінляндія, Швеція та Шотландія. Основне завдання проекту – надання можливості пошуку інформації через мережу Інтернет у державних реєстрах країн ЄС, які працюють одночасно як постачальники і розповсюджувачі інформації для порталу [11, с. 186].

Слід зазначити, що в Україні вживаються певні кроки на шляху формування єдиної системи електронної взаємодії у сфері публічного управління. Зокрема, однією з ініціатив Державного агентства з питань електронного урядування України є система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів «Трембіта» – це сучасне організаційно-технічне рішення, яке дозволяє будувати

безпечні інформаційні міжвідомчі взаємодії державним органам та органам місцевого самоврядування через інтернет шляхом обміну електронними повідомленнями між їх інформаційними системами [12]. Дана система перебуває на стадії запровадження.

Крім того, у липні 2018 року у Верховній Раді України зареєстровано законопроект «Про електронні публічні реєстри» (реєстр. № 8602) [13]. У Пояснювальній записці до законопроекту зазначається, що наразі в Україні відсутнє єдине правове поле створення, функціонування та інформаційної взаємодії державних, комунальних та інших реєстрів, кадастрів та інформаційних систем; відсутні єдиний термінологічний апарат, єдині вимоги до створення, обміну, зберігання, виправлення та формату реєстрових даних, а також до їх технічної та семантичної інтероперабельності та неперетинного узгодження об'єктів відповідних реєстрів [14].

Вказаний законопроект містить ряд позитивних нововведень. Наприклад, запроваджує поняття «пов'язуючий ідентифікатор», яке означає унікальний набір символів, що під час реєстрації присвоюється об'єкту базового державного реєстру та ідентифікує його у відповідному базовому державному реєстрі, а також використовується іншими публічними електронними реєстрами, для ідентифікації зв'язку їх об'єктів (правових та майнових статусів, речей, прав на них тощо) з відповідним об'єктом базового державного реєстру. Зазначена функція надасть, зокрема, можливість одночасного внесення актуальних відомостей до реєстрів, якщо такі відомості передбачені у базовому та інших реєстрах.

Слід також вказати на необхідність оптимізації переліку інформації, яка підлягає внесенню до деяких публічних та непублічних державних реєстрів.

Так, М.Г. Ступень, досліджуючи зарубіжний досвід формування державних реєстрів, зазначає, що в Україні необхідно розширити систему інформації, яка міститься в Державному земельному кадастровому реєстрі, зокрема: про земельні ресурси, які з певних причин лишилися без власника, або мають помилки в оформленні; ділянки, що мають власника, але не використовуються (або неефективно використовуються) в господарській діяльності [15, с. 25].

При цьому, визначаючи обсяг такої інформації, доцільно виходити з такого принципу: розширення тієї інформації, що міститься в публічних реєстрах, та зведення до мінімуму інформації у непублічних реєстрах, виключення надмірних відомостей про фізичну особу.

На підставі проведеного у статті науково-правового аналізу можна зробити певні висновки.

Недоліками правового регулювання державних реєстрів в Україні є: 1) відсутність уніфікованого підходу до визначення понять «державний реєстр», «державна реєстрація», процедур здійснення державної реєстрації; 2) неурегульованість питань інформаційної взаємодії між деякими видами державних реєстрів (реєстраторами), що є однією з причин виникнення чисельних правових спорів у сфері державної реєстрації, оскільки запровадження інформаційної вза-

ємодії між реєстрами (реєстраторами) забезпечило б інформаційну прозорість реєстрів та можливість всебічної перевірки державним реєстратором актуальності та дійсності документів, які подаються для здійснення державної реєстрації; 3) відсутність єдиного законодавчого підходу до формування переліку відомостей про об'єкт державної реєстрації.

З метою удосконалення правового регулювання державних реєстрів, у тому числі з урахуванням зарубіжного досвіду у цій сфері, необхідно: 1) запровадити уніфікований підхід до: визначення понять «державний реєстр» (як інформаційно-телекомунікаційна система) та «державна реєстрація» (як вид

державної діяльності); порядку ведення державних реєстрів, якщо їх держателем є один орган; 2) запровадження електронної інформаційної взаємодії між державними реєстрами (реєстраторами) з метою забезпечення прозорості реєстрів, зниження рівня зловживання державних реєстраторів своїм службовим становищем, чому також сприятиме прийняття Закону України «Про електронні публічні реєстри»; 3) запровадити правовий принцип визначення обсягу відомостей про об'єкт державної реєстрації, зокрема: розширення тієї інформації, що міститься в публічних реєстрах, та зведення до мінімуму інформації у непублічних реєстрах.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Тамаря Я.В. Зарубіжний досвід державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. Вип. 6. С. 66–69.
2. Кисіль А.С. Адміністративно-правове регулювання державної реєстрації юридичних осіб. *Адміністративне право і процес*. 2017. № 1(19). С. 32–41.
3. Савченко С.С. Реєстраційні процедури в діяльності органів внутрішніх справ : автореф. дис. канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2012. 18 с.
4. Гурковський М.П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : монографія. Львів : ЛьвДУВС, 2012. 204 с.
5. Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень: Закон України від 01.07.2004 № 1952-IV. URL : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1952-15>.
6. О публичном реестре: Закон Грузии от 19 декабря 2008 года № 820-Пс. URL : <https://matsne.gov.ge/ru/document/download/20560/15/ru/pdf>.
7. Качура О.А. Процедури адміністративної реєстрації: порівняльно-правова характеристика. *European political and law discourse*. 2015. Vol. 2. P. 252–256.
8. Турчин В. Закордонний досвід створення єдиного реєстру нерухомості. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 204–209.
9. Кучма К.С. Зарубіжний досвід правового регулювання адміністративних послуг у сфері екології та природних ресурсів. *Journal "ScienceRise: Juridical Science"*. 2018. № 2 (4). С. 31–35.
10. About European Land Information Service – EULIS. URL: <https://joinup.ec.europa.eu/solution/european-land-information-service-eulis/about>.
11. Славова К. Існуючі реєстраційні системи земельних прав у країнах Європейського Союзу. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2015. № 6 (41). С. 183–186.
12. Взаємодія реєстрів. Інтероперабельність: офіційний веб-сайт Державного агентства з питань електронного урядування України. URL : <https://www.e.gov.ua/ua/projects/interoperability>.
13. Про публічні електронні реєстри: проект закону від 13.07.2018 реєстр. № 8602. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64437](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64437).
14. Пояснювальна записка до законопроекту «Про публічні електронні реєстри» від 13.07.2018 реєстр. № 8602. URL : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64437](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64437).
15. Ступень М.Г. Світовий досвід функціонування кадастрових систем у контексті раціонального землекористування. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 17. С. 22–26.

**Веселова Л. Ю.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри адміністративної діяльності підрозділів поліції  
Одеського державного університету внутрішніх справ

## ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ СПЕЦІАЛЬНИХ ОРГАНІВ, СЛУЖБ ТА ПІДРОЗДІЛІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ

### PECULIARITIES OF INTERACTION WITH SPECIAL BODIES, SERVICES AND SUBSIDIES IN THE FIELD OF PROVIDING CYBER SECURITY

У статті проаналізовано особливості взаємодії спеціальних органів, служб та підрозділів у сфері забезпечення кібернетичної безпеки. Виокремлено специфіку інформаційних ресурсів у кібернетичному просторі, яка проявляється у стрімкому розвитку інформаційних та інформаційно-комунікаційних технологій. Говориться, що проблема забезпечення національної безпеки багатоаспектна, одним з найважливіших напрямів її забезпечення виступає створення ефективної правоохоронної системи, здатної протистояти негативним тенденціям в адміністративно-правовій сфері суспільних відносин. Також, відзначаючи важливість вищевказаного проблемного питання, виокремлено комплекс завдань, пов'язаних із забезпеченням кібернетичної безпеки, з визначенням ролі і місця в цьому процесі адміністративно-правових засобів регулювання. Сформульовано першочергове завдання усіх гілок державної влади на сучасному етапі розвитку інформаційного суспільства, яке полягає у запровадженні та реалізації механізмів генерації прийнятих рішень у сфері кібернетичної безпеки. Запропоновано прийняття Державної цільової програми забезпечення кібернетичної безпеки України, яка слугуватиме відправною точкою в реалізації реальної взаємодії суб'єктів забезпечення кібернетичної безпеки України. Охарактеризовано особливості проекту Державної цільової програми забезпечення кібернетичної безпеки України, які включають: визначення конкретних напрямів державної політики з протидії кібернетичним загрозам, основними серед яких мають стати концептуальна зміна філософії адміністрування у сфері забезпечення кібернетичної безпеки – від координації діяльності органів державної влади та правоохоронних органів до оперативного управління ними; розвиток державно-приватного партнерства в частині надання приватному бізнесу та громадськості реальних важелів впливу на стан забезпечення кібернетичної безпеки. В статті робиться акцент на зазначеному напрямі, який може бути реалізований шляхом включення до числа суб'єктів забезпечення кібернетичної безпеки громадських інституцій та незалежних експертів; реалізація бізнес-проектів у напрямі модернізації інформаційної та інформаційно-комунікаційної інфраструктури до рівня міжнародних стандартів; здійснення заходів, спрямованих на підвищення грамотності громадян у кібернетичній сфері на всіх рівнях освіти.

**Ключові слова:** інформаційні ресурси, кібернетичний простір, інформаційно-комунікаційні технології, державна влада, інформаційне суспільство, державна політика, правоохоронні органи, державно-приватне партнерство.

The article analyzes the peculiarities of the interaction of special bodies, services and units in the field of cybersecurity. The specificity of information resources in the cybernetic space, which manifests itself in the rapid development of information and information and communication technologies, is singled out. The problem of national security is multifaceted, one of the most important areas of its support is the creation of an effective law enforcement system that can withstand negative trends in the administrative and legal sphere of public relations. Also, noting the importance of the aforementioned problematic issue, a set of tasks related to ensuring cyber security was identified, with the definition of the role and place in this process of administrative and legal means of regulation. The primary task of all branches of state power at the present stage of the development of the information society is formulated, which consists in the introduction and implementation of mechanisms for generating adopted decisions in the field of cyber security. The adoption of the State Target Program for the Cyber security of Ukraine, which will serve as a starting point for the real interaction of the subjects of the cyber security of Ukraine, is proposed. The peculiarities of the State Target Program for Cyber security of Ukraine, which consist in determining the specific areas of the state policy on counteraction to cyber threats, are characterized, the main among which should be a conceptual change in the philosophy of administration in the field of cyber security, from coordination of activities of public authorities and law enforcement agencies to the operational management of them; the development of public-private partnerships, in terms of giving private business and the public real leverage on the state of cyber security. The article focuses on the aforementioned direction, which can be implemented by the inclusion of cybersecurity entities by public institutions and independent experts; implementation of business projects in the direction of modernization of information and information and communication infrastructure to the level of international standards; implementation of measures aimed at increasing the literacy of cyber-citizens at all levels of education.

**Key words:** information resources, cyber space, information and communication technologies, state power, information society, state policy, law enforcement bodies, public-private partnership.

Сьогодні значення інформації у найрізноманітніших соціальних процесах набуває дедалі більшого значення. Активне використання засобів обробки і передачі інформації, розвиток нових технологій викликають суттєві зміни в економічній, політичній та інших сферах суспільного життя. Багатьма дослідниками ставиться питання про формування нового – кібернетичного типу суспільства, яке приходить на зміну індустріальному суспільству. У зв'язку з цим

останніми роками суттєво збільшилася зацікавленість до юридичних аспектів суспільних відносин, що виникають та існують в області інформації.

Проблема забезпечення національної безпеки багатоаспектна. Одним з найважливіших напрямів її забезпечення виступає створення ефективної правоохоронної системи, здатної протистояти негативним тенденціям в адміністративно-правовій сфері суспільних відносин. Відзначаючи важливість вищев-

казаного проблемного питання, слід особливо виділити комплекс питань, пов'язаних із забезпеченням кібернетичної безпеки, з визначенням ролі і місця в цьому процесі адміністративно-правових засобів регулювання.

Різде посилення суспільно-економічного значення використання міжнародної мережі Інтернет загострило правові проблеми, пов'язані з застосуванням високих комп'ютерних і телекомунікаційних технологій. Відносна новизна цих проблем, стрімке нарощування процесів комп'ютеризації суспільства, зростання комп'ютерної грамотності населення стали справжнім випробуванням для правоохоронних органів, які були не готовими до адекватного протистояння і боротьби з цим новим соціально-правовим явищем.

Зазначені процеси поставили перед законодавцем проблему ефективного юридичного упорядкування суспільних відносин у кібернетичній сфері та вироблення дієвої системи спеціальних органів, служб та підрозділів у сфері забезпечення кібернетичної безпеки.

Питання адміністративно-правового статусу суб'єктів державного управління, в тому числі й тих, які забезпечують національну безпеку у кіберсфері, у науковій літературі висвітлені доволі докладно такими вітчизняними та зарубіжними науковцями, як С. Аушев, О.М. Бандурка, В.В. Бухарев, Д.В. Дубов, І.І. Жбанкова, М. Кольцов, В.К. Колпаков, С.В. Петков, М.М. Присяжнюк, О. Приходько, О.П. Рябченко, Є.І. Цифра. Водночас вироблення ефективних механізмів взаємодії вищевказаних суб'єктів державного управління наразі є малодослідженим напрямом адміністративно-правової науки та потребує проведення подальших наукових досліджень.

**Мета дослідження** полягає у формуванні науково-обґрунтованих пропозицій до національного законодавства в частині вироблення ефективних механізмів взаємодії спеціальних органів, служб та підрозділів у сфері забезпечення кібербезпеки України.

В юриспруденції дефініція «правова взаємодія» як форма соціальної взаємодії до теперішнього часу не отримала належного наукового з'ясування, не зважаючи на те, що в нормативно-правових актах, в тому числі й тих, які прийняті останніми роками, вказана правова категорія використовується доволі часто.

Найбільш повно розуміння взаємодії розкривається в процесі дослідження наукової літератури, шляхом співставлення різноманітних її конструкцій, які використовуються у наукових публікаціях, з іншими правовими явищами та правовими категоріями.

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови взаємодія визначається як взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ними [1, с. 125]. У наведеному визначенні яскраво простежуються специфічні критерії, які характеризують взаємодію не тільки з позиції спільної, але й злагожденної діяльності суб'єктів, яка виражається у взаємному зв'язку між ними, а також узгоджених діях.

Деякі науковці розглядають взаємодію комплексно, у правовій, філософській та соціологічній пло-

щині [2, с. 7]. Уявляється, що використовуючи такий підхід, В.К. Колпаков найбільш повно розкрив сутність зазначеного правового явища.

Поряд з цим заслуговує на увагу думка І.І. Жбанкової, яка розглядає взаємодію як одну з форм соціальних об'єктивно існуючих зав'язків, які нерозривно поєднані з іншими явищами правової дійсності [3, с. 17]. У цьому разі автор передовсім підкреслює соціальний аспект феномену взаємодії, розглядаючи його як частину соціального буття.

Водночас С.В. Петков під час характеристики взаємодії виокремлює умови її існування як соціально-правового явища, до яких передовсім належить взаємне існування декількох соціальних систем, а також наявність закономірних об'єктивних зав'язків між ними [4, с. 18].

Взаємодія як правова категорія також широко представлена й у національному законодавстві. Зокрема, Конституція України використовує дефініцію «взаємодія» лише одного разу, у статті 119, під час визначення функцій місцевих державних адміністрацій, зокрема, в частині забезпечення взаємодії з органами місцевого самоврядування [5]. Крім того, не зважаючи на положення частини 4 статті 5 Закону України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», відповідно до якої місцеві державні адміністрації визначені як суб'єкти, які безпосередньо здійснюють у межах своєї компетенції заходи із забезпечення кібербезпеки, слід констатувати, що напрями їх діяльності в частині забезпечення кібербезпеки України у профільному законодавчому акті також не визначені.

Звертає на себе увагу відносно нова форма співпраці вказаних суб'єктів, механізм якої ретельно визначений у коментованому законодавчому акті та полягає у державно-приватній співпраці суб'єктів забезпечення кібербезпеки України.

Дійсно, останніми роками у протидії кіберзлочинності склалася ситуація, що змушує державу зміцнювати взаємодію з приватним бізнесом і в цій сфері. Зазначене завдання в частині забезпечення державно-приватного партнерства, широкої співпраці з громадянським суспільством у сфері забезпечення кібербезпеки та кіберзахисту також закріплено у Стратегії кібербезпеки України.

Водночас слід констатувати, що форми реалізації функцій, визначених у статті 10 коментованого законодавчого акту, на жаль, законодавцем не визначені. Однак з'ясування цього питання у науці державного управління має надвелике значення. Наприклад, за цілком обґрунтованим твердженням О.П. Рябченко, форма чинить безпосередній вплив (позитивний чи негативний) на зміст державно-управлінської діяльності. Від того, наскільки повно виражена форма державного управління, залежить якість реалізації змісту діяльності у сфері державного управління [6, с. 19–20]. На цій підставі спробуємо виокремити ключові форми реалізації положень, визначених у частині 1 статті 10 цього закону.

Вважаємо, що реалізацію конкретних напрямів державно-приватного партнерства у сфері забезпе-

чення кібербезпеки України доцільно здійснювати у таких формах:

- здійснення технічних експертиз, предметом яких виступають засоби телекомунікації та комп'ютерної техніки;

- сприяння фахівців у галузі забезпечення кібербезпеки щодо здійснення оперативно-розшукової діяльності;

- збір цифрових доказів;

- розробка та впровадження програмного забезпечення з метою виявлення та попередження кіберзагроз.

Розкриваючи зміст останнього напрямку, слід зазначити, що ефективність застосування превентивних заходів у сфері забезпечення кібербезпеки дозволяє протидіяти кіберзагрозам на ранніх етапах можливого вчинення правопорушень у кібернетичній сфері. Натепер окремі українські компанії пропонують високотехнологічний продукт, заснований на останніх даних кіберрозвідки та аналізі реальних хакерських атак, призначення якого полягає у виявленні та попередженні різноманітних кіберзагроз. Застосування сучасних розробок у сфері забезпечення кібербезпеки спрямовано на захист інформаційних ресурсів критично важливих об'єктів інфраструктури, а також підвищення рівня захищеності об'єктів критичної інформаційної інфраструктури та сталості їх функціонування. Розуміння зазначених об'єктів сформульовано в Законі України «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України». Аналіз їх співвідношення дає підстави для висновку, що останні виступають в ролі комунікаційних або технологічних систем критично важливих об'єктів інфраструктури та співвідносяться як загальне й часткове. Слід зазначити, що законодавець покладає відповідальність за розробку правил формування переліку об'єктів критичної інформаційної інфраструктури, а також критеріїв віднесення об'єктів до цього переліку на Кабінет Міністрів України. Аналіз Порядку формування переліку інформаційно-телекомунікаційних систем об'єктів критичної інфраструктури держави, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 563 [7], дозволив дійти висновку, що до об'єктів критичної інфраструктури можуть бути віднесені підприємства, що працюють у сфері енергетики (наприклад, АЕС), хімічної промисловості, транспорту, інформаційно-комунікаційних технологій, електронних комунікацій, а також підприємства банківського і фінансового сектору.

На окрему увагу заслуговує питання щодо з'ясування особливостей взаємодії правоохоронних органів України у сфері забезпечення кібербезпеки України. Організуюча роль в процесі реалізації вказаного напрямку належить Раді національної безпеки і оборони України, яка, відповідно до статті 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України», наділена координаційними та контрольними функціями щодо діяльності органів виконавчої влади [8].

Зауважимо, що сьогодні в структурі РНБО України діють два координаційні органи, діяльність яких

безпосередньо пов'язана з координацією діяльності суб'єктів забезпечення кібербезпеки України. Йдеться насамперед про Національний координаційний центр кібербезпеки (скорочено – Центр) та Міжвідомчу комісію з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки (скорочено – Комісія).

Попри те, що обидва органи багато в чому дублюють функції, завдання та повноваження один одного, в їх організаційно-правовому статусі є і певні відмінності. Слід відмітити, що Комісія, відповідно до частини 1 Положення про неї, виступає в ролі консультативно-дорадчого органу при РНБО України. Відповідно, її повноваження Комісії випливають із її організаційно-правового статусу та мають переважно експертно-аналітичне спрямування, як-от: отримання інформаційних, статистичних, довідкових та інших матеріалів від суб'єктів забезпечення інформаційної безпеки, з метою вирішення питань, пов'язаних із забезпеченням інформаційної безпеки; проведення науково-експертної аналітичної роботи з підготовки та реалізації загальнонаціональних та галузевих програм розвитку інформаційно-комунікаційної сфери; реалізація інформаційної політики шляхом участі у засіданнях консультативно-дорадчих органів підприємств, установ та організацій; утворення експертних груп та залучення фахівців у галузі інформаційної безпеки в процесі вирішення питань, що віднесені до компетенції Комісії [9]. Отже, можемо твердити про доволі обмежену компетенцію Комісії у сфері забезпечення кібербезпеки України.

Таким чином, підбиваючи проміжний підсумок, слід констатувати, що переважна частина положень цього документу [9] є застарілими, розроблялись в умовах відсутності реального інформаційного впливу ззовні, а відтак – не враховують сучасної організаційно-правової специфіки забезпечення національної безпеки України у кібернетичній сфері.

На існуванні прогалин у механізмі координації діяльності суб'єктів забезпечення кібербезпеки також наголошує Д.В. Дубов. Учений зазначає, що брак координації у сфері забезпечення кібербезпеки передовсім породжується значною кількістю суб'єктів її забезпечення. Можливі шляхи щодо розв'язання цієї проблеми, на думку науковця, полягають насамперед у наданні більш широких повноважень РНБО України або ж у створенні нового державного органу із спеціальними функціями по забезпеченню кібербезпеки. Але все ж таки вчений констатує, що на цей час у державному управлінні ще не вироблено дієвих механізмів ефективного реалізації державної політики у сфері забезпечення національної безпеки у кібернетичній сфері [10, с. 332].

Окремо слід зупинитися на з'ясуванні ролі та місця Ради національної безпеки та оборони України в процесі забезпечення національної безпеки України у кібернетичній сфері.

По-перше, слід звернути увагу, що відповідно до статті 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони України» РНБО України виконує організаційну та контролюючу функції за діяльністю органів виконавчої влади у сфері національної

безпеки і оборони України [8]. Вказаний напрям діяльності РНБО реалізується через повноваження зазначеного правоохоронного органу. Наприклад, координаційна функція РНБО щодо реалізації державної політики із забезпечення кібербезпеки проявляється у наділенні РНБО компетенцією щодо прийняття рішень, пов'язаних із визначенням стратегічних національних інтересів України, концептуальних підходів та напрямів забезпечення національної безпеки і оборони в інформаційній сфері, а також виробленні заходів інформаційного характеру відповідно до масштабу потенційних та реальних загроз національним інтересам України.

У цьому контексті слід звернути увагу на рішення РНБО України від 29 грудня 2016 року «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації» [11].

На виконання вказаного рішення РНБО України Президенту України пропонується визначити Генерального державного замовника Національної програми інформатизації з урахуванням актуальних загроз кібербезпеці держави. Уявляється, що відповідно до положень цього документу координаційна роль Ради національної безпеки і оборони України проявляється у завданнях, визначених перед органами виконавчої влади та правоохоронними органами держави.

Цілком слушною виглядає позиція М.М. Присяжнюка та Є.І. Цифри, які стверджують, що метою визначення таких завдань є: забезпечення кіберзахисту об'єктів критичної інформаційної інфраструктури; посилення відповідальності за невиконання вимог законодавства стосовно захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах; забезпечення повного та об'єктивного розслідування кібератак на інформаційно-телекомунікаційні системи фінансового сектора держави; виявлення та припинення фактів використання органами державної влади програмних продуктів, що розроблені суб'єктами господарювання держави-агресора, використання яких заборонено відповідно до рішень РНБО України щодо застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), уведених у дію указами Президента України [12, с. 66]. Зазначене свідчить про реалізацію Радою національної безпеки і оборони України координаційної функції, адже РНБО України, відповідно до покладених на неї повноважень, приймає рішення

щодо координації діяльності суб'єктів забезпечення кібербезпеки України та надання пропозицій Президентові України щодо вдосконалення системи національної безпеки у сфері кіберзахисту.

За умови комплексного правового підходу до вироблення організаційно-правового механізму взаємодії суб'єктів забезпечення кібербезпеки необхідно враховувати специфіку інформаційних ресурсів у кібернетичному просторі, яка проявляється у стрімкому розвитку інформаційних та інформаційно-комунікаційних технологій. З цієї причини першочергове завдання усіх гілок державної влади на сучасному етапі розвитку інформаційного суспільства полягає не стільки у виробленні або вдосконаленні законодавчого базису, скільки у запровадженні та реалізації механізмів генерації вже прийнятих рішень.

А тому найбільш важливим кроком на етапі цілком сформованої законодавчої основи забезпечення кібербезпеки України вважаємо за доцільне запропонувати розроблення та якнайшвидше прийняття Державної цільової програми забезпечення кібербезпеки України, робота над якою наразі навіть не розпочата суб'єктами законодавчої ініціативи. Прийняття вказаного документу слугуватиме відправною точкою в реалізації реальної взаємодії суб'єктів забезпечення кібербезпеки України. Відмінною особливістю Державної цільової програми забезпечення кібербезпеки України повинно стати визначення конкретних напрямів державної політики з протидії кіберзагрозам, основними серед яких мають стати: а) концептуальна зміна філософії адміністрування у сфері забезпечення кібербезпеки, від координації діяльності органів державної влади та правоохоронних органів до оперативного управління ними; б) розвиток державно-приватного партнерства, в частині надання приватному бізнесу та громадськості реальних важелів впливу на стан забезпечення кібербезпеки. Зазначений напрям може бути реалізований шляхом включення до числа суб'єктів забезпечення кібербезпеки громадських інституцій та незалежних експертів; в) реалізація бізнес-проектів у напрямку модернізації інформаційної та інформаційно-комунікаційної інфраструктури до рівня міжнародних стандартів; г) здійснення заходів, спрямованих на підвищення грамотності громадян у кіберсфері на всіх рівнях освіти.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. VIII. 1728 с.
2. Колпаков В.К. Взаимодействие милиции и общественности в сфере правопорядка. Київ : УАВД, 1993. 80 с.
3. Жбанкова И.И. Проблема взаимодействия. Минск : Наука и техника, 1970. 144 с.
4. Петков С.В. Эффективный менеджмент в органах внутренних дел : монографія. Сімферополь : Таврія, 2004. 564 с.
5. Конституція України від 28.06.1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
6. 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.
7. Про затвердження Порядку формування переліку інформаційно-телекомунікаційних систем об'єктів критичної інфраструктури держави. Постанова Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2016 р. № 563. *Офіційний вісник України*. 2016. № 69. Ст. 2332.
8. Про Раду національної безпеки і оборони України : закон України від 05.03.1998 № 183/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 35. Ст. 237.

9. Про Міжвідомчу комісію з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України : указ Президента України від 22.01.2002 № 63/2002. *Офіційний вісник України*. 2002. № 4. Ст. 132.

10. Дубов Д.В. Геополітичне суперництво у кіберпросторі як чинник впливу на національну безпеку України : дис. ... докт. політ. наук : 21.01.01. Національний інститут стратегічних досліджень. Київ. 2016. 434 с.

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації» : указ Президента України від 13 лютого 2017 року №32/2017. *Офіційний вісник України*. 2017. № 16. Ст. 464.

12. Присяжнюк М.М., Цифра Є.І. Особливості забезпечення кібербезпеки. *Ресстрація, зберігання і обробка даних*. 2017. Т. 19, № 2. С. 61–68.

Губанова Т. О.,

*доктор юридичних наук, доцент, заслужений юрист України,  
директор Фінансово-правового коледжу***ІНФОРМАЛЬНА ОСВІТА ЯК РІЗНОВИД ОСВІТИ  
ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ****INFORMAL EDUCATION AS A VARIETY OF EDUCATION UNDER  
THE LEGISLATION OF UKRAINE**

У статті проведено аналіз різновидів вітчизняної освіти на підставі положень законодавства України з урахуванням характеристики сучасної освітньої системи України. Акцентовано увагу на тому, що утвердження принципу верховенства права, імплементація міжнародних стандартів призвели до виникнення нових освітніх інституцій й інноваційних напрямів у системі освіти, що вимагає відповідного теоретичного обґрунтування та наукового дослідження. Законодавство України закріплює відносно нові види освіти, які підлягають обов'язковій науковій характеристиці задля розуміння їх сутності і змісту. Зазначено, що нормативно-правове закріплення трьох видів освіти на законодавчому рівні – формальної, неформальної та інформальної. Держава визнає ці види освіти, створює умови для розвитку суб'єктів освітньої діяльності, що надають відповідні освітні послуги, а також заохочує до здобуття освіти всіх видів. Тобто можна стверджувати, що законодавством встановлено три самостійні незалежні і своєрідні види освіти, які є рівнозначними, однак різними за сутністю. Доведено, що виокремлення цих видів, як і їх змістовне наповнення, є нетрадиційним для вітчизняного законодавства. Проаналізовано наукові позиції з приводу поняття, значення, сутності інформальної освіти. Звернуто увагу, що міжнародні та європейські нормативно-правові акти як частина національного законодавства значною мірою впливають на формування змісту освіти в європейських країнах. У їх межах визначаються методологічні орієнтири щодо формування базових видів освіти, забезпечуються правові основи забезпечення таких видів освіти з урахуванням соціально-економічних, політичних, технологічних змін задля духовного й культурного розвитку суспільства. Запропоновано авторське визначення інформальної освіти та сформульовано перелік характерних ознак.

**Ключові слова:** *освіта, система освіти, формальна освіта, неформальна освіта, інформальна освіта.*

The article analyzes the varieties of national education on the basis of the provisions of the legislation of Ukraine, taking into account the characteristics of the modern educational system of Ukraine. Attention is drawn to the fact that the establishment of the rule of law, implementation of international standards have led to the emergence of new educational institutions and innovative trends in the education system, which requires appropriate theoretical substantiation and scientific research. The legislation of Ukraine establishes relatively new types of education that are subject to compulsory scientific characterization in order to understand their nature and content. It is noted that the legal and legal consolidation of three types of education at the legislative level: formal, non-formal, informal. The state recognizes these types of education, creates conditions for the development of educational entities that provide relevant educational services, and encourages the acquisition of education of all types. That is, it can be argued that the legislation establishes three independent, independent and distinctive types of education, which are equal but different in nature. It is proved that the isolation of these species, as well as their substantive content, is unconventional for the national legislation. Scientific positions concerning the concept, meaning, essence of information education are analyzed. It is noted that international and European regulations, as part of national legislation, have a significant influence on shaping the content of education in European countries. Within them, methodological guidelines for the formation of basic types of education are defined, the legal bases for providing such types of education are taken into account, taking into account socio-economic, political, technological changes for the spiritual and cultural development of society. The author's definition of informal education is offered and a list of characteristic features is formulated.

**Key words:** *education, education system, formal education, non-formal education, information education.*

Освіта в Україні є складним за змістом, сутністю і призначенням утворенням. Вона передбачає різні прояви, включає різноманітні напрями і охоплює певні види. Види освіти є динамічним угрупованням, що перебуває у постійному взаємозв'язку й розвитку та характеризується сукупним оновленням не лише змісту, але й внутрішньої будови. Утвердження принципу верховенства права, імплементація міжнародних стандартів призвели до виникнення нових освітніх інституцій й інноваційних напрямів у системі освіти, що вимагає відповідного теоретичного обґрунтування та наукового дослідження. Вітчизняне законодавство закріплює відносно новий підхід до виокремлення видів освіти, які слід охарактеризувати задля розуміння їх сутності і змісту. Змінюється і сама сутність поняття «освіта», адже сучасні можливості практично необмежені ні у часі, ні

у просторі. Суб'єкти освітнього процесу навчаються і здобувають нові вміння, навички і знання не лише у традиційному, звичному форматі (формальна освіта), а все більше за межами звичних форм. Досить великої поширеності набувають елементи освітнього процесу через одержання важливих знань під час участі у діяльності громадських організацій чи у віртуальному просторі завдяки Інтернету та мобільним пристроям як індивідуально, так і колективно. Глобалізаційні та реформаційні процеси, за яких технології дозволяють окремим особам здобувати знання в безліч різних способів, зокрема, через відкриті освітні ресурси і на відстані, інформальне навчання набуває все більшої ваги і значення.

Аналізуючи положення Закону України від 05.09.2017 р. «Про освіту» [1], варто зазначити, що в окремі частини його частини врегульовано види освіти



(стаття 8). Так, вітчизняним законодавством про освіту визначено, що особа реалізує своє право на освіту впродовж життя шляхом формальної, неформальної та інформальної освіти. Держава визнає ці види освіти, створює умови для розвитку суб'єктів освітньої діяльності, що надають відповідні освітні послуги, а також заохочує до здобуття освіти всіх видів. Тобто можна стверджувати, що законодавством встановлено три самостійні незалежні і своєрідні види освіти – формальну, неформальну та інформальну.

Такий поділ не є традиційним для вітчизняної системи освіти та законодавства, адже Закон України від 23.05.1991 р. «Про освіту» [2] (втратив чинність у зв'язку з прийняттям Закону України від 05.09.2017 р. «Про освіту») подібного розподілу не містив. Великий тлумачний словник сучасної української мови слово «інформальний» визначає як: «1) неформальний, неофіційний; 2) «невимушений, звичайний» [3], тобто етимологічно можна вважати «інформальний» та «неформальний» словами-синонімами, тоді як українське законодавство розмежовує їх в контексті освіти. На початку XXI століття вчені почали розглядати три складники освітньої системи (М. Баріллас де Дуарте, Л. Таміліна, Й. Петнучева, М.В. Лалбрейт та Б. Зеленак, У. Хіррач-Шнайдер, М. Краузе, С. Волл). Для позначення формальної освіти використовували і продовжують вживати той самий термін “formal education”. “Non-formal” слугує терміном для визначення неформальної освіти. Термін “informal” взяли на озброєння для позначення інформальної освіти, тобто префікс інживається у своєму другому значенні: без освітніх інституцій, без диплому чи сертифікату, без структури, навчального плану тощо. Отже, у Європейській педагогічній літературі розрізняють три складники освітньої системи, та загальноприйнятим є використання таких термінів: formal education / формальна освіта; non-formal education / неформальна освіта; informal education / інформальна освіта [4]. Не погоджується з такою термінологією законодавства В. Бахрушин, зазначаючи, що «такі визначення придатні для надання загального розуміння понять, але не для законодавства. Вони не задовольняють принцип правової визначеності, а також сформульовані в межах цілісної термінологічної системи, яка не повністю збігається з українським законодавством і практикою застосування термінів. Крім того, слід зазначити, що через специфіку української системи освіти не завжди можливо однозначно перекласти окремі поняття українською мовою, оскільки в нас не завжди існують відповідні об'єкти, процеси тощо. Тим не менш, ми можемо побачити з наведених визначень ключові відмінності, що відмежовують види освіти один від одного. Зокрема, основна різниця між формальною та неформальною освітою полягає у тому, що остання є доповненням чи альтернативою формальній, а також в офіційному визнанні чи невизнанні державою або уповноваженими недержавними органами кваліфікацій, одержуваних за результатами здобуття освіти. Головною відмінністю інформальної освіти від інших видів

є те, що вона не інституалізована» [5]. Враховуючи таку наукову позицію, варто зазначити, що законодавець застосує саме такі три назви для позначення видів освіти, тому слід їх використовувати і у наукових дослідженнях.

Відповідно до нормативно-правових положень інформальна освіта (самоосвіта) – це освіта, яка передбачає самоорганізоване здобуття особою певних компетентностей, зокрема, під час повсякденної діяльності, пов'язаної з професійною, громадською або іншою діяльністю, родиною чи дозвіллям. У словниковій літературі можна знайти таке пояснення інформальної освіти: «інформальна освіта – неофіційна, самоорганізована (самоосвіта), індивідуальна пізнавальна діяльність (життєвий, соціальний досвід); неорганізоване опанування інформації, що зазвичай не має цілеспрямованості. Здійснюється, зокрема, через самоосвіту, відвідування бібліотек, театрів, музеїв, під час подорожей, у ході спілкування з друзями. Як соціально-побутова, неструктурована освіта може відбуватися у сім'ї, суспільстві, у процесі виконання роботи, що становить найбільш поширену форму навчання на робочому місці» [6, с. 14]. Так, слід відзначити досить широке коло можливостей для здобуття інформальної освіти.

Інформальну освіту слід відмежовувати від інших видів освіти – формальної та неформальної. Формальною освітою є освіта, яка здобувається за освітніми програмами відповідно до визначених законодавством рівнів освіти, галузей знань, спеціальностей (професій) і передбачає досягнення здобувачами освіти визначених стандартами освіти результатів навчання відповідного рівня освіти та здобуття кваліфікацій, що визнаються державою. У літературі можна знайти переліки специфічних рис, які характеризують формальну освіту: 1) є історично зумовленою підсистемою суспільства; 2) відображає у своїй структурі й функціонуванні суспільні відносини; 3) є засобом соціальної безперервності, тобто забезпечення спадкоємності поколінь; 4) поширює панівну в суспільстві ідеологію [7, с. 30]; або ж: 1) здійснюється у спеціально створених освітніх закладах; 2) забезпечує оволодіння систематизованими знаннями, уміннями та навичками; 3) передбачає цілеспрямовану діяльність суб'єктів навчального процесу; 4) здійснюється спеціально підготовленим персоналом; 5) завершується отриманням загально-визнаного документа про освіту (диплома, сертифіката) [8, с. 25–26]. Неформальна освіта – це освіта, яка здобувається зазвичай за освітніми програмами та не передбачає присудження визнаних державою освітніх кваліфікацій за рівнями освіти, але може завершуватися присвоєнням професійних та/або присудженням часткових освітніх кваліфікацій. До сфери неформальної освіти належать індивідуальні заняття під керівництвом тренерів чи репетиторів, тренінги та короткотермінові курси, що переслідують практичні короткострокові цілі. Неформальна освіта не має вікових, професійних чи інтелектуальних обмежень щодо учасників, нерідко не обмежується часовими рамками. Заклади чи організації, що займають-

ся неформальною освітою, зазвичай не присуджують кваліфікацій і не провадять формального оцінювання навчальних досягнень учасників. У цьому секторі найчастіше застосовують інноваційні підходи, апробують новаторські методи та технології навчання. Розширення застосування неформальної освіти може бути корисним: а) для суспільства в цілому (сприяння демократизації, розвитку громадянського суспільства, громадської активності та лідерства; вирішення проблеми дозвілля молоді та осіб похилого віку); б) для формальної освіти (можливість гнучко та швидко реагувати на потреби ринку праці та послуг, задовольняючи вимоги учнів, робітників та роботодавців і доповнюючи освітні пропозиції; зростання мотивації учасників навчально-виховного процесу, їх особистісної зацікавленості); в) для учасників (можливість самовдосконалення та виховання самооцінки; розвиток громадянських навичок; виховання почуття причетності, солідарності; оптимальне поєднання свободи і відповідальності; можливість самостійного вибору часу, місця, тривалості навчання) [9].

Вітчизняний поділ освіти на три види із виокремленням серед них інформальної освіти співвідноситься із концепцією нової моделі європейської освіти, яка міститься у висновках Лісабонського саміту щодо політики освіти ЄС, відображених в «Меморандумі безперервної освіти Європейського Союзу» [10]. У Меморандумі зазначається, що успішний перехід до економіки і суспільства, заснованого на знаннях, повинен супроводжуватися процесом безперервної освіти (навчання впродовж життя). Крім формальної освіти, що завершується видачею загальнонавчального диплома або атестата, навколо якого і формується освітня політика будь-якої держави, в концепцію безперервної освіти включені ще два види освітньої діяльності, а саме: неформальна освіта (зазвичай не супроводжується видачею документа, здобувається в освітніх установах або громадських організаціях, клубах і гуртках, а також під час індивідуальних занять з репетитором або тренером) й інформальна освіта (індивідуальна пізнавальна діяльність, що супроводжує повсякденне життя і необов'язково має цілеспрямований характер). У рамках цієї концепції неформальний та інформальний види освіти включаються в загальний процес навчання.

Т. Лискіна та Н. Паульзен виокремлюють вісім підходів до розуміння інформальної освіти у зарубіжній науковій парадигмі:

1) інформальна освіта як діяльність – процес усвідомленої активної взаємодії, у якому є об'єкт і суб'єкт, цілепокладання, проектування і здійснення дій, процес подальшого аналізу результатів і порівняння їх з плановими завданнями;

2) інформальна освіта як результат діяльності, який може збігатися з метою діяльності, але може і не збігатися;

3) інформальна освіта як процес (послідовна зміна явищ, станів у розвитку; сукупність послідовних дій для досягнення освітньої мети, результату);

4) інформальна освіта як освіта (засвоєння окремих компетенцій, отримання знань, умінь та навичок із акцентом на спонтанності інформального процесу освіти і обов'язковій присутності насиченості середовища, у якому воно здійснюється);

5) інформальна освіта як навчання (спеціально організований, керований процес цілеспрямованої передачі соціального досвіду із акцентом на самостійності навчання у контексті інформальної освіти; причому не стільки на отриманні певної суми нових знань, скільки на вдосконаленні знань, вже здобутих індивідом)

6) інформальна освіта як форма навчання (діяльність, здійснювана у певному порядку і режимі);

7) інформальна освіта як процес набуття інформації;

8) інформальна освіта як життєвий досвід (побутовий, професійний, релігійний, практичний, армійський, ментальний, емоційний тощо), за такого підходу інформальна освіта виступає процесом самонавчання, самореалізації та самоудосконалення [11].

Е. Гусейнова та Ю. Лук'янова визначають інформальну освіту як неорганізований, не завжди усвідомлений та цілеспрямований процес, що триває протягом усього життя людини. Фактично це здобуття необхідних знань, умінь, навичок у формі життєвого досвіду [12]. Р. Преснер зазначає, що інформальна освіта передбачає «накопичення знань, умінь та навичок шляхом набуття життєвого досвіду. Вона не завершується та не передбачає дипломів чи інших документів, що підтверджують її завершення. Інформальна освіта охоплює індивідуальну пізнавальну діяльність, спонтанну освіту, спілкування, читання, відвідини музеїв, театрів, мандрівки, засоби масової інформації. Завдяки інформальній освіті особистість має змогу відшукати ідентичність, пов'язану з віком, культурою та професійною діяльністю» [13, с. 412]. І. Жукевич зазначає, що «інформальна освіта стає актуальною як потужний освітній потенціал суспільства в системі неперервного навчання. Інформальна освіта є загальним терміном для освіти поза межами освітнього середовища: індивідуальна пізнавальна діяльність; самоосвіта, яка реалізується через активну діяльність у соціумі; професійне спілкування; відвідування майстер класів, тренінгів тощо» [14, с. 141]. Слід погодитись із тим, що «на відміну від формальної та неформальної, в інформальній освіті не завжди чітко простежується мета навчання, навіть сама людина не усвідомлює, що набула певних знань чи навичок» [15, с. 9]. В. Горшкова зазначає, що «інформальну освіту людина отримує значною мірою спонтанно, в процесах і ексцесах спільної життєдіяльності: трудових процесах, святах, у театрі, у сім'ї, у туристичних поїздках. Особливе місце в сучасній інформальній освіті посідає система засобів масової комунікації (телебачення, Інтернет, радіо, кінематограф, музика тощо)» [16]. С. Яблоков стверджує, що «визнання знань, одержаних у результаті інформального і неформального навчання може також допомогти в тому, щоб особи, які найбільш віддалені від ринку праці, наблизилися до нових

можливостей навчання і працевлаштування. Зокрема, визнання може підтримати молодих непрацевлаштованих осіб, що шукають першу роботу чи мають невеликий професійний досвід, щоб показати і створити ринкову цінність їхніх умінь, навичок і компетенцій, набутих у різних середовищах» [17, с. 107].

Таким чином, підсумовуючи, варто зазначити, що в Україні, на законодавчому рівні закріплено три види освіти – формальну, неформальну та інформальну. Міжнародні та європейські нормативно-правові акти як частина національного законодавства значною мірою впливають на формування змісту освіти в європейських країнах. У їх межах визначаються методологічні орієнтири щодо формування базових видів освіти, забезпечуються правові основи

забезпечення таких видів освіти з урахуванням соціально-економічних, політичних, технологічних змін задля духовного й культурного розвитку суспільства. Інформальна освіта – це нормативно-визначений вид освіти, який полягає у здійсненні самостійної пізнавальної діяльності в повсякденному житті. Враховуючи нормативні та доктринальні джерела, поняття «самоосвіта» слід вважати синонімом до інформальної освіти. До характерних ознак інформальної освіти можна віднести такі: 1) здійснюється безперервно у повсякденному житті; 2) не передбачає у процесі участі спеціального суб'єкта – освітнього закладу; 3) включає досить широке коло механізмів для здобуття; 4) не підтверджується спеціальним документом; 5) не має обов'язкового характеру.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 38-39. Ст. 5.
2. Про освіту : Закон України від 23.05.1991 р. (втратив чинність). *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1991 р. № 34. Ст. 451.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови : 250000 / уклад. та голов. ред. В. Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : Перун, 2005. 1728 с. URL: [https://ukrainian\\_explanatory.academic.ru/64775/інформальний](https://ukrainian_explanatory.academic.ru/64775/інформальний).
4. Pathways 2.0 towards recognition of non-formal learning/education and of youth work in Europe. Retrieved from: [http://pjpeu.coe.int/documents/1017993/2361095/Pathways\\_II\\_towards\\_recognition\\_of\\_nonformal\\_learning\\_Jan\\_2011.pdf/6af26afb-daff-4543-9253-da26460f8908](http://pjpeu.coe.int/documents/1017993/2361095/Pathways_II_towards_recognition_of_nonformal_learning_Jan_2011.pdf/6af26afb-daff-4543-9253-da26460f8908).
5. Бахрушин В. Неформальна та інформальна освіта – навіщо вони нам потрібні? URL: <http://education-ua.org/ua/articles/872-neformalna-ta-informalna-osvita-navishcho-voni-nam-potribni>.
6. Лук'янова Л.Б., Аніщенко О.В. Освіта дорослих: короткий термінологічний словник. Київ ; Ніжин : Видавець ПП Лисенко М.М., 2014. 108 с.
7. Павлик Н.П. Неформальна освіта у системі освіти України. *Освітологічний дискурс*. 2016. № 2. С. 27–37. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/osdys\\_2016\\_2\\_5](http://nbuv.gov.ua/UJRN/osdys_2016_2_5).
8. Змеєв С.И. Андрагогика : основы теории и технологии обучения взрослых. Москва : ПЕР СЭ, 2003. 208 с.
9. Неформальна освіта як важливий елемент безперервної освіти. URL: <http://javoriv-rda.gov.ua/osvita/neformalna-osvita-yak-vazhlyvyj-element-bezperervnoji-osvity/>.
10. Меморандум неперервного образования Европейского Союза. URL : <http://www.znanie.org/docs/memorandum.html>.
11. Лискина Т.В., Паульзен Н.С. Современные подходы к определению понятия «информальное образование». *Известия БГУ*. 2018. № 1. URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-podhody-kopredeleniyu-ponyatiya-informalnoe-obrazovanie>.
12. Гусейнова Е.І., Лук'янова Ю.М. Неформальна освіта як важливий чинник безперервної освіти. Сумський національний аграрний університет. Педагогічні науки. URL : [http://www.rusnauka.com/11\\_NPE\\_2012/Pedagogica/4\\_106261.doc.htm](http://www.rusnauka.com/11_NPE_2012/Pedagogica/4_106261.doc.htm).
13. Преснер Р. Форми освіти дорослих у системі післядипломного навчання. *Актуальні питання гуманітарних наук : міжвуз. зб. наук. пр. молодих вчених Дрогобиц. держ. пед. ун-ту ім. Івана Франка / Дрогобиц. держ. пед. ун-т ім. Івана Франка, Рада молодих вчених. Дрогобиц*, 2016. Вип. 15. С. 408–413.
14. Жукевич І.П. Інформальна освіта як фактор трансформації сучасної освіти. *Збірник наукових праць Херсонського державного університету. Педагогічні науки*. 2017. Вип. 79(1). С. 140–144. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/znppn\\_2017\\_79\(1\)\\_30](http://nbuv.gov.ua/UJRN/znppn_2017_79(1)_30).
15. Partners hip between the European Commission and the Council of Europe in the Field of Youth [Text]. Strasburg, Brussels, 2011. 19 p. Available at: <http://pjp-eu.coe.int/en/web/youth-partnership>.
16. Горшкова В.В. Взаимодействие формального, неформального и информального образования как современное направление развития человека. *Концепт: научно-методический электронный журнал: Современные научные исследования: актуальные теории и концепции*. 2014. № 26. С. 176–180.
17. Яблоков С. Интеграция формального, неформального та інформальної освіти в навчанні англійської мови. *Педагогічні науки: теорія, історія, інноваційні технології*. 2018. № 1. С. 106–123. URL : [http://nbuv.gov.ua/UJRN/pednauk\\_2018\\_1\\_13](http://nbuv.gov.ua/UJRN/pednauk_2018_1_13).

Гулян А. Д.,  
студентка юридичного факультету  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Карпенко Р. В.,  
викладач кафедри цивільно-правових дисциплін  
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

## ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛІКИ КРИПТОВАЛЮТИ ЯК ІНВЕСТИЦІЙНО-СПЕКУЛЯТИВНОГО АКТИВУ

### TRANSFER THAT ARE NEEDERS FOR CRYSTOVAL AS INVESTMENT UNION SPECULATIVE ASSET

Розглянуто проблеми використання криптовалюти в міжнародній та вітчизняній фінансовій сфері. Проведено детальний огляд етапів становлення криптовалюти у світі та Україні. Зроблено аналіз природи криптовалюти. Приділено увагу огляду основних видів криптовалюти та особливостям їхнього використання. Проаналізовано процес імплементації криптовалюти в фінансовій сфері України.

**Ключові слова:** електронні гроші, фіатні гроші, криптовалюта, Bitcoin, безпека інтернет-розрахунків, платіжні засоби, транзакції.

Рассмотрены проблемы использования криптовалюты в международной и отечественной финансовой сфере. Проведен детальный обзор этапов становления криптовалюты в мире и Украине. Сделан анализ природы криптовалюты. Уделено внимание обзору основных видов криптовалюты и особенностям их использования. Проанализирован процесс имплементации криптовалюты в финансовой сфере Украины.

**Ключевые слова:** электронные деньги, фиатные деньги, криптовалюта, Bitcoin, безопасность интернет-расчетов, платежные средства, транзакции.

The problems of using cryptographic products in the international and domestic financial sphere are considered. A detailed review of the stages of formation of cryptographic goods in the world and Ukraine was conducted. An analysis of the nature of cryptography is done. The attention was paid to the overview of the main types of cryptographic products and their peculiarities. The process of implementation of cryptology in the financial sphere of Ukraine is analyzed.

**Key words:** electronic money, fiat money, crypto currency, Bitcoin, Internet security, payment facilities, transactions.

**Постановка проблеми.** Розвиток цифрової економіки посилює популярність електронних валют, які здатні швидко реагувати на зміни віртуального ринку платежів. Криптовалюта у сучасній системі міжнародних валютно-фінансових та кредитних відносин є зручною формою електронних розрахунків і перспективною для здійснення інвестицій. Актуальними питаннями сьогодні є визначення особливостей функціонування криптовалюти біткоїн на сучасних фінансових ринках, аналіз динаміки курсу та оцінка переваг і недоліків її впровадження для національної системи господарювання. Біткоїн є найпопулярнішою та найбільш ліквідною цифровою валютою, яка не прив'язана до будь-якої національної валюти чи нематеріальних активів і не є підконтрольною.

Глобалізація, нестримне зростання грошових ринків, загальна комп'ютеризація і розвиток ІТ-технологій спричинили появу в нашому суспільстві величезної кількості додаткових інститутів, фінансових інструментів і нових форм взаємодії між людьми. Одним із них є електронні гроші. Криптовалюти – новий вид електронних грошей, що швидко набирає популярності. За даними «CoinMarketCap», сьогодні у світі є 699 видів криптовалют, їх сумарна ринкова капіталізація збільшилася на 53% із початку 2017 р.,

з 17,7 до 27,144 млрд. дол. США [4] при тому, що в січні 2016 р. становила 6 млрд. дол. США [5].

Капіталізація ринку криптовалют перевищила 230 млрд. дол. США, а біткоїна – 129 млрд. дол. США [6]. Біткоїни створюються шляхом «майнінгу» – процесу формування нових блоків у базі даних із використанням комп'ютерних потужностей і спеціального обладнання. Цікавим є те, що банки, які використовують технологію блокчейн, щорічно економлять від 8 до 12 млн. дол. США. Кожен день виникає близько 3600 нових біткоїнів, проте їх кількість обмежена – 21 мільйон. Прогнозується, що останній біткоїн здобудуть 2140 року [7], коли винагорода за відкритий блок становитиме 0,00000001 біткоїна. Натепер випущено понад 16 мільйонів біткоїнів (76% від їх можливої кількості). Динаміка курсу валюти є нестійкою і визначається коливанням попиту та пропозиції. Аналізуючи динаміку біткоїна, вона дуже коливається. За останні 9 років він зріс просто в шалені рази більше ніж у 2500 разів. Якщо називати приблизні цифри за роками, то: 2009 р. – 0,003 дол. США, 2010 р. – 0,5 дол. США, 2011 р. та 2011 р. – 10 дол. США., потім був зріс 2013 р. – 900 дол. США, 2014 р. – 1 147,25 дол. США, у 2015 р. – упав до 272 дол. США, що пов'язано з економічно-політичними зрушеннями в країнах діяльності бірж, з 2016 р. курс – 714 дол. США

цілому можна побачити позитивну тенденцію [8], 2017 р. – 8 000 дол. США. Із 1 серпня 2017 р від найпопулярнішої криптовалюти біткоїн (BTC – Bitcoin) з’явилося нове відгалуження – біткоїн кеш (BCC – Bitcoin Cash) через те, що користувачі і розробники системи не змогли дійти спільної думки щодо майбутнього валюти і вирішили піти своїми шляхами. У результаті курс біткоїна значно виріс, установивши новий історичний рекорд 8 000 дол. США за монету [9]. На думку спеціалістів, вартість біткоїна буде збільшуватися кожні 2 роки, до 2021 року його вартість досягне 100 тис. дол. США. Функція біткоїна – передання, накопичення і збереження вартості. Проте у цієї валюти є як переваги, так і недоліки, які потрібно враховувати. До основних переваг біткоїна можна віднести: децентралізацію (не контролюється ніким і ніхто не керує нею), універсальність (можна платити скільки завгодно, обміняти на будь-яку іншу криптовалюту, робити платежі або заощадження), анонімність (публічні адреси відкриті в блокчейні, але хто стоїть за ними – дізнатися з блокчейну неможливо), ефективність (економічна вартість у блокчейні менша ніж у традиційних платіжних каналах, а швидкість транзакції – набагато вища ніж у банківських платежів), безпека (криптопротокол дає гарантію, що гроші придуть до одержувача і при цьому йтимуть від платника), тренд позитивного зростання вартості біткоїна, відсутність комісії, найбільша ліквідність порівняно з іншими криптовалютами, довіра спільноти до біткоїна більша ніж до будь-якої іншої криптовалюти.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблемам сутності та розвитку криптовалют, їх видів, переваг та недоліків присвячені праці М. Ліхачова, Н. Поливки, М. Куцевола, О. Шевченко-Наумової, А. Квітки, І. Лубенця та ін. Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. Окремого дослідження вимагають особливості та тенденції розвитку біткоїнів, які щороку зазнають суттєвих змін і які варто піддати науковому аналізу для прогнозування майбутньої динаміки.

**Мета статті.** Визначення сучасних тенденцій розвитку криптовалют у світі загалом і в Україні зокрема.

**Виклад основного матеріалу.** Криптовалюта – найбільш гучна інновація фінансового світу за останні роки. Не тільки в соціальних мережах і на форумах, але й у центробанках, парламентських комітетах та урядах багатьох країн світу тривають активні дебати, пов’язані з нею. Гроші – це один із стовпів людської цивілізації. Починаючи з кінця 70-х років минулого століття, залежно від зростання світової економіки, посилення конкурентної боротьби, наростання і інфляції, різкого збільшення обсягу фінансових операцій, не пов’язаних із конкретними зовнішньо-торговельними угодами, а також у зв’язку з кризою ключової валюти системи – долара США, Бреттон-Вудська валютна система дедалі менше задовольняла потреби міжнародної торгівлі і руху капіталу. На міжнародному ринку з’явилися фіатні гроші. Фіатні гроші – це законні платіжні засоби,

номінальна вартість яких встановлюється, забезпечується і гарантується державою за допомогою її авторитету і влади, які не мають жодної самостійної вартості. Тобто гроші давно стали абстрактним математичним вираженням вартості, а інформаційні технології вивели цю абстрактність на новий рівень. Більшість розрахунків у світі відбуваються у безготівковій формі – це трильйонні суми різних грошей у вигляді цифр на екрані комп’ютера. Але поряд із консервативними електронними засобами особливої уваги заслуговують криптовалюти.

Термін «криптовалюта» – прямий переклад англійського «cryptocurrency», тобто віртуальна валюта, захищена криптографією. Криптовалюта – це швидка і надійна система платежів і грошових переказів, основана на новітніх технологіях і наразі не підконтрольна жодному уряду. Ставлення держав до криптовалюти є різним. Трапляються як приклади відвертого захоплення в Австралії, Німеччині, Нідерландах, Новій Зеландії, Сінгапурі, деяких штатах США, різних офшорах, так і серйозні обмеження, що здатні перерости в заборонні заходи (Індонезія, Китай, Росія, Україна). На прямі заборони зважилися тільки Болівія і Еквадор. Німеччина має намір взяти криптовалюту під урядовий контроль. За інформацією, опублікованою у виданні *Die Welt*, одне з рішень пропонує узяти під контроль транзакції у віртуальних валютах, зокрема біткоїнах. Цей захід спрямований на запобігання фінансування тероризму, – проблеми, яка особливо загострилася після терористичної тривоги в Мюнхені. Багато урядів обрали лінію спостереження з обережним оптимізмом – це більшість країн Євросоюзу, Великобританія і Швейцарія, федеральний уряд США, Канада, Японія і країни Південно-Східної Азії. У більшості розвинених країн світу фінансове законодавство адаптується до проблеми регулювання криптовалют, і незабаром це питання буде вирішене таким або іншим чином.

Питання, чи є криптовалюти грошима залишається сьогодні відкритим у більшості країн світу. Загалом, гроші – це складна система інституцій, взаємних зобов’язань, правових норм і законів. Електронні гроші є продовженням цієї системи у цифровому вимірі. Вони не можуть існувати поза консервативною фіатно-кредитною грошовою системою. Це принциповий момент, на який потрібно звернути увагу, перш ніж перейти до аналізу природи криптовалют. Директива ЄС 2009/110 не обмежує коло емітентів типом установи: випуск електронних грошей можуть здійснювати як банки, так й інші установи відповідно до встановлених вимог. Із точки зору права визначальною особливістю електронних грошей є те, що, з одного боку, вони є засобом платежу, а з іншого – зобов’язанням емітента, яке має бути виконаним у традиційних неелектронних грошах. За електронними грошима завжди стоїть або банк або банківський рахунок із реальними грошима. Отже, електронні гроші не мають своєї вартості і є одиницями виміру звичайних грошей [1]. Розуміння правової природи криптовалют не є можливим без розу-

міння технології, на основі якої вони функціонують. Зважаючи на те, що більшість сучасних криптовалют «списані» з вихідного коду Bitcoin, зробимо акцент саме на ньому. Зі створенням Bitcoin у 2008 році була реалізована ідея електронної валюти, яка б не мала прив'язки до єдиного емітента, яка б не контролювалась урядом, а операції з переказу коштів були б миттєвими, анонімними та максимально дешевими. Bitcoin – це передусім розподілена р2р мережа, в якій немає єдиного емісійного центру, а емісія відбувається автоматично на основі математичного алгоритму і кожен учасник мережі бере участь у підтриманні роботи мережі. Для забезпечення анонімності всіх операцій у мережі використовуються криптографічні методи асиметричного шифрування даних із застосуванням публічного та приватного ключів. Наріжним каменем Bitcoin є технологія blockchain. Це публічна база всіх транзакцій, коли-небудь зроблених у системі Bitcoin, яка організована у систему блоків даних. Кожен новостворений блок містить хеш-суму попереднього. Отже, створюється безперервний ланцюжок взаємопов'язаних блоків інформації, який бере початок від так званого genesis block (перший блок у системі Bitcoin) до останнього, знайденого системою блоку. Використовуючи цю базу, кожен користувач має змогу дізнатися, яка кількість Bitcoin належала конкретному гаманцю у певний відрізок часу. Blockchain зберігається одночасно у всіх користувачів мережі.

Вартість Bitcoin є результатом співвідношення попиту та пропозиції на нього серед його користувачів, тобто як формально, так і фізично, Bitcoin стоїть поза межами класичної грошової системи. Він не є уособленням жодних фіатних грошей, а є високотехнологічним явищем, що існує суто за своїм внутрішнім математичним алгоритмом. І якщо виходити з легального визначення електронних грошей, то можна сказати, що Bitcoin сьогодні виконує функцію грошей, не будучи при цьому електронними грошима. Потрібно зазначити, що Європейський центральний банк у жовтні 2012 року опублікував доповідь щодо статусу Bitcoin і проаналізував його правову сутність на відповідність чинному законодавству ЄС. Було висловлено припущення про те, що Bitcoin може мати правовий статус, аналогічний електронним грошам. Наразі в США вже сформувалась прецедентна практика, яка визначає криптовалюту як валюту або ж одну з форм грошей. Один із впливових американських фінансових органів – Internal Revenue Service – визначив, що для цілей федерального оподаткування криптовалюту слід вважати не формою грошей, а як власність. У Німеччині схиляються до надання криптовалюті статусу приватних коштів, які можуть використовуватись як оплата та замінити традиційну валюту в цивільно-правових договорах.

Bitcoin – перша і найвідоміша з безлічі криптовалют, символ і флагман криптовалютного світу, а також однойменна грошова одиниця, яка обертається всередині системи. Далі на прикладі Bitcoin розглянемо, як працює криптовалюта. Bitcoin роз-

починався з концепції – документа, опублікованого 31 жовтня 2008 року таємничою особою, що працювала під псевдонімом Сатоши Накамото. Хто є справжнім розробником – одна ця людина або група – досі невідомо, незважаючи на численні журналістські розслідування. Із січня 2009 року бере свій початок практична реалізація цієї концепції в програмному коді. Найвизначніша особливість Bitcoin із точки зору економіки полягає в тому, що це цифровий товар з обмеженою пропозицією, а його алгоритм влаштований так, що в системі може існувати максимум 21 мільйон одиниць, кожна з яких також називається «bitcoin». Графік емісії визначається програмно і заздалегідь відомий. Після того, як будуть згенеровані останні монети, їх кількість не змінюється. Економіка Bitcoin побудована на дефляційній моделі, яка викликає побоювання у багатьох економістів, але вони не знаходять практичного обґрунтування. Насправді, такої відносно невеликої кількості монет цілком достатньо для повсякденних розрахунків, оскільки 1 bitcoin ділиться на 100 000 000 частин, які називаються «сатоши», на честь творця системи. Якщо ж говорити про особливості Bitcoin, що відрізняють його від інших видів електронних і паперових грошей, то це децентралізація і доступність. Мережа Bitcoin є поєднанням усіх клієнтських програм(гаманців) і розподіленої бази даних blockchain (блокчейн, ланцюжок блоків), яка зберігається на кожному комп'ютері, де встановлений повний клієнт. Блокчейн є повністю відкритим для перегляду реєстром усіх операцій у системі. Підключення до цього реєстру можливе за допомогою власного гаманця або веб-інтерфейсу спеціальних сервісів моніторингу з будь-якої точки світу, без паролів і будь-якої іншої авторизації; повна прозорість розрахунків. Історію будь-якого платежу можна (теоретично) відстежити до самого моменту генерації монет і він ніколи не буде видалений із бази даних. Знаючи тільки адресу Bitcoin, можна у будь-який час розпізнати всі транзакції, прийняті цією адресою або відправлені з неї; вільний вибір міри участі. Можна встановити офіційний клієнт Bitcoin Core, який зберігає всю історію транзакцій, або ж один з онлайн або мобільних гаманців, які вимагають значно менше ресурсів, за допомогою яких зручно або просто спробувати технологію, або ж оплачувати невеликі покупки під час подорожей. Для максимальної безпеки існують апаратні гаманці з додатковими мірами захисту; можливість анонімних розрахунків. Bitcoin надає зручний і за бажанням анонімний засіб розрахунків, адреса – номер рахунку в системі – не пов'язаний із його власником, для його відкриття не потрібно жодних документів. Це рядок завдовжки близько 34 символів із цифр і букв латинського алфавіту в різному регістрі. Його можна перевести у форму QR- коду або іншого двомірного коду для зручності розрахунків, а також передати як у оригінальному вигляді; нагорода за підтримку мережі.

Нові біткойни надходять в оборот у вигляді нагороди для тих, хто здійснює обчислювальні операції, що забезпечують передання транзакцій. Обчислен-

ня дістали назву «майнінг» (від англійського слова «mining» – видобуток корисних копалин). Завдання майнерів полягає в тому, щоб записати в один блок усі транзакції, які сталися в мережі з моменту випуску попереднього біткойна (в середньому це близько 10 хвилин), і «затвердити» його складним криптографічним підписом. Наступний блок обчислюється на основі підпису попереднього, що дає гарантію безповоротності транзакцій, а також запобігає потраплянню в систему фальшивих знаків. Так блоки зчіплюються між собою, утворюючи ланцюжок – блокчейн; неперевершений захист. Із кожним новим блоком росте обчислювальна потужність, необхідна майнерам для розрахунку всього ланцюжка з нуля, чим довший ланцюг, тим важче «зламати» мережу. Сьогодні Bitcoin – це децентралізована обчислювальна мережа, продуктивність якої більше ніж у 8 разів перевищує сумарну обчислювальну потужність усіх суперкомп'ютерів у світі. Для того, щоб захопити над нею навіть обмежений контроль, потрібні величезні ресурси і витрати в сотні мільйонів доларів [3]. Сьогодні Bitcoin – сучасна цифрова валюта, яка прекрасно підходить для розрахунків у мережі Інтернет. Усе більше магазинів приймають Bitcoin як одну з опцій оплати. Простота і зручність відкриття рахунку в біткойнах залучають до цієї цифрової валюти все більше людей із країн, що розвиваються. У багатьох державах Азії й Африки мережа Bitcoin замінює людям важкодоступне і дороге банківське обслуговування. У розвинених країнах отримали поширення POS-термінали для розрахунків біткойнами в магазинах, банкомати для криптовалют, апаратні гаманці для Bitcoin. Виник справжній бум стартапів, які використовують Bitcoin. Виявилось, що технологія блокчейна підходить не лише для фінансових розрахунків, але і для розподіленого зберігання даних про різні активи. Окрім Bitcoin, у світі у і інші криптовалюти, більш відомі як Альткойни. Альткойни називають альтернативою Bitcoin (звідси і сама назва Altcoin), оскільки більшість із них сподіваються або замінити Bitcoin, або покращити щонайменше один із його параметрів, наприклад швидкість транзакцій монет у мережі, метод розподілу монет, або алгоритм майнінгу. Більшість цих валют використовують код Bitcoin, але несумісні з ним.

Із моменту відкриття вільного доступу до протоколу Bitcoin кілька сотень клонів намагаються повторити успіх Bitcoin, проте такі монети довго не існують. Якщо вірити даним сайту CoinMarketCap.com, то тільки за 2014 рік кількість Альткойнів збільшилася з 67-ти до 550-ти. Але за версією деяких поважних джерел незабаром ринок буде обмежений трьома-чотирма основними криптовалютами. Наприклад, Litecoin (з англ. «lite» – легкий, «coin» – монета) – однорангова інтернет-валюта, яка вміщує майже нульові за вартістю платежі в будь-яку точку світу. Litecoin був створений у 2011 році колишнім працівником Google Чарлі Лі як більш доступна криптовалюта. Litecoin замислювався розробниками як еволюція Bitcoin і має низку відмінностей від нього, відрізняється більш швидким часом підтвер-

дження транзакцій і підвищеною ефективністю зберігання ніж Bitcoin. Litecoin є другою за величиною капіталізацією криптовалютою у світі і на кінець 2015 року коштував приблизно 3\$. Dogecoin – це одна з альтернативних криптовалют, яка створена на основі коду Litecoin і була представлена в грудні 2013 року. Dogecoin, на відміну від інших криптовалют має достатньо швидкий період початкового майнінгу. Darkcoin – перша криптовалюта, яка дозволяє здійснити повну анонімність платежів і угод завдяки фірмовій технології DarkSend. Суть цієї технології полягає в тому, що платіж (ланцюжок транзакцій) проходить через спеціальний центральний гаманець DarkSend. Таким чином, відстежити транзакції практично неможливо, що реально є досить тривожним фактором у розвитку цієї криптовалюти. Про популярність Darkcoin свідчить той факт, що за даними рейтингу CoinMarketCap.com наразі ця вона перебуває на п'ятому місці за рівнем капіталізації, поступаючись лише Bitcoin, Litecoin, Ripple і NXT, та становить 35 мільйонів доларів США. Потрібно зазначити, що сьогодні криптовалюти не залежать від жодної біржі або пулу, а з незаконною діяльністю в криптовалютах правоохоронці навчилися боротися так само, як і з іншими економічними злочинами.

Серед недоліків біткойна варто вказати на такі, як цінова нестабільність, втручання хакерів, дефляційна природа валюти призводить до скорочення витрат населення, що є негативним економічним країни, неможливість повернути перекази, анонімність переказу коштів стає на заваді державі контролювати переміщення валюти, що робить можливим безперешкодне виведення коштів із країни. Із метою узагальнення та систематизації регулювання обігу біткойну розрізняють 3 підходи: 1. Заборона або дуже сильне обмеження використання цієї криптовалюти. Прикладом можуть бути: Тайланд, Бангладеш, Саудівська Аравія та ін. Цікавим прикладом є Китай, його торговельний ринок є найбільший в світі по біткойну, коли Народний Китайський банк (70% якого належить державі) забороняє використовувати віртуальні гроші фінансовим інституціям. 2. Спроби нормативно-правового регулювання віртуальної валюти. Наприклад, США, Великобританія, Японія. 3. «Сиди й очікуй». Інші держави вирішують це питання (характерне країнам Європи). Багато хто дотримується думки, що біткойн – це чергова фінансова піраміда, але спільним між ними нині є швидке зростання прибутковості та збагачення людей, хто раніше почав це. Для біткойна важливим є залучення нових учасників, але не фіатних грошей. Найважливішим є те, що метою проекту біткойн, як бачив його засновник Сатоші Накамото, було не отримання більших доходів на зростанні вартості криптовалют, а створення нової, децентралізованої і незалежної від держави грошової системи на базі тимчасової розподіленої комп'ютерної мережі. Успіх цього проекту буде штовхати вартість біткойна вгору, а невдача призведе до падіння. Національний банк України розглядає біткойн як грошовий сурогат, який не має забезпечення реальною вартістю і не може використовуватися фізичними та юридични-

ми особами на території України як засіб платежу, оскільки це суперечить нормам українського законодавства. Незважаючи на це, Україна сьогодні є серед топ-10 країн світу за кількістю біткоїнів, а також кількістю біткоїн-бізнесменів. При цьому українці заробляють близько 15% від усіх коштів за майнінг. Незважаючи на ризики, з біткоїн як зі зручною формою конвертування працюють Приватбанк, Ощадбанк, Альфа банк, Сбербанк Росії, ПУМБ, Креді Агріколь, Фідобанк [10, с. 7]. Отже, можна зробити висновок, що основними особливостями використання криптовалюти біткоїн є забезпечення конфіденційності користувачів та анонімності переказів, прискорення обігу капіталу, скорочення значних операційних витрат, які пов'язані з обігом паперових грошей, удосконалення системи грошових переказів, мінімізація впливу інфляційних процесів, а також спрощення платіжної системи. І хоча більшість країн у світі не визнають біткоїн як повноцінний засіб платежу, а також наявність наявності недоліків, не можна заперечувати, що Україна може отримати низку переваг на державному рівні від впровадження цієї системи платежу. Біткоїн може виступити альтернативою долара та євро у міжнародних розрахунках. На окрему увагу органів державної влади заслуговує вивчення технології блокчейн, на якій побудований ринок біткоїн, зокрема можливостей використання в антикорупційній політиці. Якщо забезпечити повну транспарентність трансакцій із біткоїн, розробити інституціональне поле функціонування ринку криптовалют та зменшити дійсні недоліки, застосування цієї системи платежу одночасно здатне підвищити ефективність державної політики чи під біткоїн свої обчислювальні потужності. Водночас Україна входить до п'ятірки.

Щодо України, то у нас існує та ж проблема, що й у більш цивілізованих країнах, – технології випереджають законодавство. Проблема – одна, підходить до вирішення – різні. Згідно із Законом «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні», електронні гроші – це одиниці вартості, що зберігаються на електронному пристрої, приймаються як засіб платежу особами, відмінними від тих, хто їх випускає, і є грошовим зобов'язанням у готівковій або безготівковій формі [3]. Випуск електронних грошей може здійснювати лише банк, на якого покладаються обов'язки з їхнього погашення. Через свої технології Bitcoin не потрапляє під українське визначення поняття «електронні гроші», оскільки не містить зобов'язання емітента з його погашення, не має єдиного емісійного центру, не прив'язаний до жодних готівкових або безготівкових коштів. «Безготівкові кошти» за українським законодавством можуть існувати лише у формі записів на банківських рахунках. Банки не беруть участі у процесі емісії та обігу криптовалют, тому Bitcoin не може вважатись «коштами». Не потрапляє Bitcoin і під визначення «платіжної системи», оскільки основною та обов'язковою функцією платіжної системи є проведення переказу грошових коштів. Тоді як через гаманець Bitcoin здійснюється переказ суто Bitcoin, який, як ми вка-

зали вище, не є грошовими коштами. Загалом, ситуація зрозуміла: є нова технологія і відповідна пропозиція в законодавстві. Так, НБУ у своєму листі від 08.12.2014 р. визначає Bitcoin як «грошовий сурогат», який не має забезпечення реальною вартістю і не може використовуватися фізичними та юридичними особами на території України як засіб платежу, оскільки це, на їхню думку, суперечить нормам українського законодавства [2]. Національний Банк абсолютно не збентежено те, що його позиція, як мінімум, суперечить положенням Закону «Про Національний банк України». У законі визначено, що грошовий сурогат – це будь-які документи у вигляді грошових знаків, що відрізняються від грошової одиниці України, випущені в обіг не НБУ і виготовлені з метою здійснення платежів у господарському обігу. Проте технологічно криптовалюти далекі від поняття електронного документа, адже електронний документ – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, ураховуючи обов'язкові реквізити документа.

**Висновки.** Сьогодні значно зростає зацікавленість пересічних громадян у використанні криптовалюти, як зростає кількість компаній, які працюють із цією валютою. Досить багато проводиться спеціальних навчальних курсів для вивчення специфіки роботи з криптовалютою bitcoin. На нашу думку, це відбувається на тлі масових банкрутств фінансових установ, відповідно до втрат населенням своїх депозитних заощаджень, інфляція. Тому, з одного боку, інвестування в криптовалюту не є таким ризикованим. Однак, з іншого боку, незважаючи на міжнародний досвід використання криптовалюти та численних її переваг, вважаємо за доцільне консультуватись із майнерами, досліджувати динаміку коливання bitcoin, врахувати те, що хакери завжди розвиваються в одну епоху і крокують поряд із новими технологіями, тому необхідно добре зважувати всі застереження та інструкції щодо купівлі bitcoin. Утримуватись від розрахунків цією валютою в нашій країні можна лише з міркувань відсутності відповідної інфраструктури для обміну криптовалюти в готівку для щоденного використання, а також існують обмеження в її використанні у сфері споживчих послуг. Проте у сфері консалтингу, інформаційних послуг та IT імовірність оплати криптовалютою досить висока. Саме тому першочерговим завданням є розроблення нормативно-правових актів на прикладі Данії, Англії, Нідерландів та інших країн, які вільно використовують криптовалюту bitcoin та широко впроваджують її для розрахунків. Такі IT-технології, як цифрова валюта, зрештою придуть в Україну і стануть способом взаєморозрахунків для більшості громадян. За умов відповідного їх вдосконалення, законодавчого регулювання та створення інфраструктури ця технологія займе вагоме місце в повсякденному житті населення України. Використання системи bitcoin як варіант оплати товарів і послуг істотно розширює можливості ведення аграрного бізнесу, дає можливість проводити розрахунки за сільськогосподарську продукцію та послуги



ги там, де немає банків та інших платіжних систем або ж комісії за банківське обслуговування надмірно високі (наприклад, у деяких країнах Азії). Головна і єдина умова – наявність інтернету. Водночас використання цієї системи в економічних розрахунках

потребує популяризації її переваг над традиційними розрахунками та «адаптації» її до кожного економічного регіону, в чому і полягають перспективи подальших досліджень цієї теми та наукових дебатів щодо її застосування у світовій аграрній економіці.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Директива 2009/110/ЕС Євро-пейського Парламенту. URL: [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a1](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_a1)
2. Про Національний банк України. Закон України від 05.04.2001 № 2346-III (Редакція станом на 11.08.2013). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/2346-14>.
3. Резніченко Е. Безпека Інтернет-банкінгу: практичні аспекти. URL: [http://www.prostobank.ua/internet\\_banking/s](http://www.prostobank.ua/internet_banking/s).
4. Crypto Currency Market Capitalizations // Telegram. URL: <http://coinmarketcap.com/>.
5. Рынок криптовалют вырос в полтора раза с начала 2017 года. URL: <http://forklog.com/rynok-kriptoalyut-vyros-v-poltora-raza-s-nachala-2017-goda/>.
6. CryptoCurrency Market Capitalizations. URL: <http://coinmarketcap.com>.
7. Bitcoin/USD. URL: <http://greatworld.ru/istoriya-bitkoina-grafik-kursa>.
8. Біткоїн побив новий рекорд. URL: <https://minfin.com.ua/ua/2017/11/17/31000414/>.
9. Желюк Т. Використання криптовалюти на ринку платежів: нові можливості для національних економік. *Фінанси і кредит*. 2016. No 3. С. 56.
10. Задорожна А.В. Перспективи розвитку біткоїнів у світі. *Економіка. Фінанси. Право*. 2016. № 11. С. 17–20.

**Гуть Н. Ю.,**  
кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри конституційного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## КОНЦЕПЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ В СУЧАСНІЙ НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА І ПРОЦЕСУ

### CONCEPTS OF ADMINISTRATIVE PROCESS IN MODERN SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS

У роботі аналізуються представлені в юридичній науці концепції адміністративного процесу. Констатується, що кожна концепція адміністративного процесу має право на існування, адже всі вони базуються на реально існуючих у правовій системі України фактах, явищах та нормах. Водночас найбільш ґрунтовно представлені в юридичній літературі три із них: 1) концепція широкого розуміння адміністративного процесу; 2) юрисдикційна (правоохоронна) концепція адміністративного процесу; 3) концепція вузького розуміння адміністративного процесу. Представники широкого розуміння адміністративного процесу стверджують, що процесуальна форма присутня всюди, де виникає необхідність реалізації матеріальних норм адміністративного права, а всі організаційні правовідносини є за своєю правовою природою процесуальними відносинами. Представники юрисдикційної та правоохоронної концепції адміністративного процесу, по-перше, переконані в тому, що процесуальна форма може бути притаманна тільки діяльності, яка пов'язана з адміністративно-юрисдикційною чи правоохоронною діяльністю компетентних органів, по-друге, стверджують, що організаційні правовідносини рівномірно розподілені між матеріальними і процесуальними правовідносинами. Представники концепції вузького визначення адміністративного процесу наполягають на тому, що процесуальна форма пов'язується винятково з діяльністю однієї гілки влади – судової, а тому процесуальні відносини виникають лише у сфері здійснення адміністративними судами правосуддя.

**Ключові слова:** адміністративний процес, концепції адміністративного процесу, управлінський процес, юрисдикційний процес.

The paper analyzes the concepts of administrative process presented in legal science. It is stated that every concept of the administrative process has the right to exist, because all of them are based on the facts, phenomena and norms actually existing in the legal system of Ukraine. However, three of them are most thoroughly presented in the legal literature: 1) the concept of a broad understanding of the administrative process; 2) jurisdictional (law enforcement) concept of the administrative process; 3) the concept of a narrow understanding of the administrative process. Representatives of a broad understanding of the administrative process argue that the procedural form is present wherever there is a need to implement substantive rules of administrative law, and all organizational legal relations are inherently procedural relations. Representatives of the jurisdictional and law-enforcement concepts of the administrative process, firstly, are convinced that the procedural form can be inherent only in activities related to the administrative-jurisdictional or law-enforcement activities of the competent authorities, and secondly, that the organizational legal relations are evenly distributed between substantive and procedural relations. Representatives of the concept of narrow definition of the administrative process insist that the procedural form relates solely to the activity of one branch of power - the judiciary, and therefore procedural relations arise only in the sphere of administration of justice by the courts.

**Key words:** administrative process, concepts of administrative process, administrative process, jurisdictional process.

Адміністративний процес є явищем правової дійсності, яке постійно привертає до себе увагу науковців. Пояснюється це тим, що на відміну від інших галузей права, де чітко проведена межа між матеріальними та процесуальними відносинами, в адміністративному праві є велика кількість правовідносин, які науковці час від часу відносять або до групи матеріальних, або до групи процесуальних відносин. Чітких же критеріїв їх поділу наразі немає. Можна лише говорити про існування чисельних наукових підходів щодо розмежування цих відносин на матеріальні та процесуальні.

Таким чином, є декілька основних і менш розповсюджених у юридичній літературі концепцій адміністративного процесу, які зумовлюють його зміст, місце в загальній системі категорій адміністративного права і процесу та його функціональне призначення як однієї із форм діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У зв'язку з цим важливим бачиться аналіз основних концепцій адміністративного процесу, кожна з яких має свої особливості та відповідним чином впливає на сучасні уявлення про функції адміністративного процесу.

Види та зміст концепцій адміністративного процесу в науці адміністративного права і процесу розкривався в працях Т.О. Гуржій, Є.Ф. Демського, Є.В. Додіна, О.К. Застрожної, І.О. Картузової, Т.О. Коломоща, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, М.Я. Масленнікова, О.І. Миколенка, А.Ю. Осадчого, І.В. Панової, В.Г. Перепелюка, В.М. Протасова, Н.Г. Саліщевої, В.Д. Сорокіна, М.М. Тищенко, О.В. Фатхутдінової та інших вчених. Разом з тим у юридичній літературі аналіз таких концепцій зводиться здебільшого до характеристики основних постулатів концепції та переліку яскравих представників адміністративного права, які наполегливо у своїх дослідженнях доводять правильність запропонованої ними концепції. При цьому замало праць, в яких би пояснювалась та обґрунтовувалась позиція представників наявних концепцій адміністративного процесу без нищівної критики опонентів. Кожен науковий підхід, авторська думка мають право на існування до тих пір, поки вона не втратила зв'язок з реально існуючим станом речей у праві. Тому кожна концепція адміністративного процесу має право на існування, адже всі вони базуються на реально існуючих у правовій системі України фактах, явищах та нормах.

Отже, огляд видів та змісту основних концепцій адміністративного процесу є корисним як для розвитку теорії адміністративного права і процесу, так і для вдосконалення національного законодавства, що своєю чергою позитивно позначиться на правозастосовній діяльності суб'єктів адміністративного права.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є такі:

- 1) визначити основні види концепцій адміністративного процесу, які були представлені в радянські часи, а зараз представлені в науковій літературі України;
- 2) охарактеризувати особливості кожного з визначених видів концепцій адміністративного процесу.

У юридичній літературі представлено безліч концепцій та окремих авторських підходів щодо визначення адміністративного процесу. Всі вони цікаві з методологічної точки зору, адже кожен автор конструє свої погляди, спираючись на один чи два базових аргументи. Наприклад, представники вузького розуміння адміністративного процесу заявляють, що формою діяльності суду під час здійснення ним правосуддя є юридичний процес, а тому юридичний процес не може бути формою діяльності інших державних органів та органів місцевого самоврядування. Діяльність цих органів набуває прояву в інших формах, наприклад, у вигляді здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності (що породжує певні теоретичні дискусії стосовно змісту поняття «адміністративна юрисдикція»), надання адміністративної послуги, у вигляді адміністративної процедури тощо. Представники юрисдикційної чи правоохоронної концепції адміністративного процесу заявляють, що основою розмежування процесуальної та непроцесуальної діяльності є визначення відношення такої діяльності до юрисдикційної (правоохоронної) діяльності. Адже, на думку представників цієї концепції, саме юрисдикційна (правоохоронна) діяльність є тим мірилом, яке дозволяє розмежувати між собою процесуальні і непроцесуальні явища. Нарешті, представники концепції широкого розуміння адміністративного процесу за основу класифікації правових явищ на процесуальні і непроцесуальні, беруть поділ норм права та правовідносин на дві групи – статичні і динамічні. Відповідно, робиться висновок, що всі статичні норми належать до матеріальних норм адміністративного права, а всі динамічні – до процесуальних норм адміністративного права. У зв'язку з тим, що будь-яка діяльність органу державної влади чи органу місцевого самоврядування завжди регламентується «динамічними нормами», то і сама діяльність таких органів набуває процесуального змісту.

Як бачимо, кожна концепція має достатнє теоретичне обґрунтування, а тому оцінити її з точки зору правильності чи неправильності неможливо.

Сьогодні можна говорити про такі три основні концепції адміністративного процесу: 1) концепція широкого розуміння адміністративного процесу; 2) юрисдикційна чи правоохоронна концепція адміністративного процесу; 3) концепція вузького розуміння адміністративного процесу. Цей висновок потребує обґрунтування.

У юридичній літературі дуже часто згадується концепція управлінського чи позитивного адміністративного процесу. Про управлінський чи позитивний адміністративний процес заговорили в юридичній літературі тоді, коли виникла необхідність у представників концепції широкого розуміння адміністративного процесу обґрунтувати єдність і водночас розбіжності між адміністративним процесом, який пов'язаний із застосуванням до осіб заходів адміністративного примусу, та процесом, який пов'язаний із реалізацією владними суб'єктами тих повноважень, які не мають відношення до адміністративного примусу. З цього періоду в рамках концепції широкого розуміння адміністративного процесу стали виділяти два види адміністративного процесу – юрисдикційний та управлінський [1, с. 187, 192]. Пізніше, у зв'язку з тим, що термін «управління» та «державне управління» став поступово замінюватися іншими поняттями (публічне управління, публічне адміністрування), науковці України почали управлінський та позитивний процеси називати «неюрисдикційний» або «неконфліктний» адміністративний процес. Наприклад, О.В. Кузьменко на підставі аналізу праць інших представників концепції широкого розуміння адміністративного процесу робить такий висновок: «Представники вказаної наукової течії відносять групу так званих неконфліктних відносин до розряду процесуальних. Це своєю чергою дало можливість розширити обсяг предмета адміністративно-процесуального права через об'єднання у його рамках як юрисдикційних, так і неюрисдикційних суспільних відносин» [2, с. 77–78]. Отже, управлінський та позитивний процеси є лише видами адміністративного процесу, доречність існування яких обґрунтовується в межах концепції широкого розуміння адміністративного процесу, а тому вони позбавлені самостійного значення в загальній класифікації концепцій адміністративного процесу, хоча їм іноді присвячуються наукові та навчально-методичні праці. Наприклад, В.Г. Перепелюк у навчальному посібнику «Адміністративний процес. Загальна частина» розглядає особливості управлінського адміністративного процесу [3]. Зі змісту навчального посібника видно, що В.Г. Перепелюк є представником концепції широкого розуміння адміністративного процесу, але незрозумілим залишається те, чому автор в книзі під загальною назвою «Адміністративний процес» обмежився тільки характеристикою особливостей управлінського процесу?

Також у юридичній літературі можна знайти концепцію адміністративного процесу як виду адміністративної процедури. Вона не є розповсюдженою в Україні, а до її яскравих представників можна віднести В.М. Протасова і О.І. Миколенка [4; 5]. Основна ідея цієї концепції полягає в тому, що всі норми і правовідносини за рівнем статичності чи динамічності можна поділити на два види – матеріальні і процедурні. Серед процедурних норм і правовідносин можна виділити дві підгрупи – організаційно-процедурні та процесуальні норми і правовідносини. Відміннос-

ті у думках В.М. Протасова і О.І. Миколенка полягають лише у тому, що перший в основу критерію поділу організаційно-процедурних і процесуальних норм та правовідносин поклав правоохоронну діяльність та правоохоронні відносини, а другий – ступінь правової регламентації процедури. Тобто, на думку О.І. Миколенка, якщо права процедура детально прописана в законодавстві та передбачає додаткові механізми її реалізації, то така процедура є за своєю суттю процесуальною. Якщо ж права процедура має мінімальний рівень правового регулювання та забезпечення (наприклад, відсутні додаткові гарантії її реалізації), то така процедура є за своєю суттю організаційно-процедурною. Таким чином, В.М. Протасов і О.І. Миколенко розглядають адміністративне судочинство лише як одну із процесуальних форм діяльності органів державної влади. Водночас В.М. Протасов одночасно є яскравим представником правоохоронної концепції адміністративного процесу, яка визначає сутність цього правового явища через аналіз та встановлення змісту правоохоронної діяльності і правоохоронних відносин, тоді як значна кількість особливостей в обґрунтуванні адміністративного процесу у працях О.І. Миколенка не дають можливості однозначно зачислити його до однієї із трьох основних концепцій адміністративного процесу. Він, зокрема, вважає, що до адміністративного процесу сьогодні без сумніву можна віднести: 1) діяльність адміністративних судів щодо розгляду публічних спорів в порядку, передбаченому КАСУ; 2) діяльність органів адміністративної юрисдикції щодо розгляду справ про адміністративні правопорушення в порядку, передбаченому КУпАП; 3) дисциплінарні провадження з адміністративних справ, що передбачені дисциплінарними статутами та спеціальними положеннями про дисципліну; 4) примусові виконання рішень судів та інших органів, які не були виконані в добровільному порядку. Це дає можливість говорити про О.І. Миколенка як вченого, який пропонує додаткову аргументацію щодо доречності існування адміністративно-деліктного процесу та юрисдикційного адміністративного процесу [5, с. 216].

Отже, концепція широкого розуміння адміністративного процесу, юрисдикційна (правоохоронна) концепція адміністративного процесу та концепція вузького розуміння адміністративного процесу найбільш ґрунтовно представлені в юридичній літературі та мають чисельних прибічників.

Коротенько зупинимось на їх відмінностях, які, з одного боку, розкривають специфіку кожної із концепцій, з іншого – показують ті суттєві суперечності, які і сьогодні не дають об'єднатися вченим у питаннях визначення змісту та структури адміністративного процесу.

По-перше, в наявних концепціях адміністративного процесу є суттєві розбіжності стосовно процесуальної форми діяльності. Представники широкого розуміння адміністративного процесу переконані в тому, що процесуальна форма присутня всюди, де виникає необхідність реалізації матеріальних норм адміністративного права. Наприклад,

О.В. Кузьменко стосовно цього зазначає: «... йдеться про офіційно впорядкований процес реалізації будь-яких матеріальних норм, а не лише тих, котрі регламентують окремий сектор соціальних відносин (наприклад, у сфері функціонування органів юстиції)» [2, с. 31–32]. Представники юрисдикційної та правоохоронної концепцій адміністративного процесу переконані в тому, що процесуальна форма може бути притаманна тільки діяльності, пов'язаній з розглядом та вирішенням компетентними органами адміністративних проступків чи публічних спорів (юрисдикційний адміністративний процес) або ж з правоохоронною діяльністю компетентних органів, яка може включати до свого змісту не тільки заходи адміністративної відповідальності, а й заходи адміністративного припинення та попередження (правоохоронний адміністративний процес). Наприклад, В.М. Протасов стосовно цього зазначає: «... нема сумніву в тому, що виникнення адміністративного процесу, його функціонування визначають долю охоронного правовідношення (буде воно реалізоване чи ні) ...» [4, с. 88–89]. Представники ж концепції вузького визначення адміністративного процесу наполягають на тому, що процесуальна форма пов'язується винятково з діяльністю однієї гілки влади – судової, та лише із здійсненням судами правосуддя. Всі інші гілки влади та владні суб'єкти, на їхню думку, реалізують свою діяльність в інших формах, зокрема, органи виконавчої влади у вигляді адміністративних процедур, а парламент у вигляді законотворчості. Наприклад, С.В. Ківалов, І.О. Картузова та А.Ю. Осадчий стверджують: «Адміністративне судочинство – це новий для нашої національної правової системи вид судочинства, якому притаманні всі риси реалізації судової влади – особлива процесуальна форма, специфічний суб'єкт розгляду справи, широкі гарантії забезпечення прав, свобод та інтересів громадян тощо» [6, с. 16].

Друга відмінність, яка лежить в основі концепцій адміністративного процесу, це різні підходи до класифікації суспільних відносин залежно від їх змісту. Так, представники широкого розуміння адміністративного процесу погоджуються з представниками теорії права, які поділяють за змістом правовідносини на два види – матеріальні та процесуальні, але велику групу правовідносин організаційного характеру (наприклад, стосовно адміністративного порядку розгляду звернень громадян) відносять до процесуальних правовідносин, наполягаючи на тому, що всі організаційні правовідносини є за своєю правовою природою процесуальними відносинами. Наприклад, О.В. Кузьменко стосовно цього зазначає: «Розглядаючи процесуальні відносини як результат свого роду трансформації матеріальних правовідносин, слід враховувати наступне (авторська правка – Н.Ю. Гуть): норми адміністративно-процесуального права регулюють не самі матеріальні відносини (нехай і «трансформовані»), а відносини, що складаються з приводу порядку їх регулювання» [2, с. 107]. Представники юрисдикційної та правоохоронної концепцій адміністративного процесу більше зосереджені не на пере-

гляді чи уточненні самої класифікації правовідносин на матеріальні і процесуальні, а зосередились на критеріях, які б дозволили одну групу організаційних правовідносин залишити у сфері матеріального адміністративного права, а іншу групу організаційних правовідносин – у сфері процесуального адміністративного права. Таким критерієм, як вже зазначалось, виступили відносини, які складаються у сфері реалізації адміністративно-юрисдикційної чи правоохоронної діяльності. Водночас слабкість представників цих концепцій полягає в тому, що відсутні чіткі критерії, які б допомагали конкретне правовідношення чи конкретне правове явище віднести до процесуальної сфери. Наприклад, з одного боку, контрольні перевірки, які здійснюються державними інспекціями, можна розглядати як специфічну юрисдикційну та правоохоронну діяльність, а з іншого боку, контрольні перевірки не завжди викривають факти вчинення протиправних діянь, а тому виникають сумніви щодо їх юрисдикційної та правоохоронної природи. Нарешті, представники концепції вузького розуміння адміністративного процесу за двома напрямками обґрунтовують правильність своїх поглядів, коли звертаються до класифікації правовідносин на матеріальні та процесуальні. Перша група стверджує, що всі організаційні правовідносини входять до складу матеріальних адміністративних правовідносин, процесуальними ж правовідносинами є лише ті, що регламентують порядок розгляду адміністративним судами публічних спорів (Д.М. Бахрах, О.В. Кузьменко, В.Д. Сорокін та інші). Друга група науковців наполягає на необхідності вдосконалення класифікації правовідносин на матеріальні та процесуальні шляхом введення до її складу ще одного виду правовідносин, а саме процедурних правовідносин (В.М. Бевзенко, А.Т. Комзюк, А.Ю. Осадчий та інші). Таким чином, представники концепції вузького розуміння адміністративного процесу намагаються розмежувати організаційні правовідносини, що складаються в межах адміністративного судочинства, та організаційні відносини, що складаються під час реалізації матеріальних норм органами публічної адміністрації (органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування).

Отже, кожна концепція адміністративного процесу є достатньо обґрунтованою і базується на різних методологічних підходах стосовно визначення форм діяльності гілок державної влади та класифікації адміністративних правовідносин залежно від їх змісту.

На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

Є декілька основних і багато менш розповсюджених у юридичній літературі концепцій адміністративного процесу, які зумовлюють його зміст, місце в загальній системі категорій адміністративного права і процесу, а також його функціональне призначення як однієї із форм діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Кожна концепція адміністративного процесу має право на існування, адже всі вони базуються на реально існуючих у правовій системі України фактах, явищах та нормах. Водночас найбільш ґрунтовно представлені в юридичній літературі наступні концепції: 1) концепція широкого розуміння адміністративного процесу; 2) юрисдикційна (правоохоронна) концепція адміністративного процесу; 3) концепція вузького розуміння адміністративного процесу. Всі вони мають чисельних прибічників у межах адміністративного права.

Всі вище визначені концепції адміністративного процесу є достатньо обґрунтованими і базуються на різних методологічних підходах стосовно визначення форм діяльності гілок державної влади та класифікації адміністративних правовідносин в залежності від їх змісту. Так представники широкого розуміння адміністративного процесу переконані в тому, що процесуальна форма присутня всюди, де виникає необхідність реалізації матеріальних норм адміністративного права, а також стверджують, що всі організаційні правовідносини є за своєю правовою природою процесуальними відносинами. Представники юрисдикційної та правоохоронної концепції адміністративного процесу, по-перше, переконані в тому, що процесуальна форма може бути притаманна тільки діяльності, яка пов'язана з розглядом та вирішенням компетентними органами адміністративних проступків чи публічних спорів, або ж з правоохоронною діяльністю компетентних органів, яка може включати до свого змісту не тільки заходи адміністративної відповідальності, а й заходи адміністративного припинення та попередження (правоохоронний адміністративний процес), по-друге, стверджують, що організаційні правовідносини рівномірно розподілені між матеріальними і процесуальними правовідносинами, критерієм же такого поділу є їх приналежність до адміністративно-юрисдикційної чи правоохоронної діяльності. Представники концепції вузького визначення адміністративного процесу наполягають на тому, що процесуальна форма пов'язується винятково з діяльністю однієї гілки влади – судової, а тому процесуальні відносини виникають лише у сфері здійснення адміністративними судами правосуддя.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Сорокін В.Д. Адміністративно-процесуальное право : учебник. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2004. 540 с.
2. Кузьменко О.В. Адміністративний процес у парадигмі права : дис. ...докт-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ; Київський національний університет внутрішніх справ, 2006. 401 с.
3. Перепелюк В.Г. Адміністративний процес. Загальна частина: навчальний посібник. Чернівці : Рута, 2003. 367 с.
4. Протасов В.Н. Основы общеправовой процессуальной теории. Москва : Юридическая литература, 1991. 144 с.
5. Миколенко О.І. Теорія адміністративного процедурного права: монографія. Харків : Бурун Книга, 2010. 336 с.
6. Ківалов С.В., Картузова І.О., Осадчий А.О. Курс адміністративного процесуального права України. Загальна частина: підручник. Одеса : Фенікс, 2014. 342 с.

Желтобрюх І. Л.,

кандидат юридичних наук,

здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету

## СУПЕРЕЧНОСТІ МІЖ НАУКОВОЮ ТЕРМІНОЛОГІЄЮ ТА ТЕРМІНОЛОГІЄЮ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ТА УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

### CONTRADICTIONS BETWEEN SCIENTIFIC TERMINOLOGY AND THE TERMINOLOGY OF THE LEGISLATION ON THE DEFINITION OF SUBJECTS AND PARTICIPANTS IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS

У роботі досліджені існуючі суперечності між науковою термінологією та термінологією законодавства щодо визначення суб'єктів і учасників адміністративного процесу. Зазначається, що ознайомлення з науковою та навчально-методичною літературою показує, що і сьогодні немає якогось чіткого обґрунтування співвідношення понять «суб'єкт адміністративного процесу» та «учасник адміністративного процесу». Основна причина такого стану речей зумовлена розбіжностями у закономірностях розвитку національного адміністративного процесуального законодавства та закономірностях розвитку науки адміністративного процесуального права. Робиться висновок, що вже давно назріла необхідність запропонувати науковій спільноті та практикуючим юристам таку концепцію співвідношення понять «суб'єкт адміністративного процесу» та «учасник адміністративного процесу», яка б узгоджувала суперечності отологічної та гносеологічної термінології, що використовується в КАСУ. Обґрунтовується необхідність використання в науці адміністративного права і процесу концепції, згідно з якою адміністративний процес слід розглядати як правозастосовну діяльність адміністративних судів, пов'язану з розглядом і вирішенням публічно-правових спорів. В такому разі суб'єктом адміністративного процесу завжди буде виступати адміністративний суд, тоді як сторони, треті особи, представники, помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст є лише учасниками адміністративного процесу, тобто особами, які приймають участь у правозастосовній діяльності адміністративного суду.

**Ключові слова:** адміністративний процес, суб'єкт адміністративного процесу, учасник адміністративного процесу, наукова термінологія, законодавча техніка.

This paper explores the existing contradictions between the scientific terminology and the terminology of legislation regarding the definition of subjects and participants in the administrative process. It is noted that acquaintance with the scientific and educational-methodological literature shows that even today there is no clear justification of the relation between the terms "subject of administrative process" and "participant of administrative process". The main reason for this state of affairs is due to differences in the laws of development of national administrative procedural legislation and the laws of development of science of administrative procedural law. It is concluded that there is a long-standing need to offer the scientific community and practitioners such a concept of relation between the terms "subject of administrative process" and "participant in administrative process", which would reconcile the contradictions of the otological and epistemological terminology used in the CAS. The necessity to use in the science of administrative law and process justifies the concept according to which the administrative process should be considered as law enforcement activity of administrative courts related to the consideration and resolution of public law disputes. In such a case, the administrative court will always be the subject of the administrative court, whereas the parties, third parties, representatives, assistant judge, court secretary, court administrator, witness, expert, law expert, translator, specialist are only participants in the administrative process that is, persons involved in the enforcement of administrative law.

**Key words:** administrative process, subject of administrative process, participant of administrative process, scientific terminology, legislative technique.

Розкриття особливостей реалізації процесуальних прав і обов'язків сторонами адміністративної справи зумовлює всебічний аналіз та характеристику низки теоретичних проблем у цій сфері. Зокрема, важливо визначитись із визначенням та співвідношенням понять «суб'єкт адміністративного судочинства», «учасник адміністративного судочинства», «суб'єкт адміністративного процесу», «учасник адміністративного процесу», «учасник адміністративної справи», «суб'єкт адміністративно-процесуальних відносин», «учасник адміністративно-процесуальних відносин» та іншими суміжними поняттями, які, на жаль, і в теорії адміністративного процесуального права, і в національному законодавстві іноді вживаються без чіткої змістовної прив'язки.

Зазначене свідчить про необхідність вирішення на теоретичному рівні існуючих суперечностей між

науковою термінологією та термінологією законодавства щодо визначення суб'єктів і учасників адміністративного процесу.

Проблематика суперечностей між науковою термінологією та термінологією законодавства щодо визначення суб'єктів і учасників адміністративного процесу досліджувалися в працях О.М. Бандурки, В.М. Бевзенка, Т.О. Гуржій, Є.Ф. Демського, І.О. Каргузової, Т.О. Коломонець, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, Р.С. Мельника, О.І. Миколенка, А.Ю. Осадчого, М.М. Тищенко та багатьох інших вітчизняних науковців.

Разом з тим особливості методологічних підходів кожного науковця суттєво впливали на результати досліджень у цій сфері. Наука адміністративного права та процесу робить у цій сфері лише перші кроки.

Основними завданнями, розв'язанню яких присвячена ця стаття, є наступні:

1. Дослідити наявні суперечності між науковою термінологією та термінологією законодавства щодо визначення суб'єктів і учасників адміністративного процесу.

2. Запропонувати ймовірні шляхи вирішення наявних теоретичних проблем у науці адміністративного права та процесу.

Традиційним у юридичній літературі є порівняння понять «суб'єкт права» та «учасник правовідносин», на співвідношенні яких не будемо зупинятися, адже це одне із базових положень програми першого (бакалаврського) рівня вищої юридичної освіти. Студенти наприкінці першого року навчання у навчальному закладі вищої освіти повинні вже вміти розрізняти і співвідносити за змістом поняття «суб'єкт права» та «учасник правовідносин». Сучасний розвиток наукової думки щодо юридичного процесу та судочинства пов'язаний з появою в категоріальному апараті адміністративного права таких понять, як «суб'єкт адміністративного процесу» та «суб'єкт адміністративного судочинства». Водночас ознайомлення з науковою та навчально-методичною літературою показує, що і сьогодні не існує якогось чіткого обґрунтування співвідношення:

– понять «суб'єкт адміністративного процесу» та «учасник адміністративного процесу» і, відповідно, «суб'єкт адміністративного судочинства» та «учасник адміністративного судочинства»;

– понять «суб'єкт адміністративного процесу» та «суб'єкт адміністративного судочинства» і, відповідно, «учасник адміністративного процесу» та «учасник адміністративного судочинства».

Основна причина такого стану речей зумовлена розбіжностями у закономірностях розвитку національного адміністративного процесуального законодавства та закономірностях розвитку науки адміністративного процесуального права.

Для того щоб розкрити окреслену проблематику, звернемося до положень чинного КАСУ:

1) термін «учасники судового процесу» (цей термін є тотожним за змістом поняттю «учасники адміністративного процесу») використовується законодавцем під час визначення основних засад (принципів) адміністративного судочинства (п. 2 ч. 3 ст. 2 і ст. 8, 10 КАСУ), під час визначення особливостей дії норм КАСУ у часі (ч. 4 ст. 3 КАСУ), під час формулювання вимог щодо мови судочинства та діловодства в адміністративних судах (ст. 15 КАСУ) тощо.

2) термін «учасники справи» використовується під час визначення змісту письмового провадження (п. 10 ч. 1 ст. 4 КАСУ), під час визначення вимог щодо розгляду справи та вчинення окремих процесуальних дій у закритому судовому засіданні (ч. 10 ст. 10 КАСУ), під час визначення кола осіб, які мають право на перегляд справи та оскарження судового рішення (ч. 1 ст. 13 КАСУ), під час формулювання підстав для відводу (самовідводу) судді (ст. 36 КАСУ) тощо.

Простежується наступна логіка нормативно-правового акту (йдеться про КАСУ). Адміністративний суд є органом державної влади, до компетенції якого віднесено розгляд і вирішення адміністративних справ відповідно до вимог КАСУ. Його процесуальний статус ніяким спеціальним терміном не визначається. Далі йдуть «учасники судового процесу» (Глава 4 Розділу I КАСУ), які адміністративним процесуальним законодавством поділяються на три види: а) учасники справи (сторони, треті особи, органи та особи, яким законом надано право звертатися до суду в інтересах інших осіб); б) представники; в) інші учасники судового процесу (помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст).

Аналіз положень КАСУ без залучення теорії адміністративного процесуального права дає можливість зробити лише наступні висновки:

1) адміністративний суд не належить до учасників адміністративного процесу;

2) представники є учасниками адміністративного процесу, але не є учасниками справи, до того ж їх процесуальний статус регламентується окремо від інших учасників адміністративного процесу.

Слід підкреслити, що такий підхід щодо використання понять «учасник справи» та «учасник процесу» є розповсюдженим в процесуальному законодавстві України (наприклад, у цивільному процесуальному та у господарському процесуальному). Саме тому більшість представників науки адміністративного права і процесу, посилаючись на ці загальні уявлення про учасників судового процесу, пропонують до суб'єктів адміністративного процесу відносити адміністративні суди і учасників адміністративного процесу [1, с. 54]. І.І. Діткевич, наприклад, зазначає, що суб'єктами адміністративних процесуальних відносин є адміністративний суд та учасники судового адміністративного процесу [2, с. 48–49]. Тобто звертається увага на те, що будь-який учасник процесу є суб'єктом процесу, але не кожен суб'єкт процесу є учасником процесу. Така, на перший погляд, тавтологія виникає тому, що поняття «учасник процесу» набуло в національному законодавстві чіткого змістовного наповнення і це своєю чергою сприяло виникненню плутанини у теорії адміністративного права і процесу щодо співвідношення понять «суб'єкт процесу» та «учасник процесу».

Таким чином, виходить, що адміністративний суд є лише суб'єктом адміністративного процесу, а, наприклад, сторони одночасно є і суб'єктами, і учасниками адміністративного процесу. З погляду науки такий висновок є алогічним, адже адміністративний суд теж є учасником адміністративних процесуальних відносин. Згідно з пунктом третім частини першої ст. 4 КАСУ «судовий процес – це правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства». Тоді логічним було б твердження, що адміністративний суд теж є учасником адміністративного процесу.

На ці протиріччя періодично звертається увага в спеціальній літературі, яка присвячена різним видам юридичного процесу. Наприклад, С.Я. Фурса як представник науки цивільного процесу зазначає, що відділення суду від учасників процесу не дає чіткого уявлення про суб'єктів, адже фактично відбувається відмежування одного із обов'язкових суб'єктів цивільних процесуальних відносин від інших учасників [3, с. 117]. З цим погоджується Т.В. Степанова. Якщо буквально трактувати положення цивільного процесуального законодавства, зазначає вона, то можна дійти висновку, що суддя не належить до кола учасників процесу. Якщо ж аналіз положень чинного процесуального законодавства здійснити із залученням досягнень теорії цивільного процесуального права, то можна дійти висновку, що законодавець «*de facto*» відносить суддю до кола учасників господарського процесу. Адже, продовжує пояснення Т.В. Степанова, посилаючись на праці В.І. Тертишника і С.В. Васильєва [4, с. 44; 5, с. 54], суд (суддя) є головним і обов'язковим суб'єктом цивільних процесуальних правовідносин [6, с. 42–46].

Водночас у логіку запропонованих вище думок закралася серйозна помилка, яка полягає у тому, що ототожнюється суб'єкт процесу та суб'єкт процесуальних відносин. Чому ці поняття слід розглядати як тотожні, ніхто із перелічених вище науковців не пояснює. Тобто науковий висновок виводиться із підстав, які перед цим не були доведені.

Подібний висновок зробили А.Т. Комзюк, В.М. Бевзенко та Р.С. Мельник у своєму навчальному посібнику з адміністративного процесу України, в розділі «Учасники адміністративного процесу», розглядають і характеризують процесуальний статус адміністративного суду, сторін, третіх осіб, представників та осіб, яким законом надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб [7, с. 120–206].

Більшість науковців, які розглядають питання правового статусу адміністративного суду та учасників адміністративного судочинства, оминають цю теоретичну проблему. Наприклад, А.В. Агєєв у своїй науково-дослідній роботі, яка присвячена прокурору як суб'єкту адміністративного процесу, взагалі не переймається питаннями співвідношення понять «суб'єкт адміністративного процесу», «суб'єкт адміністративного провадження» та «суб'єкт адміністративно-процесуальних відносин» і, відповідно, використовує їх у різному контексті як тотожні поняття [8, с. 70–73, 89]. Той факт, що всі ці поняття характеризують різні сфери правового буття (форму діяльності органу державної влади, право, суспільні зв'язки тощо), взагалі не береться до уваги. Поняття «учасники провадження» А.В. Агєєв теж використовує без пояснень і уточнень його змісту. Лише робиться посилання на те, що термін «учасники провадження» використовується у тому ж значенні, що пропонує КАСУ [8, с. 155–156]. М.В. Барановський, зокрема, аналізуючи адміністративно-процесуальну правосуб'єктність працівника міліції (поліції), не розрізняє між собою поняття «учасники адміністра-

тивного процесу» та «учасники адміністративної справи», використовуючи їх як тотожні [9, с. 57–58].

Чи є взагалі необхідність уточнення змісту вище перелічених понять? Вважаємо, що для розвитку теорії адміністративного процесуального права бажано пояснити логіку використаної в законодавстві термінології та науково обґрунтувати співвідношення понять «суб'єкт адміністративного процесу» і «учасник адміністративного процесу».

Якщо адміністративний процес розглядати як правозастосовну діяльність адміністративних судів, пов'язану з розглядом і вирішенням публічно-правових спорів, то суб'єктом адміністративного процесу є винятково адміністративний суд. Сторони, треті особи, представники, помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст є лише особами, які приймають участь у правозастосовній діяльності (учасники адміністративного процесу). В оману може ввести той факт, що, наприклад, помічник судді, секретар судового засідання та судовий розпорядник реалізують під час судового засідання владні повноваження. Наприклад, автори науково-практичного коментаря до КАСУ під редакцією А.Т. Комзюка зазначають: «... судового розпорядника наділено владними повноваженнями, оскільки вимоги, пов'язані з виконанням його обов'язків, є обов'язком для осіб, які беруть участь у справі, свідків, експертів, спеціалістів, перекладачів та інших осіб, присутніх у залі судового засідання» [10, с. 263]. Однак ці владні повноваження, по-перше, не мають відповідного документального оформлення, по-друге, не пов'язані з вирішенням справи по суті, а мають винятково організаційно-технічний характер. Тому помічник судді, секретар судового засідання та судовий розпорядник, хоча і реалізують владні повноваження під час проведення судового засідання, не є суб'єктами адміністративного процесу.

Якщо адміністративне судочинство розглядати як одну із форм здійснення правосуддя, то знову ж таки суб'єктом такого правосуддя виступає винятково адміністративний суд. Всі інші особи, які приймають участь у розгляді адміністративної справи, є лише учасниками адміністративного судочинства.

До того ж тут можливо провести аналогію зі спортивними іграми на зразок футболу, хокею, баскетболу тощо. Є арбітр гри, який слідкує за дотриманням правил всіма учасниками гри, та є учасники гри, ролі яких розподілені, і кожен з яких реалізує певну функцію – воротар, захисник, півзахисник, нападник й інші. Тобто учасник гри це чітко визначений статус особи в межах гри, а тому питання громадянства, статі, віку та інші ознаки, що можуть характеризувати особу, відходять на другий план, адже вони враховуються напередодні проведення гри, коли вирішується питання про те, хто вийде на поле і чи не існує для цього певних перепон.

Подібне відбувається у всіх юридичних процесах, в тому числі і в межах адміністративного судочинства. Правозастосовна діяльність щодо розгляду



та вирішення публічно-правових спорів потребує дотримання чітких правил, які прописані в КАСУ. Арбітром дотримання таких правил та суб'єктом, який остаточно вирішує справу по суті, є адміністративний суд. Учасники ж цього дійства чітко розподілені за рольовим призначенням на сторін справи, третіх осіб, представників, помічників судді, секретарів судового засідання, судових розпорядників, свідків, експертів, експертів з питань права, перекладачів і спеціалістів. На другий план відходять питання громадянства особи, яка бере участь у справі, її вік, професійний статус та навички, адже адміністративна процесуальна правосуб'єктність виступає тим фільтром, який дозволяє допустити до участі в адміністративних процесуальних відносинах лише тих осіб, які відповідають вимогам чинного законодавства, та дійсно вправі приймати участь у адміністративному судочинстві в одному із передбачених статусів, наприклад, відповідача чи третьої особи. Тому про учасника адміністративного процесу (адміністративного судочинства) можна говорити не як про особу, яка у певному статусі приймає участь у адміністративному процесі, а як про чітко визначені законодавством процесуальні статуси, в межах яких особа може приймати участь у адміністративному процесі. Така думка стосовно розуміння учасника адміністративного процесу ще не висловлювалась в науковій літературі, хоча, на нашу думку, вона є найбільш виваженою. Цей висновок допомагає провести межу між учасником адміністративних процесуальних відносин та учасником адміністративного процесу. Учасниками адміністративних процесуальних відносин є фізичні особи (громадяни України, іноземці, особи без громадянства) та юридичні особи (суб'єкти владних повноважень, громадські об'єднання тощо), тоді як учасниками адміністративного процесу можуть

бути винятково позивач, відповідач, свідок, експерт, перекладач, спеціаліст і інші особи, перелічені в Главі 4 Розділу I КАСУ. Саме в цьому основна відмінність понять «учасник адміністративних процесуальних відносин» та «учасник адміністративного процесу». Це важливий висновок, який дозволить поставити крапку в суперечностях термінології, що використовується в науці та законодавстві. Тобто фізична особа, яка має адміністративну процесуальну правосуб'єктність, є учасником адміністративних процесуальних відносин. Якщо ж, наприклад, фізична особа виступає позивачем у адміністративній справі, то учасником адміністративного процесу є не фізична особа, а позивач.

Підсумовуючи аналіз суперечностей між науковою термінологією та термінологією законодавства щодо визначення суб'єктів і учасників адміністративного процесу, можна зробити наступний висновок.

Слід запропонувати науковій спільноті та практикуючим юристам концепцію співвідношення понять «суб'єкт адміністративного процесу» та «учасник адміністративного процесу», яка б узгоджувала суперечності отологічної та гносеологічної термінології, що використовується в КАСУ. Переконані, що такою концепцією може бути концепція, згідно з якою адміністративний процес слід розглядати як правозастосовну діяльність адміністративних судів, пов'язану з розглядом і вирішенням публічно-правових спорів. В такому разі суб'єктом адміністративного процесу завжди буде виступати адміністративний суд, тоді як сторони, треті особи, представники, помічник судді, секретар судового засідання, судовий розпорядник, свідок, експерт, експерт з питань права, перекладач, спеціаліст є лише учасниками адміністративного процесу, тобто особами, які приймають участь у правозастосовній діяльності адміністративного суду.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ківалов С.В., Біла Л.Р. Адміністративне право України : навчально-методичний посібник. Видання 2-ге, перероблене і доповнене. Одеса, 2002. С. 54.
2. Діткевич І.І. Адміністративна процесуальна правосуб'єктність : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право. Харків, 2011. 230 с.
3. Цивільний процесуальний кодекс України : науково-практ. коментар: у 2 т. Том 1 / заг. ред. С. Я. Фурса. Київ : Видавець Фурса С.Я. 2007. 915 с.
4. Тертишніков В.І. Цивільний процес України (лекції) : навч. посіб. Харків : СПД ФО Вапнярчук Н.М., 2006. 256 с.
5. Васильев С.В. Гражданский процесс: учебное пособие. Харьков : Одиссей, 2007. 512 с.
6. Степанова Т.В. Процесуальний статус учасників позовного провадження у господарському судочинстві: теоретико-правові та праксеологічні аспекти : монографія. Одеса : Фенікс, 2017. 494 с.
7. Комзюк А.Т., Бевзенко В.М., Мельник Р.С. Адміністративний процес України : навчальний посібник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
8. Агєєв О.В. Прокурор як суб'єкт адміністративного процесу : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. Харків, 2006. 170 с.
9. Барановський М.В. Адміністративно-процесуальна правосуб'єктність працівника міліції: поняття та структура : дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 – адміністративне право і процес ; фінансове право ; інформаційне право. Запоріжжя, 2012. 217 с.
10. Кодекс адміністративного судочинства України : науково-практичний коментар / Н.О. Армаш, О.М. Бандурка, А.В. Басов та ін. ; за заг. ред. А.Т. Комзюка. Київ : Прецедент; Істина. 823 с.

**Ішханян А. Р.,**  
здобувач кафедри адміністративного та митного права  
Університету митної справи та фінансів

## АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ПОСЛУГИ У ВИГЛЯДІ ДЕКЛАРАЦІЇ (ПОВІДОМЛЕННЯ) ФІЗИЧНИМИ ОСОБАМИ ДЕРЖАВНОЇ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ

### ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR THE PROVISION OF ELECTRONIC SERVICES IN THE FORM OF A DECLARATION (NOTIFICATION) BY PHYSICAL PERSONS TO THE STATE ARCHITECTURAL AND CONSTRUCTION INSPECTION

Стаття присвячена висвітленню адміністративної процедури надання електронних послуг державною архітектурно-будівельною інспекцією України. Розглядаються різні підходи щодо поняття адміністративної процедури в розрізі надання електронних послуг тощо. Охарактеризовано стадії процедури надання електронної послуги у вигляді подання декларації (повідомлення) фізичними особами.

Встановлено, що перш ніж розпочати процес подання декларації (повідомлення), споживач послуги повинен мати в наявності особистий ключ та чинний посиленний сертифікат, які в процесі подання будуть використовуватися для накладання електронного цифрового підпису на форму із декларацією (повідомленням). Отримати посилені сертифікати ключа можна в акредитованому центрі сертифікації ключів. Так, на поточний момент сервіс підтримує сертифікати, видані центром сертифікації ключів інформаційно-довідкового департаменту Міністерства доходів і зборів України. Встановити на комп'ютер програмний пакет з обчислювальним середовищем Java та увімкнути у браузері виконання скриптів, написаних мовою JavaScript.

Потрібно зазначити, що детальні інструкції з встановлення Java знаходяться на сайті <http://java.com/ru/download/installed.jsp>. Безпосередньо Java для Windows можна завантажити з [http://www.java.com/ru/download/windows\\_xpi.jsp](http://www.java.com/ru/download/windows_xpi.jsp). Інструкція щодо ввімкнення можливості виконання скриптів, написаних мовою JavaScript, у браузері (<http://www.enable-javascript.com/ru/>).

Зроблено висновок, що процедура надання послуги в електронній формі, наприклад, подання декларації (повідомлення) фізичними особами державною архітектурно-будівельною інспекцією України детально регламентовано на офіційному веб-сайті та потребує все ж таки покращення якості надання зазначених послуг у вигляді спрощення та доступності всіх споживачів послуг.

**Ключові слова:** послуга, адміністративна послуга, електронна послуга, процедура, стадії електронних послуг.

The scientific article is devoted to the coverage of the administrative procedure for providing electronic services by the State Architectural and Construction Inspectorate of Ukraine. Different approaches to the concept of administrative procedure in terms of e-services provision are discussed. The stages of the procedure of providing electronic service in the form of submission of a declaration (notification) by individuals are characterized.

It is established that before commencing the process of submission of the declaration (message), the service consumer must have a personal key and a valid enhanced certificate, which will be used during the submission process to affix an electronic digital signature to the form with the declaration (message). You can obtain enhanced key certificates at an accredited key certification center. Thus, at the moment the service supports certificates issued by the certification center of the information and reference department of the Ministry of Revenue and Collections of Ukraine. Install a Java computing software package on your computer and enable JavaScript scripts to run in your browser.

Please note that detailed Java installation instructions are available at <http://java.com/download/installed.jsp>. You can download Java directly for Windows from [http://www.java.com/download/windows\\_xpi.jsp](http://www.java.com/download/windows_xpi.jsp). How to enable JavaScript scripts in your browser (<http://www.enable-javascript.com/en/>).

It is concluded that the procedure of providing the service in electronic form, for example, the submission of a declaration (notification) by the state architectural and construction inspection of Ukraine is regulated in detail on the official website and still needs to improve the quality of the provision of these services in the form of simplification and accessibility for all consumers services.

**Key words:** service, administrative service, electronic service, procedure, stages of electronic services.

З метою підвищення якості та зручності надання адміністративних послуг Державна архітектурно-будівельна інспекція України запровадила можливість отримання ряду послуг у електронному вигляді. Для отримання послуги в електронному вигляді особа має підписати декларацію (повідомлення), що подається до Центру надання адміністративних послуг, власним електронним цифровим підписом. Зазначимо, що електронний підпис є обов'язковим реквізитом електронного документа, який використовується фізичними та юридичними особами для ідентифікації підписувача та підтвердження цілісності даних в електронному вигляді.

Для накладання електронного цифрового підпису Ви повинні мати відкритий та особистий ключ. Особистий ключ використовується Вами для підписання документів. Відкритий ключ використовується Державною архітектурно-будівельною інспекцією для перевірки підпису.

Нині, завдяки науковим працям В.Б. Авер'янова, К.К. Афанасьєва Ю.П. Битяка, І.В. Дроздова, В.М. Гарашука, І.П. Голосніченка, С.В. Ківалов, І.Б. Коліушка, А.Т. Комзюка, О.В. Кузьменко, О.О. Сосновика, Г.М. Писаренко, В.П. Тимошука та інших науковців, досліджено ряд особливостей діяльності органів публічної влади з надання адмі-

ністративних (управлінських) послуг населенню. Але у наукових дослідженнях питання надання електронних послуг майже не вивчалися.

**Метою статті** є висвітлення процедури надання електронних послуг державною архітектурно-будівельною інспекцією України. Для досягнення вищевказаної мети нами поставлені наступні завдання: проаналізувати стадії отримання електронної послуги у вигляді подання декларації (повідомлення) фізичними особами, що надається державною архітектурно-будівельною інспекцією України.

Так, в Кодексі адміністративного судочинства України визначено, що адміністративний процес – правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства. У зв'язку з тим, що категорії «адміністративне провадження» немає, але є категорія «письмове провадження», розгляд і вирішення адміністративної справи в суді першої, апеляційної чи касаційної інстанції без виклику осіб, які беруть участь у справі, та проведення судового засідання на основі наявних у суду матеріалів у випадках, встановлених цим Кодексом» [2], що дає змогу, використовуючи метод індукції та дедукції, розглянути вищезазначене поняття під адміністративним провадженням.

У проекті Адміністративно-процедурного кодексу України, а саме в статті 2, використовуються поняття «адміністративна процедура» й «адміністративне провадження». Зокрема, під адміністративною процедурою розуміється визначений законодавством порядок адміністративного провадження, а під адміністративним провадженням – сукупність послідовно здійснюваних адміністративним органом процедурних дій і прийнятих процедурних рішень з розгляду та вирішення адміністративної справи, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням. Письмовому провадженню законодавець дає таке визначення: це розгляд і вирішення адміністративної справи без запрошення та усного заслуховування заявника, залучення учасників адміністративного провадження та осіб, які сприяють розгляду адміністративної справи, на основі наявних матеріалів [3].

Як вірно зазначає Є.О. Легеза: «Виходячи з зазначених категорій, в нормативно-правових актах можна чітко побачити, що поняття «адміністративний процес» і «адміністративна процедура» є різними категоріями, тобто охоплюють різні сфери. У першому випадку законодавець чітко визначає сферу «адміністративного судочинства», а в другому – «порядок, що завершується прийняттям адміністративного акта і його виконанням» [9, с. 151]. Стосовно «адміністративного провадження» потрібно зазначити, що як в адміністративному процесі, так і в адміністративній процедурі є провадження, які складаються з відповідних стадій, етапів, дій, що ми розглянемо нижче.

Адміністративний процес у юридичній науці розглядають у широкому і вузькому значенні. Так, сьогодні не існує єдиного «правильного» підходу до вирішення цього питання. Одні науковці (Г.І. Петров, А.П. Корнев, О.М. Якуба, Д.Н. Бахрах, В.Д. Соро-

кін) трактують адміністративний процес у широкому розумінні, інші (Н.Г. Саліщева, М.І. Писко́тін, А.В. Самійленко) – у вузькому. Погоджуємось з позицією доктора юридичних наук, професора О.В. Кузьменко, згідно з якою «існування «вузької» та «широкої» концепцій адміністративного процесу, тобто двох взаємовиключних теорій у праві одночасно, порушує закони логіки, оскільки два протилежні висловлювання ніколи не є істинними, принаймні одне з них неодмінно хибне» [3, с. 15–18].

Зазначений підхід досліджується відомими вченими А.Т. Комзюком, В. П. Тимошуком [4, с. 12–24; 5, с. 47], так, під адміністративною процедурою ними розуміється встановлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративними органами адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору.

Не можна не погодитися з позицією В.П. Тимошука, який зазначає, що у вітчизняній адміністративно-правовій науці процедура прийняття адміністративних актів розглядається у структурі «адміністративного процесу», у його «управлінському» або «широкому» значенні. Проте, на думку вченого, найбільш коректним і раціональним використанням категорії «адміністративний процес» є її вживання для позначення відносин, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [6, с. 31].

Виходячи з вищезазначеного та погоджуючись з вченим Є.О. Легезою, місце прийняття адміністративних актів, зокрема, і провадження з надання адміністративних послуг, потрібно шукати не в структурі адміністративного процесу, а в структурі адміністративної процедури. При цьому під «адміністративною процедурою» розуміється установлений законом (офіційно) порядок розгляду та вирішення адміністративних справ, спрямований на прийняття адміністративного акта або укладення адміністративного договору [7, с. 121].

Адміністративна процедура та адміністративний процес є самостійними гарантіями захисту прав та законних інтересів приватних осіб [6, с. 58–59].

Розглянемо процедуру надання електронної послуги у вигляді подання декларації (повідомлення) фізичними особами. Умовно процедуру подання декларації (повідомлення) фізичними особами можна розділити на 4 стадії (етапи).

*1-й етап має назву «підготовка до подання декларації (повідомлення)»*

Перш ніж розпочати процес подання декларації (повідомлення), споживач послуги повинен мати в наявності особистий ключ та чинний посилений сертифікат, які в процесі подання будуть використовуватися для накладання електронного цифрового підпису на форму із декларацією (повідомленням). Отримати посилені сертифікати ключа можна в акредитованому центрі сертифікації ключів.

Так, на поточний момент сервіс підтримує сертифікати, видані центром сертифікації ключів інформаційно-довідкового департаменту Міністерства доходів і зборів України.

Встановити на комп'ютер програмний пакет з обчислювальним середовищем Java та увімкнути у браузері виконання скриптів, написаних мовою JavaScript [1].

Потрібно зазначити, що детальні інструкції з встановлення Java знаходяться на сайті <http://java.com/ru/download/installed.jsp>. Безпосередньо Java для Windows можна завантажити з [http://www.java.com/ru/download/windows\\_xpi.jsp](http://www.java.com/ru/download/windows_xpi.jsp). Інструкція щодо ввімкнення можливості виконання скриптів, написаних мовою JavaScript, у браузері (<http://www.enable-javascript.com/ru/>).

Другою стадією даної електронної послуги є «*обрання послуги та введення відомостей про замовника*».

На цьому етапі Вам необхідно у вертикальному меню обрати послугу, яку бажаєте отримати, та натиснути на кнопку «Отримати послугу».

У вікні, що з'явилося, встановити позначку «Фізична особа», ввести у поле адресу електронної поштової скриньки та продублювати її у полі нижче, поставити позначку навпроти «Я прочитав та погоджуюся з умовами надання адміністративних послуг через електронну систему». Після заповнення форми необхідно натиснути «Далі».

У разі подачі декларації, окрім зазначених вище відомостей, необхідно додатково вказати спосіб отримання результату – e-mail або Центр надання адміністративних послуг.

При цьому вказана електронна поштова скринька буде використовуватися Державною архітектурно-будівельною інспекцією України для оперативного інформування Вас про хід розгляду декларації (повідомлення) [1].

*На третій стадії зазначеної послуги йде заповнення форми із декларацією (повідомленням).*

По завершенню попереднього етапу Вас мають переадресувати на форму із декларацією (повідомленням). Зазначену форму необхідно уважно заповнити. Із списку, що випадає, необхідно обрати територіальний орган Державної архітектурно-будівельної інспекції України, до якого подається декларація (повідомлення), після чого заповнити всі поля форми. Так, для полегшення процесу заповнення форми у системі реалізовано інформаційні підказки.

У разі незаповнення якогось із полів подальший процес подачі буде унеможливлено. При цьому на екрані висвітиться повідомлення «Необхідно заповнити».

*Четверта стадія (етап) – «подання заповненої форми із декларацією (повідомленням)».*

На попередньому етапі Вами заповнено форму. Для її подання в обраний територіальний орган

Державної архітектурно-будівельної інспекції України необхідно виконати такі дії: натиснути на кнопку «Подати повідомлення на реєстрацію», після чого буде здійснено переадресацію на сторінку, що містить сформований файл із декларацією (повідомленням), на який слід накласти електронний цифровий підпис.

Для продовження процесу подання на переадресованій сторінці необхідно дозволити виконання Java-аплету, який використовується для накладання електронного цифрового підпису. Для цього слід у першому спливаючому вікні (рис. 1.7) натиснути «Run», а у другому вікні натиснути «Allow» [1].

Після чого підключіть до комп'ютеру носій інформації з Вашим особистим ключем. Далі натисніть кнопку «Підписати та надіслати». В результаті з'явиться вікно, у якому слід обрати тип носія, на якому збережено особистий ключ, у разі необхідності зазначити літеру носія з особистим ключем, ввести пароль до особистого ключа та натиснути «Далі».

Якщо операція підписання виконана без помилок, на екрані з'явиться повідомлення «Декларація успішно відправлена».

Необхідно підкреслити, що під час введення паролю до особистого ключа потрібно уважно слідкувати, яка мова введення використовується в операційній системі у поточний момент.

Так, якщо в інформаційній системі використовується проксі-сервер, на екрані з'явиться повідомлення, яке інформує про помилку доступу до мережі. Для введення налаштувань проксі-серверу необхідно: поставити позначку «Використовувати проксі-сервер», ввести адресу та порт проксі-серверу. У разі наявності авторизації на проксі-сервері поставити позначку «Авторизація на проксі-сервері» та ввести ім'я користувача та пароль. Після завершення налаштування системи натиснути «Зберегти налаштування». В подальшому слід повернутись на крок.

В подальшому надіслана декларація (повідомлення) будуть розглянуті відповідальним співробітником Державної архітектурно-будівельної інспекції України. Про хід розгляду декларації (повідомлення) на вказану Вами електронну поштову скриньку будуть надходити відповідні повідомлення [1].

З вищевикладеного можливо зробити **висновок**, що процедура надання в електронній формі, наприклад, подання декларації (повідомлення) фізичними особами державною архітектурно-будівельною інспекцією України детально регламентовано на офіційному веб-сайті та потребує все ж таки покращення якості надання зазначених послуг у вигляді спрощення та доступності всіх споживачів послуг.

**ЛІТЕРАТУРА:**

1. Інструкція з отримання електронної послуги. Верховна Рада України. URL: [https://e-dabi.gov.ua/images/dabi\\_instr.pdf](https://e-dabi.gov.ua/images/dabi_instr.pdf).
2. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. (з наступними змінами) / Верховна Рада України. *Офіційний вісник України*. 2005. № 32. С. 11. Ст. 1918.
3. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18.07.2008 № 2789. URL: <http://rada.gov.ua/>.
4. Адміністративна процедура та адміністративні послуги : зарубіжний досвід і пропозиції для України / авт.-упоряд. В.П. Тимошук. Київ : Факт, 2003. 496 с.
5. Комзюк А.Т. Адміністративний процес України : навч. посібник / А. Т. Комзюк, В.М. Бевзенко, Р.С. Мельник. Київ : Прецедент, 2007. 531 с.
6. Тимошук В.П. Процедура прийняття адміністративних актів : питання правового регулювання : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тимошук Віктор Павлович. Київ, 2009. 214 с.
7. Легеза Є.О. Поняття процедури надання адміністративних послуг міліцією громадської безпеки. *Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць*. 2011. № 3 (55). С. 116–122.
8. Тищенко І.О. Електронні послуги у діяльності публічної адміністрації України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / Тищенко Ірина Олександрівна ; Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. Дніпропетровськ, 2015. 20 с.
9. Легеза Є.О. Теорія публічних послуг : адміністративно-правова складова. Монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2016. 452 с.

Казміришин Е. О.,  
здобувач Університету сучасних знань

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ

### ADMINISTRATIVE AND LEGAL INSTRUMENTS FOR ENSURING THE IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE

Статтю присвячено з'ясуванню переліку адміністративно-правових інструментів, які використовують суб'єкти публічної адміністрації під час реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. Для досягнення сформульованої у статті мети вирішуються наступні дослідницькі завдання: 1) проаналізувати вітчизняну наукову літературу, присвячену осмисленню категорії «адміністративно-правові інструменти» або її аналогів; 2) визначити різновиди адміністративно-правових інструментів, які використовуються суб'єктами публічної адміністрації під час здійснення державної політики у сфері європейської інтеграції України; 3) конкретизувати перспективи розширення переліку адміністративно-правових інструментів, які можуть використовувати суб'єкти публічної адміністрації під час реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

У статті надано авторське розуміння категорії «адміністративно-правові інструменти» як юридичних засобів (приймів), які використовуються публічною адміністрацією для здійснення регулюючого впливу на учасників суспільних відносин, що склалися у сфері публічного адміністрування. Таке визначення адміністративно-правових інструментів цілком узгоджується із їх функціональним призначенням під час регулювання адміністративно-правових відносин, які виникають під час реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

На підставі аналізу законодавства України та вітчизняної наукової літератури констатується те, що сьогодні до переліку адміністративно-правових інструментів, які залучаються до здійснення зовнішньої політики України, належать: підзаконні нормативно-правові акти, акти-плани та інформаційні акти. Доведено необхідність запровадження чіткої процедури залучення інституцій громадянського суспільства та зацікавлених приватних осіб до розробки, обговорення та контролю за виконанням актів-планів реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. Процедуру такого залучення варто визначити на рівні Адміністративно-процедурного кодексу України. Обґрунтовується необхідність розширення переліку адміністративно-правових інструментів, які залучаються до реалізації державної євроінтеграційної політики за рахунок координаційних та субординаційних адміністративних договорів.

**Ключові слова:** *євроінтеграція, інструменти публічного адміністрування, підзаконні нормативно-правові акти, акти-плани, інформаційні акти, адміністративні договори.*

The article is devoted to determining the list of administrative and legal instruments for ensuring the implementation of state policy in the field of European integration of Ukraine. In order to achieve the stated purpose, it seems necessary to solve the following research problems: 1) to analyze the domestic scientific literature devoted to understanding the category of “administrative and legal instruments” or its analogues; 2) identify the types of administrative and legal instruments used by public administration entities in implementing state policy in the field of European integration of Ukraine; 3) to specify the prospects of expanding the list of administrative and legal instruments that public administration entities may use in implementing state policy in the field of European integration of Ukraine.

As a result of the study the following conclusions are reached: they use the appropriate administrative and legal instruments to perform the tasks assigned to the subjects of the public administration of Ukraine involved in the implementation of state policy in the sphere of European integration of Ukraine. The conducted research allows to state that the specifics of this direction of state policy of Ukraine determines their insignificant list. These include: by-laws, planning acts and information acts; the necessity of introducing a clear procedure for involving civil society institutions and interested individuals in developing, discussing and monitoring the implementation of state policy plans in the field of European integration of Ukraine has been proved. The procedure for such involvement should be defined at the level of the Administrative Procedure Code of Ukraine; the necessity of expanding the list of administrative and legal instruments used by the public administration of Ukraine in implementing state policy in the field of European integration of Ukraine is substantiated. Their extension is possible, for example, through the involvement of administrative contracts, in particular: subordination and coordination administrative agreements. They could become the legal basis for the interaction of public administration entities of Ukraine, as well as subjects of national public administration and local self-government bodies or civil society institutions in particular areas of implementation of state policy in the field of European integration of Ukraine.

**Key words:** *European integration, instruments of public administration, by-laws, acts-plans, information acts, administrative contracts.*

Реалізацію державної політики у сфері європейської інтеграції України неможливо уявити без адміністративно-правових інструментів, які використовують суб'єкти публічної адміністрації, здійснюючи цей напрям державної політики України. Як справедливо зазначає В.В. Галуцько: «Саме використовуючи їх, суб'єкти публічної адміністрації вступають в адміністративно-правові відносини і досягають

бажаного для публічного адміністрування якнайповнішого забезпечення прав, свобод та законних інтересів приватних осіб публічного інтересу держави й суспільства загалом» [1, с. 143].

Незважаючи на очевидну важливість адміністративно-правових інструментів для реалізації зовнішньої політики України можна констатувати те, що вони майже не досліджені. Інакше

кажучи, аналізуючи вітчизняну наукову літературу [2; 3; 4 та ін.] неможливо отримати комплексне уявлення про перелік адміністративно-правових інструментів, які використовує публічна адміністрація під час реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. У зв'язку із цим є нагальною потреба не тільки дослідити власне самі адміністративно-правові інструменти, але й визначити ті із них, які використовує публічна адміністрація під час реалізації названого напрямку зовнішньої політики України.

**Метою статті** є визначення переліку адміністративно-правових інструментів забезпечення реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. Для досягнення сформульованої мети уявляється необхідним вирішити наступні дослідницькі завдання: 1) проаналізувати вітчизняну наукову літературу, присвячену осмисленню категорії «адміністративно-правові інструменти» або її аналогів; 2) визначити різновиди адміністративно-правових інструментів, які використовуються суб'єктами публічної адміністрації під час здійснення державної політики у сфері європейської інтеграції України; 3) конкретизувати перспективи розширення переліку адміністративно-правових інструментів, які можуть використовувати суб'єкти публічної адміністрації під час реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

Дослідження адміністративно-правових інструментів, залучених до реалізації названого напрямку державної політики України, передбачає аналіз широкого кола наукових джерел. За тематичним спрямуванням їх можна поділити на наступні групи:

- по-перше, наукові джерела, присвячені осмисленню категорії «інструменти діяльності публічної адміністрації» та її аналогів [5; 6; 7 тощо];

- по-друге, наукова література, присвячена визначенню системи адміністративно-правових інструментів [8; 9; 10 та ін.];

- по-третє, дослідження, присвячені окремим інструментам діяльності публічної адміністрації [11; 12; 13 та ін.].

Адміністративно-правові інструменти є відносно новою для науки адміністративного права категорією, а отже, не достатньо дослідженою. Як справедливо звертає увагу І.В. Патерило, поняття «інструментів діяльності публічної адміністрації» є невідомим, оскільки протягом тривалого часу у межах доктрини адміністративного права застосовується категорія «форми державного управління», сформована ще за часів радянської влади, доцільність, зміст та права спрямованість якої майже не ставиться під сумнів [5, с. 97]. Таким чином, поряд із орієнтованими на європейську доктрину адміністративного права дослідженнями, які активно використовують категорію «інструменти публічного адміністрування» та їх аналоги [1, с. 143; 8, с. 187, 188], у вітчизняній науковій літературі адміністративно-правового спрямування можна знайти залишки радянського підходу до розуміння адміністративно-правових інструментів діяльності публічної адміністрації. Йдеться про

використання окремими науковцями таких категорій: «форми державного управління»; «форми управління»; «форми діяльності органів виконавчої влади» [7, с. 272; 14, с. 134; 15, с. 421–423].

На наш погляд, очевидним є той факт, що адміністративне право за радянської доби та адміністративне право за доби незалежної України функціонує за принципово різних умов. Саме тому об'єктивно необхідно ґрунтовно реформувати усі інститути адміністративного права України, у тому числі такий інститут Загального адміністративного права України, як інститут інструментів діяльності публічної адміністрації. Як справедливо зазначає Р.С. Мельник: «категорія «інструменти публічного адміністрування» замінила собою застаріле поняття «форми і методи державного управління», що є свідченням орієнтації українського адміністративного права на сучасні європейські концепції» [8, с. 187]. Отже, заміна категорій «форми і методи державного управління» категорією «інструменти публічного адміністрування» або її аналогом «адміністративно-правові інструменти» є логічним наслідком розвитку адміністративного права України, наближення його до європейського адміністративного простору.

Під самою ж категорією «адміністративно-правовий інструмент» ми пропонуємо розуміти юридичні засоби (прийоми), які використовуються публічною адміністрацією для здійснення регулюючого впливу на учасників суспільних відносин, що склалися у сфері публічного адміністрування. Таке визначення адміністративно-правових інструментів цілком узгоджується із їх функціональним призначенням під час регулюванні адміністративно-правових відносин, які виникають під час реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

У науковій літературі визначають такі характерні риси адміністративно-правових інструментів:

- вони мають публічно-правову природу;
- суб'єкти публічного адміністрування застосовують їх у процесі свого функціонування;
- порядок їх застосування регулюється нормами адміністративного права;

- застосування того чи іншого інструменту зумовлено компетенцією, сферою і метою діяльності суб'єкта публічного адміністрування;

- у разі їх застосування настають юридичні наслідки і/або фактичні результати [8, с. 187].

До наведеного переліку ознак адміністративно-правових інструментів додають ще такі:

- вони є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації;
- відображають правову динаміку публічного адміністрування;
- зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації [1, с. 143].

Усім названим ознакам, безперечно, мають відповідати адміністративно-правові інструменти, які використовує публічна адміністрація у процесі реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

Варто відмітити те, що категорія «адміністративно-правовий інструмент» об'єднує широкий перелік інструментів діяльності публічної адміністрації, які різняться за своєю юридичною природою та призначенням. У науковій літературі можна зустріти різні підходи до виокремлення видів інструментів діяльності публічної адміністрації. На думку Т.О. Карабіна, до основних видів інструментів діяльності публічної адміністрації необхідно віднести: нормативні акти, адміністративні акти та адміністративні договори [16, с. 164–169]. На думку І.В. Патерило, до різновидів інструментів діяльності публічної адміністрації варто віднести: підзаконні нормативно-правові акти, адміністративні акти, адміністративні договори, адміністративні акти-дії та акти-плани [6, с. 175]. Схожу систему інструментів публічного адміністрування можна зустріти у дослідженнях Р.С. Мельника та В.В. Галуцько. Так, вчені до переліку інструментів публічного адміністрування відносять: 1) нормативно-правовий акт; 2) адміністративні акти; 3) адміністративні договори; 4) плани; 5) фактичні дії [8, с. 188; 1, с. 160]. До цього переліку Є.В. Петров додає також приватноправові інструменти [11, с. 198]. Безперечно, арсенал адміністративно-правових інструментів, які використовує публічна адміністрація України у своїй діяльності, залежить від специфіки тієї сфери, де вона реалізує свої повноваження. Інакше кажучи, у одній сфері перелік таких інструментів буде ширший, наприклад у сфері державного регулювання економіки, де публічна адміністрація України поряд із основними інструментами публічного адміністрування може використовувати такі приватноправові інструменти: надання послуг з водопостачанням та водовідведенням, через утворені нею державні (комунальні) підприємства; участі у функціонуванні (управлінні) акціонерними товариствами, в яких певна частина акцій належить державі; надання державних (комунальних) позик тощо [8, с. 254]. У іншій сфері публічна адміністрація буде застосовувати лише окремі інструменти її діяльності. У цій частині варто говорити про використання адміністративно-правових інструментів національною публічною адміністрацією України у процесі реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. Наразі публічна адміністрація України використовує у цій сфері лише окремі інструменти своєї діяльності, такі як: 1) підзаконні нормативно-правові акти; 2) плани; 3) інформаційні акти.

Хотілося б коротко зупинитися на аналізі кожного із названих адміністративно-правових інструментів. Розпочати хотілося б із нормативно-правового акту. Як справедливо зазначає В.В. Галуцько: «Без нормативних актів не може бути публічного управління як такого, водночас без них правова система держави втрачає своє регульовальне призначення у сфері дій публічної адміністрації» [1, с. 145]. Отже, нормативно-правові акти належать до переліку основних адміністративно-правових інструментів діяльності публічної адміністрації України. Дійсно, якщо говорити про державну політику у сфері

європейської інтеграції України, то саме нормативно-правові акти, які видаються у межах своєї компетенції та повноважень суб'єктами публічної влади, є основою для реалізації відповідного напрямку зовнішньої політики України. Загалом цей напрям державної політики України регулюється: Указами Президента України [17]; Постановами Верховної Ради України [18]; Постановами Кабінету Міністрів України [19; 20; 21], актами центральних органів виконавчої влади [22].

До переліку адміністративно-правових інструментів, які використовують суб'єкти публічної адміністрації під час реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, належать акти-плани. Як інструменти публічного адміністрування, вони наразі досліджені мало. Чи не єдиним комплексним дослідженням цього адміністративно-правового інструменту є фундаментальні дослідження системи адміністративного права України, зроблені Р.С. Мельником. Пояснюючи причини незначного дослідження цього інструменту діяльності публічної адміністрації, вчений звертає увагу на те, що плани зазвичай затверджуються звичними для нас видами адміністративних актів, наприклад, наказами чи рішеннями органів місцевого самоврядування. Проте це не значить, що наказ чи розпорядження, яким затверджено план, поглинає останній [10, с. 249]. Ми цілкомовно поділяємо наукову позицію вченого та розглядаємо акти-плани як важливий інструмент діяльності публічної адміністрації під час реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

Наразі серед переліку нормативних актів, які є юридичною основою реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, є декілька актів-планів. До них належать: а) План заходів з реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору, затверджений Указом Президента України «Питання європейської та євроатлантичної інтеграції» від 20 квітня 2019 року № 155/2019 [17]; б) План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106 «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» [19].

Говорячи про використання актів-планів як адміністративно-правових інструментів під час реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, необхідно відмітити наступні їх особливості:

– по-перше, вони орієнтовані на досягнення результату реалізації державної політики України у названій сфері у майбутньому. Інакше кажучи, вони містять перелік заходів, виконання яких є пере-



думовою для досягнення результатів у сфері європейської інтеграції України;

– по-друге, сьогодні перелік актів-планів у частині реалізації названого напряму зовнішньої політики України обмежується винятково планами як інструментами тактичного призначення. На наш погляд, у перспективі має бути прийнята Національна стратегія європейської інтеграції України, яка буде реалізовуватися за допомогою одного чи декількох планів реалізації названої Національної стратегії, які мають прийматися на відповідний строк. Таким чином, до переліку актів-планів у частині реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України можна буде відносити не тільки, власне, плани, але й стратегії як інструменти для стратегічного планування цього напряму державної політики України;

– по-третє, аналіз Плану заходів з реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [17] та Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [19], дозволяє констатувати те, що вони мають переважно внутрішньоуправлінське спрямування. Інакше кажучи, вони містять обов'язкові до виконання вимоги, адресовані саме суб'єктам публічної адміністрації України.

Важливим аспектом застосування актів-планів як адміністративно-правових інструментів діяльності публічної адміністрації України є необхідність їх переднього узгодження із інституціями громадянського суспільства та окремими приватними особами. Маємо відмітити те, що як під час підготовки Плану заходів з реалізації стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору [17], так і при підготовці Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [19], жодних загальнодержавних слухань та відповідних обговорень не проводилося. Інакше кажучи, приватні особи та громадянське суспільство в Україні, яке, до речі, має бути інтелектуальним опонентом держави, були фактично відсторонені від процесу підготовки та затвердження названих планів. На наш погляд, інститути громадянського суспільства, окремі зацікавлені приватні особи повинні мати реальні, гарантовані законодавством України можливості залучатися до розробки, обговорення та контролю за виконанням відповідних актів-планів. Процедuru такого залучення варто визначити на рівні Адміністративно-процедурного кодексу України, потреба створення якого була нормативно визнана ще у 1998 році Указом Президента України «Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні» [23].

Окремим адміністративно-правовим інструментом діяльності публічної адміністрації є інформаційні акти. Варто відмітити те, що у вітчизняній юридичній літературі інформаційні акти як адміністративно-правовий інструмент діяльності публічної адміністрації майже не досліджені. Хоча вони реально існують як вид адміністративних актів, тобто фактичних дій у багатьох сферах публічного управління в Україні. Сьогодні найкраще особливості цих адміністративно-правових інструментів визначив В.В. Галуцько. Так, вчений виокремлює два основних види інформаційних актів: а) інформування населення та б) надання довідок як інструмент публічного адміністрування [1, с. 183, 187, 188]. Обидва види інформаційних актів присутні під час реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, адже публічна адміністрація України має інформувати як Український народ про міру просування євроінтеграції України, так і надавати інформацію на вимогу приватних осіб щодо окремих аспектів реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України.

Окреслюючи перспективи розширення адміністративно-правових інструментів, які публічна адміністрація України може використовувати під час реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України маємо відзначити те, що існують певні інструменти публічного адміністрування, які, виходячи із мети і завдань цього напряму зовнішньої політики України, використовувати недоцільно. Йдеться насамперед про приватноправові інструменти діяльності публічної адміністрації України. Разом із тим є й інші адміністративно-правові інструменти, використання яких є, на наш погляд, доцільним. У цій частині йдеться про адміністративний договір. Наразі цей адміністративно-правовий інструмент не використовується у процесі реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, адже ми не можемо знайти бодай одного прикладу його використання національною публічною адміністрацією під час реалізації названого напряму зовнішньої політики України. Окреслюючи перспективи залучення цього адміністративно-правового інструменту у процес реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, ми маємо відштовхуватися насамперед від його нормативних характеристик, визначених на рівні п. 16 ст. 4 КАС України [24]. Так, під адміністративним договором розуміється 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; д) для врегулювання питань надання адміністративних послуг [24].

У теорії адміністративного права виділяють наступні види адміністративних договорів: а) координаційні, тобто коли договір укладається за участю двох непідпорядкованих один одному органів публічної адміністрації; б) субординаційні, тобто коли договір укладається між підпорядкованими один одному органами публічної адміністрації або між органом публічної адміністрації та приватною особою; в) договорів про зобов'язання, відповідно до яких один або кожний із суб'єктів договірних відносин зобов'язаний виконати певні дії (прийняти рішення тощо); г) мирові угоди, які мають на меті усунення непорозумінь у питаннях правового статусу відповідних суб'єктів або у питаннях, пов'язаних з виконанням певних обов'язків, тощо; д) «договори обміну», відповідно до яких приватна особа бере на себе зобов'язання надати певну послугу в обмін на іншу послугу з боку органу публічної адміністрації [10, с. 252].

Безперечно, із усього цього арсеналу адміністративних договорів публічна адміністрація може обрати ті, які найкраще відповідають меті та завданням державної політики у сфері європейської інтеграції України. Висловлюючи власне бачення переліку таких адміністративних договорів, можемо віднести до їх переліку насамперед координаційні та субординаційні адміністративні договори. Координаційні адміністративні договори, наприклад, у формі меморандумів про співпрацю, могли б стати основою взаємодії публічної адміністрації та органів місцевого самоврядування або публічної адміністрації та інституцій громадянського суспільства у процесі формування та реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. Крім того, координаційні адміністративні договори могли б стати основою для співпраці суб'єктів публічної адміністрації та суб'єктів публічної влади, які, з одного боку, не належать до виконавчої гілки державної влади, а з іншого боку, за власним бажанням можуть долучитися до виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Перелік напрямів такої взаємодії визначений у згадуваній нами Постанові Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106 [19].

Субординаційні договори змогли б стати основою взаємодії суб'єктів публічної адміністрації, які займають різне місце в ієрархії органів виконавчої влади. Наприклад, вони могли стати основою для взаємодії щодо окремих напрямів євроінтеграції: економічної, сфери транспорту, науки, безпеки, прав людини між профільними міністерствами та центральними органами виконавчої влади у межах тих напрямів виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

У результаті проведеного дослідження можна зробити такі **висновки**:

1. Для виконання завдань, які покладені на суб'єктів публічної адміністрації України, залучених до реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України, ними використовуються відповідні адміністративно-правові інструменти. Проведене дослідження дозволяє констатувати те, що специфіка цього напрямку державної політики України зумовлює незначний їх перелік. До нього належать: підзаконні нормативно-правові акти, акти-плани та інформаційні акти.

2. Доведено необхідність запровадження чіткої процедури залучення інституцій громадянського суспільства та зацікавлених приватних осіб до розробки, обговорення та контролю за виконанням актів-планів реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції України. Процедуру такого залучення варто визначити на рівні Адміністративно-процедурного кодексу України.

3. Обґрунтовано необхідність розширення переліку адміністративно-правових інструментів, які використовує публічна адміністрація України під час здійснення державної політики у сфері європейської інтеграції України. Їх розширення можливе, наприклад, за рахунок залучення адміністративних договорів, а зокрема: субординаційних та координаційних адміністративних договорів. Вони могли б стати юридичною основою взаємодії суб'єктів публічної адміністрації України, а також суб'єктів національної публічної адміністрації та органів місцевого самоврядування або інституцій громадянського суспільства щодо окремих напрямів здійснення державної політики у сфері європейської інтеграції України.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Назаренко М.О. Комплексний механізм реалізації євроінтеграційної політики України : дис... канд. юрид. наук: 25.00.02. Одеса : Одес. регіон. інст-т держ. упр-ня Нац. акад. держ. упр-ня при Президентові України, 2014. 238 с.
3. Гнатюк М.М., Малик Я.Й., Прокопенко Л.Л. Відносини з Європейським Союзом та процес європейської інтеграції України. / *Relations Between Ukraine and the EU and European Integration Process*. Навч. посіб. / За заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого, О. Рудіка, Л. Прокопенка, В. Стрельцова. Київ : Міленіум, 2009. 782 с.
4. Галаган М.О. Реалізація євроінтеграційної політики України. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. праць. Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 2 (54). С. 44–47.
5. Патеріло І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського університету. Право*. Ужгород, 2014. Вип. 27. т. 2. С. 174–178.
6. Патеріло І.В. Проблеми сучасного розуміння інструментів діяльності публічної адміністрації. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2014. № 12. Т. 1. С. 97–100.
7. Адміністративне право України. Академічний курс. Підручник : у 2 т./ Ред. колегія В.Б. Авер'янов (голова) та ін. Київ. ТОВ Видавництво «Юридична думка», 2007. Т.1. 592 с.
8. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.

9. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: Навчальний посібник / За заг. ред. Р.С.Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
10. Мельник Р.С. Система адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук. : 12.00.07. Харків, 2010. 415 с.
11. Петров Є.В. Феноменологія адміністративно-господарського права України : монографія. Харків : Діса плюс, 2012. 392 с.
12. Петров Є.В. Адміністративно-господарське право як підгалузь адміністративного права України : дис. ... д-ра юрид. наук. Харків, 2012. 415 с.
13. Мосьондз С.О. Адміністративно-правові засади державної політики України в сфері науки : дис. ... д-ра юрид. наук. Київ. 2012.452 с.
14. Адміністративне право : [підручник]/Ю.П. Битяк (кер. авт. кол.) , В.М. Гарашук, В.В. Богуцький та ін.; за заг. ред. Ю.П. Битяка, В.М. Гращука, В.В. Зуй. Харків : Право, 2010. 624 с.
15. Россинский Б.В. Административное право : [учебник] / Б.В. Росинский, Ю.Н. Стариков. 4-е изд., пересмотр. и доп. Москва : Норма, 2009. 928 с.
16. Карабін Т.О. Проблеми визначення суб'єктного складу публічної адміністрації. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2015. Вип. 3 (9). С. 164–169.
17. Питання європейської та євроатлантичної інтеграції: Указ Президента України від 20 квітня 2019 р. № 155/2019. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1552019-26586> (дата звернення: 24.04.2019).
18. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України дев'ятого скликання: Постанова Верховної Ради України від 29 серпня 2019 р. № 19-IX. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-20> (дата звернення: 23.09.2019).
19. 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 жовтня 2017 р. № 1106. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-z-odniyeyi-storoni-ta-yevropejskim-soyuzom-yevropejskim-spivtovaristvom-z-atomnoyi-energiyi-i-yihnimi-derzhavami-chlenami-z-inshoyi-storoni> (дата звернення: 23.09.2019).
20. Про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції: Постанова Кабінету Міністрів України від 04 жовтня 2017 р. № 759. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250334224>(дата звернення: 23.09.2019).
21. Про ефективне використання державних коштів: Постанова Кабінету Міністрів України від 11.10.2016 р. № 710. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/710-2016-%D0%BF> (дата звернення: 23.09.2019).
22. Про затвердження Положення про департамент міжнародного торговельно-економічного співробітництва та європейської інтеграції: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України 24.03.2016 № 502. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0502731-16> (дата звернення: 23.09.2019).
23. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні: Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810/98> (дата звернення 23.09.2019).
24. Кодекс адміністративного судочинства України від 06 червня 2005 р. № 2747-IV / Верховна Рада України : офіц. вебпортал. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2747-15> (дата звернення: 23.09.2019).

**Коломоєць Т. О.,**  
*доктор юридичних наук, професор,*  
*член-кореспондент Національної академії правових наук України,*  
*заслужений юрист України,*  
*декан юридичного факультету*  
*Запорізького національного університету*

## **«АНТИКОРУПЦІЙНІ» ОБМЕЖЕННЯ ДЛЯ ОСІБ, УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ АБО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: РЕАЛІЇ ВИКОРИСТАННЯ «ФІЛЬТРУ» ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ**

## **“ANTI-CORRUPTION” RESTRICTIONS FOR PERSONS AUTHORIZED TO PERFORM THE FUNCTIONS OF THE STATE OR LOCAL SELF-GOVERNMENT: THE REALITIES OF THE USE OF THE “FILTER” OF LEGAL CERTAINTY IN UKRAINE AND FOREIGN COUNTRIES**

У статті обґрунтовується доцільність розгляду «антикорупційних обмежень» щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в аспекті дотримання вимог правової визначеності у використанні їх ресурсу. Правова визначеність (юридична певність) розглядається як невіддільний складовий елемент принципу верховенства права, який поєднує «змістовний» («якість») нормативно-правового підґрунтя використання ресурсу «антикорупційних» обмежень та «процедурний» («якість») правозастосування щодо відповідних обмежень» складники, які лише у сукупності й формують феномен правової визначеності «антикорупційних» обмежень. Доцільним вбачається саме «широкий» підхід до розуміння правової визначеності «антикорупційних» обмежень, який поєднує «змістовну» та «процедурну» правову визначеність відповідних обмежень, й підвищення «якості» антикорупційного законодавства у частині визначення «антикорупційних» обмежень та «якості» практики його застосування дозволяє підвищити рівень ефективності цих обмежень як антикорупційного «інструменту». Виокремлюються «дефекти» «змістовної» та «процедурної» правової визначеності вітчизняних «антикорупційних» обмежень й порівнюється із «якістю» відповідних складників правової визначеності «антикорупційних» обмежень у зарубіжних країнах. Формулюються конкретні пропозиції щодо підвищення «якості» антикорупційного законодавства у частині закріплення «антикорупційних» обмежень, «якості» антикорупційної правозастосовчої практики (у частині термінологічного апарату, використання оціночних понять, техніки та технології антикорупційної нормотворчості у частині «антикорупційних» обмежень, уніфікації правозастосування). У статті обґрунтовується доцільність виваженого запозичення позитивного, апробованого часом і практикою зарубіжного досвіду антикорупційної нормотворчості та антикорупційного правозастосування у частині використання ресурсу «антикорупційних» обмежень (мінімізація оціночних положень, розширені понятійні ряди, дублювання критеріїв визначення лімітів обмежень, мінімізація бланкетних та відсильних норм, чіткість, зрозумілість, прозорість нормативно-правових приписів, тематичні узагальнення практики застосування), завдяки яким можна забезпечити відповідність «якості» правової визначеності «антикорупційних» обмежень в Україні міжнародним правовим стандартам, узгодженість із зарубіжними аналогами як ефективного антикорупційного «інструменту».

**Ключові слова:** *«антикорупційні» обмеження, правова визначеність, верховенство права, «якість», «змістовний» складник, «процедурний» складник, узгодженість, порівняльно-правовий аналіз, нормотворчість, правозастосування, ресурс, стандарти.*

The article substantiates the expediency of considering “anti-corruption restrictions” in relation to persons authorized to perform the functions of the state or local self-government in the aspect of compliance with the requirements of legal certainty in the use of their resource. Legal certainty (juridical security) is considered as an integral component of the rule of law, which combines the “substantive” (“quality” of the regulatory framework for using the resource of “anti-corruption” restrictions) and “procedural” (“quality” of law enforcement with respect to relevant restrictions) components that only collectively shape the phenomenon of legal certainty of “anti-corruption” restrictions. We consider appropriate to use a “broad” approach to understanding the legal certainty of “anti-corruption” restrictions, which combines the “substantive” and “procedural” legal certainty of corresponding restrictions, and enhancing the “quality” of anti-corruption legislation in terms of defining “anti-corruption” restrictions and the “quality” of its application practice makes it possible to increase the effectiveness of these restrictions as an anti-corruption “tool”. The “defects” of the “substantive” and “procedural” legal certainty of domestic “anti-corruption” restrictions are distinguished and compared with the “quality” of the corresponding components of the legal certainty of “anti-corruption” restrictions in foreign countries. Specific proposals are formulated to improve the “quality” of anti-corruption legislation in terms of fixing “anti-corruption” restrictions, the “quality” of anti-corruption enforcement practices (in terms of the terminological framework, the use of valuation concepts, techniques and technologies of anti-corruption rulemaking in the part of “anti-corruption” restrictions, law enforcement unification). The article substantiates the expediency of prudent borrowing of positive, tested by time and practice foreign experience of anti-corruption rulemaking and anti-corruption enforcement in the use of the resource of “anti-corruption” restrictions (minimization of evaluation provisions, extended conceptual series, duplication of criteria for determining limits of restrictions, minimization of blanket and referral standards, clarity and transparency of regulations, thematic generalizations of law enforcement practices) by which it is possible to ensure compliance of the “quality” of legal certainty of “anti-corruption” restrictions in Ukraine with international legal standards, consistency with foreign analogues as an effective anti-corruption “tool”.

**Key words:** *“anti-corruption” restrictions, legal certainty, rule of law, “quality”, “substantive” component, “procedural” component, consistency, comparative legal analysis, rulemaking, law enforcement, resource, standards.*

В умовах сучасних вітчизняних докорінних реформаційних державотворчих та правотворчих процесів увага зацікавленої спільноти концентрується на поглибленому дослідженні ресурсу антикорупційних інструментів із урахуванням вітчизняної та зарубіжної практики нормотворення та правозастосування, визначенні пріоритетів їх використання з акцентом на виклики реального часу, впровадження європейських правових стандартів, формулювання оновлених моделей використання їх потенціалу задля ефективної протидії корупції у всіх її проявах. Серед всього розмаїття «антикорупційних» інструментів своє чільне місце посідають «антикорупційні» обмеження, зорієнтовані на усунення передумов для використання переваг публічної служби особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, задля реалізації та захисту приватних інтересів своїх або ж близьких осіб. Незважаючи на впровадження їх у вітчизняну антикорупційну практику, нормативно-правове закріплення засад використання їх ресурсу, вважати їх дієвим, ефективним антикорупційним «фільтром», на жаль, неможна, про що зазначають і юристи-вчені у численних своїх роботах [1], юристи-практики [2], і навіть суб'єкти протидії корупції у всіх її проявах, намагаючись інтерпретувати положення антикорупційного законодавства у відповідній частині з метою уніфікації практики його застосування. Серед всього розмаїття тематичних джерел більшість присвячена, поряд із висвітленням ресурсу цих обмежень, й виокремленню проблемних питань «дефектного» використання ресурсу відповідних обмежень, однією із причин якого визначається «низька якість» їх правової визначеності. Саме остання й зумовлює широкі межі для прояву суб'єктивного розсуду під час тлумачення відповідних положень антикорупційного законодавства, різноваріативність їх застосування, «розмаїття» практики використання ресурсу «антикорупційних» обмежень. Здійснюючи пошук нових сучасних орієнтирів обмежень, враховуючи позитивну, апробовану часом і практикою зарубіжну модель «антикорупційних» обмежень (у всьому її розмаїтті форм прояву), доцільним є зосередження уваги саме на правовій визначеності як «фільтрі» ефективності таких обмежень, з'ясуванні її реального значення для відповідних обмежень та формулюванні конкретних пропозицій для удосконалення практики (нормотворчої, правозастосовчої) використання зазначених обмежень, наближення її до зарубіжних «успішних» аналогів та відповідності її міжнародним правовим стандартам, що і є фактично метою роботи.

Для реалізації останньої доцільним є поглиблений аналіз наявних загальнотеоретичних положень, безпосередньо присвячених феномену правової визначеності (певності), а також з'ясуванню її специфіки з акцентом на ресурс «антикорупційних» обмежень як щодо національного вектору, так і зарубіжного вектору використання їх як «антикорупційного інструменту» в сучасних умовах пошуку ефективних засобів проти «корозії» публічної влади. Саме тому цілком виправданим вбачається використання як

загальнонаукових, так і спеціальних методів наукового пізнання, «базування» на наявних тематичних джерельних матеріалах із акцентом на «проблемності» питання та моделювання варіанту її вирішення.

**І. Правова визначеність як «фільтр» ефективності «антикорупційних» обмежень.** Одразу ж слід зазначити, що «антикорупційні» обмеження в аспекті їх розгляду з точки зору використання ресурсу правової визначеності у правовій науці не розглядалися. Правова визначеність привертає увагу вчених-юристів в основному під час дослідження феномену верховенства права і це цілком виправдано з огляду на те, що вона «позиціонується» як невіддільний складник верховенства права, елемента останнього. Так, зокрема, на це неодноразово у своїх роботах звертали увагу Ю. Євтушок, С. Погребняк, С. Шевчук, П. Гуйван та інші. Сплеск уваги до феномену правової визначеності з боку вчених-юристів зумовлений, поміж іншого, й актуалізацією феномену принципів правової системи ЄС, впровадження їх у вітчизняну нормотворчу та правозастосовчу практику в умовах реалізації пріоритетів вітчизняної державотворчої та правотворчої політики, системи модифікації джерел національного права, імплантації відповідних принципів як базових для врегулювання суспільних відносин. Як серед вчених-фахівців з теорії права, так і серед вчених-представників галузевих правових наук, попри розмаїття запропонованих ними дефініцій «правова визначеність» (щоправда, їх аналіз свідчить про те, що зміст їх є типовим, різняться лише запропоновані авторські формування розуміння цього змісту), однотайним є підхід до погляду на неї як на «невіддільний складник принципу верховенства права», «невіддільний елемент верховенства права», «умову ефективності дії принципу верховенства права» [3, с. 7–8; 4, с. 13; 5, с. 153], «основоположний чинник міжнародного та національного права сучасних цивілізованих держав» [6]. П. Гуйван вважає, що правова визначеність (пропонує й іншу її назву – «юридична певність»), «будучи одним з визначальних елементів верховенства права, значною мірою персоналізує його ефективність та юридичне призначення» [3, с. 19] й уточнює свою позицію, із посиланням на Звіт щодо верховенства права Венеційської Комісії (Комісії за демократію через право), що правова визначеність «як основоположний чинник, що забезпечує, щоб юридичні норми були чіткими і точними та спрямованими на те, щоб ситуації та правовідносини залишались передбачуваними» [3, с. 18; 6]. Ю. Євтушок розглядає правову визначеність як складовий елемент «доцільності», яку вважає складником принципу верховенства права [7, с. 4]. Аналогічної позиції дотримуються й С. Погребняк [8, с. 278]. Аналіз наявних джерел тематичного змісту дозволяє стверджувати, що правову визначеність варто розглядати у «вузькому» та у «широкому» розумінні. Умовний поділ пов'язаний із «прив'язкою» правової визначеності або ж до нормотворчості, або ж до правозастосування («вузьке» її розуміння), або ж із «прив'язкою» до нормотворчості та правозастосу-

вання одночасно («широке» її розуміння). Фактично, якщо перша пов'язана із зрозумілістю, чіткістю змісту нормативно-правових актів, то друга – із процедурою їх застосування. Це дає можливість правову визначеність розглядати у її «змістовному» та «процедурному» значенні, у «статичній та динамічній» [3, с. 32], що й дозволяє їй «гарантувати стабільність та сталість відносин, діяльності держави та суспільства» [3, с. 32]. Отже, і «дефектність» будь-якої із її складників зумовлює «дефектність» правової визначеності в цілому. Мову навіть можна вести умовно про «якість» нормативно-правового регулювання певних суспільних відносин та «якість» правозастосування у зазначеній сфері відносин, які й формують ресурс правової визначеності. Це повною мірою має відношення і до «антикорупційних» обмежень щодо осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. А саме, «змістовна» правова визначеність – наявність нормативно-правових актів, які фіксують засади їх використання, «якість» змісту таких актів, що забезпечує зрозумілість, прозорість, чіткість, лаконічність приписів, відсутність (або ж мінімізацію використання) оціночних положень, прогалін, колізій, узагальнених положень, «відкритих» положень, а також «процедурна» – практика застосування відповідних нормативно-правових актів, практика уточнення їх змісту, однозначності, уніфікації їх застосування у сукупності й формують правову визначеність «антикорупційних» обмежень. «Дефектність» будь-якої із них зумовлює «дефектність» ресурсу відповідного антикорупційного «інструменту», що, на жаль, і має місце в Україні.

**II. «Дефекти» правової визначеності «антикорупційних» обмежень в Україні.** На жаль, в наявності «дефекти» правової визначеності і «змістовної», і як наслідок – «процедурної». Стосовно першої, варто згадати наступне: а) «дефектність» понятійного тематичного ряду, яка полягає у тому, що у запропонованому «базовому» антикорупційному акті лише в наявності окремі із тих, які цілком можна вважати «основними» (ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції»), в той же час відсутні ті, тлумачення яких є доволі різним за рахунок «спеціального» змісту окремих нормативно-правових актів, які закріплюють їх, або ж взагалі згадують їх, або фіксують у «прив'язці» до інших правових інститутів. На жаль, «антикорупційні» обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, тісно пов'язані із тематичним понятійним рядом – «інша оплачувана діяльність», «сумісництво», «суміщення», «спільна робота», «службове становище», «наукова діяльність», «медична практика», «арбітражна практика у галузі спорту» тощо, тлумачення і застосування яких пов'язане як із пошуком «потрібного» нормативно-правового акту, інтерпретаційних актів, так із широкими підставами для прояву суб'єктного розсуду осіб; б) «перенасиченість» оціночними положеннями (наприклад, «ув'язуються із загально-визнаними уявленнями про гостинність»); в) супер-

ечливість положень (наприклад, щодо винятків із загального правила стосовно обмеження щодо сумісництва та суміщення); г) «прогаліни» у запропонованих переліках (наприклад, щодо «близьких осіб»); г) «перенасичення» бланкетними та відсильними нормами (наприклад, щодо обмеження стосовно суміщення та сумісництва); д) унормування лише однієї-кількох «базових» моделей поведінки (наприклад, обмеження щодо одержання подарунків лише із «прив'язкою» до місця служби); е) неузгодженість положень антикорупційного законодавства щодо ресурсу «обмежень» із положеннями щодо інших засобів запобігання протиправним діям (наприклад, щодо декларування) тощо. Окрім того, не варто і забувати про певну суперечливість положень антикорупційного законодавства (як «базового» законодавчого акту, так і підзаконних нормативно-правових актів) із положеннями кримінально-процесуального законодавства, кримінального законодавства, що зумовлює проблеми у правозастосуванні як щодо здійснення певних процедурних дій, так і щодо можливого розмежування суміжних протиправних діянь та їх кваліфікації.

Стосовно «процедурної» правової визначеності слід також констатувати «дефектні» аспекти, як-от: а) «дефектність» правового статусу суб'єктів протидії корупції у всьому розмаїтті їх прояву та «засад» моделей їх взаємодії; б) «дефектність» унормування засад формування «доказової бази», наслідком якої є можливість реалізації «концепції плодів отруйного дерева»; в) колізійність вирішення питань, пов'язаних із формуванням Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, наслідком якого є порушення питання ефективності використання цього реєстру для запобігання корупції у всіх її проявах, а також можливих порушень прав особи [9, с. 24–25]; г) передумови для прояву суб'єктивного розсуду у процесі тлумачення положень законодавства; г) «дефектність» деяких актів тлумачення НАЗК, що урізноманітнює практику застосування та зумовлює можливість визнання їх протиправною; д) переважна фрагментарність узагальнень практики правозастосування й доступність їх для потенційних суб'єктів тощо.

На жаль, наявність «дефектів» як «змістовної», так і «процедурної» правової визначеності негативно впливає на загальний стан справ щодо використання «антикорупційних обмежень» як дієвого інструменту запобігання корупції та правопорушенням, пов'язаним із корупцією, зокрема, істотно знижуючи їх «антикорупційну цінність».

**III. Правова визначеність «антикорупційних обмежень» у зарубіжних країнах.** Незважаючи на багатоманіття підходів до використання ресурсу правової визначеності «антикорупційних» обмежень у різних державах з акцентом на національну специфіку нормотворчості, правозастосування, реалії часу тощо, водночас, з урахуванням наявних результатів ефективної протидії корупції у всіх її проявах, в тому числі й за рахунок ресурсу «антикорупційних» обмежень, можна стверджувати, що «дефектів» правової

визначеності, як «змістовної», так і «процедурної», в антикорупційній практиці використання «антикорупційних» обмежень набагато менше. Це зумовлено тим, що «змістовна» правова визначеність зорієнтована на: а) закріплення правових понять, при цьому цих понять може бути чимало навіть у тексті одного і того ж нормативно-правового акту. Так, наприклад, у законодавстві США закріплено поняття «подарунків», «заборонений подарунок», «дозволений подарунок», «подарунок через інших осіб (опосередкований подарунок)» [10, с. 13], а у законодавстві Латвії запропоновано визначення «подарунок», а й перераховано те, що не може за будь-яких умов розглядатися як подарунок («квіти, сувеніри, книги чи предмети репрезентації, якщо вартість отриманих від однієї особи у грошовому еквіваленті не перевищує однієї мінімальної заробітної плати; нагороди, призи, премії, якщо це передбачено законодавством; будь-які блага, гарантії, які надаються від установи, де працює публічна особа; загальнодоступні виграші, призи, акції, що пропонуються комерційними організаціями, а також фермерські та рибацькі господарства» [11, с. 5]; б) деталізоване перерахування можливих форм прояву тих явищ, які опосередковують обмеження, а також унормування алгоритмів поведінки особи. Так, зокрема, у законодавстві Грузії передбачено саме у базовому «антикорупційному» акті алгоритми дій особи у всіх проявах «подарункових відносин», а саме: у разі пропозиції, одержання подарунку за місцем служби (як «контактні», так і «безконтактні» правовідносини), у громадському місці, поштою тощо [12]; в) використання уточнень (кількох навіть) для визначення змісту обмеження. Так, зокрема, у законодавстві США для обмежень щодо «зовнішньої» діяльності передбачена не лише вказівка на ті види діяльності, зайняття якими дозволяється, а й додатково встановлюється «ліміт» щодо оплати за зайняття такою діяльністю [13, с. 41]. Навіть мову можна вести про те, що задля спрощення змісту антикорупційного законодавства у частині певних обмежень пропонується деталізація моделей «обмеженої» поведінки щодо різних категорій публічних службовців, за будь-яких умов проходження ними публічної служби (наприклад, законодавство Іспанії, Великої Британії, Італії, Франції тощо); г) мінімізація використання оціночних положень (хоча вони і зустрічаються, однак рідко) й одночасна деталізація окремих положень у самому ж «базовому» антикорупційному нормативно-правовому акті (наприклад, у Литві дозволяється публічним службовцям займатися (суміщати) «педагогічною, науковою, медичною, професійною, спортивною та творчою діяльністю, а також займати посади у професійних спілках, виконувати угоди підряду, якщо це не спричиняє конфлікту інтересів і отримано письмовий дозвіл керівника органу, де особа працює...» [11, с. 5], при цьому законодавець запропонував визначення всіх цих видів вищезазначеної діяльності); г) деталізація обмежень, «ризикованих» для публічної служби, завдяки чому кількість обмежень є більшою, однак зрозумілою як для особи, щодо якої вони впрова-

джуються, так і для суб'єктів запобігання корупції у всіх її проявах. Так, зокрема, у законодавстві Ірану для публічних службовців передбачено обмеження не тільки щодо суміщення та сумісництва з іншими видами діяльності, а й із членством у незалежних громадських організаціях, релігійних об'єднаннях [14, с. 69], а у законодавстві Великої Британії деталізовані обмеження щодо членства у політичних партіях та участі у керівних органах останніх. Д) «додаткова фільтрація» за рахунок додаткового залучення ресурсу «попереднього» контролю в особі безпосередніх керівників особи ще до початку використання ресурсу обмеження. Так, у законодавстві Німеччини, Латвії, Білорусі передбачено одержання попереднього дозволу на суміщення та сумісництво публічної служби з іншими видами діяльності. Е) використання чітких критеріїв визначення меж (наприклад, щодо вартості подарунків закріплено розмір у законодавстві Бразилії [15, с. 177], США [10, с. 13–14], країн Європи [16, с. 20; 17, с. 74–80]). Ж) мінімізація, а інколи і взагалі невикористання у положеннях антикорупційного законодавства у частині визначення засад «антикорупційних» обмежень «відкритих» списків, «відкритих» переліків, які б надавали для суб'єкта відповідних правовідносин підстави для суб'єктивного їх тлумачення (наприклад, у законодавстві США таким «закритим» переліком є перелік подарунків, які публічний службовець має можливість отримати під час участі у будь-яких заходах, які «опосередковують» його публічно-службову діяльність», або ж подарунків, які він може прийняти від підлеглих «як виняток»); з) узгодженість положень законодавства у частині «антикорупційних» обмежень із положеннями законодавства щодо засад всіх інших антикорупційних «інструментів» (принцип «перехресного контролю» або ж «контрольного дублювання» має місце у законодавстві Німеччини як щодо обмежень щодо одержання подарунків, так і щодо декларування (в тому числі й подарунків) публічними службовцями та їх близькими особами, або ж у частині поєднання ресурсу «антикорупційних» обмежень та моніторингу способу життя публічного службовця та членів його сім'ї (наприклад, у законодавстві Філіппін, Румунії, Руанди тощо), тотальної (повної) перевірки декларації особи). За рахунок чіткості, зрозумілості, деталізації змісту законодавство про «антикорупційні» обмеження істотно зростає «якість» правової визначеності («змістовна»), і як наслідок – зростає і «якість» правової визначеності («процедурної»), оскільки спрощуються застосування цього законодавства, усуваються підстави для суб'єктивного розсуду, довільного тлумачення, посилюються засади уніфікації, стабільності. Варто підтвердити той факт, що суб'єкти запобігання відповідним «антикорупційним» обмеженням у законодавстві зарубіжних країн мають чітко унормований правовий статус, що не викликає заперечень щодо можливої «дефектності» його діяльності, формують узагальнення практики застосування з відповідного питання, дотримуються принципів гласності, відкритості, прозорос-

ті у діяльності, перебувають «у полі прискіпливої уваги» громадськості, що, з одного боку, сприяє уніфікації, спрощенню, відкритості, контрольованості їхньої діяльності, а, з іншого – формуванню суспільної нетерпимості («нульової толерантності») до будь-яких порушень відповідних обмежень особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Порівняно із вітчизняним «антикорупційним» законодавством у частині правової визначеності засад використання ресурсу «антикорупційних» обмежень, зарубіжні аналоги виглядають такими, що узгоджуються із загальноприйнятими правовими стандартами і цілком можуть слугувати взірцем для запозичення, навіть не зважаючи на специфіку національної нормотворчості та правозастосування.

Використання ресурсу «антикорупційних» обмежень для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, в сучасних умовах докорінного перегляду змісту вітчизняного антикорупційного законодавства та пошуку ефективних «інструментів» запобігання корупції у всіх її проявах слід розглядати з акцентом на підвищення «якості» їх правової визначеності як елемента принципу верховенства права. Доцільним вбачається поєднання зусиль зацікавленої спільноти (вчених-юристів, юристів-практиків, законодавця, антикорупційних громадських об'єднань, громадськості в цілому) у напрямку усунення «дефектності» правової визначеності ресурсу відповідних обмежень у «змістовному» та «процедурному» аспектах, тобто підвищення «якості» нормативно-правового підґрунтя використання ресурсу відповідних обмежень та «якості» правозастосування щодо цих обмежень. Відповідне удосконалення цілком можливо здійснювати з урахуванням тих позитивних напрацювань, які є характерними для зарубіжних країн, щоправда, не шляхом тотального копіювання, а обґрунтованого, виваженого запозичення «позитивних», апробованих часом і практикою здобутків. Цілком можливо задля підвищення «якості» правової визначеності використання ресурсу «антикорупційних» обмежень: а) розширити тематичний понятійний ряд й закріпити

відповідні поняття у «базовому» антикорупційному нормативно-правовому акті; б) мінімізувати використання оціночних понять, замінивши їх вичерпним переліком типових випадків, явищ тощо; в) мінімізувати наявність у антикорупційному законодавстві відсильних, бланкетних норм, деталізувавши положення «базового» антикорупційного законодавчого акту; г) деталізувати процедурні засади використання ресурсу відповідних обмежень, закріпивши алгоритм дій особи, щодо якої вони зорієнтовані, її керівника, суб'єктів, уповноважених протидіяти корупції у всіх її проявах; г) деталізувати зміст обмежень, в тому числі й за рахунок використання одночасного кількох критеріїв визначення їх меж та «попереднього» визначення «обмеженої» моделі поведінки особи; д) мінімізувати використання спеціальної термінології, пріоритетність лаконічних, зрозумілих, чітких словосполучень; е) узагальнювати практику застосування антикорупційного законодавства щодо ресурсу «антикорупційних» обмежень й висвітлювати на офіційному сайті НАЗК; є) підвищувати правопросвітницьку діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час підвищення їх кваліфікації та з використанням ресурсу ЗМІ, залучення антикорупційних громадських об'єднань. Обов'язково варто остаточно визначитися із правовим статусом суб'єкта запобігання відповідним обмеженням, забезпечивши «абсолютно зрозумілим для всіх» легальність його діяльності, моделі взаємодії його із спеціально уповноваженими суб'єктами протидії корупції у всіх її проявах, а також із громадськістю. Як подальшу перспективу цілком можна було б актуалізувати питання кодифікації антикорупційного законодавства (і його складника щодо «антикорупційних» обмежень), тим більше, що це питання вже неодноразово порушувалося [18], що безперечно сприяло б впорядкуванню, результативності антикорупційної практики в цілому, і досягти цього можливо саме завдяки використанню ресурсу правової визначеності (певності) у поєднанні її «змістовного» та «процедурного» аспектів, тим самим «посиливши» засади, «ефект присутності» принципу верховенства права у цій царині.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Коломоєць Т.О., Кукуруз Р.О., Кушнір С.М. Обмеження для осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, як засіб запобігання конфлікту тривалого та публічного інтересів: правовий аспект / за заг. ред. Т.О. Коломоєць. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 60 с.
2. Науково-практичний коментар Закону України «Про запобігання корупції» / за заг. ред. Т.О. Коломоєць, В.К. Колпакова. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2019. С. 228–263.
3. Дудоров О.О., Коломоєць Т.О., Кушнір С.М., Макаренко О.Л. Загальнотеоретичні, адміністративно та кримінально-правові основи концептуалізації антикорупційної реформи в Україні : колективна монографія. Запоріжжя, 2019. С. 123–207.
4. Kolomojets T., Kushnir S. Restrictions after termination of the activities related to the use of state or local self-government functions, specific type of special anti-corruption restriction. *Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки*. 2018. № 3. С. 50–59.
5. Коломоєць Т.О. «Зовнішня» діяльність публічних службовців: компаративно-правовий аналіз моделей закріплення. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 129–133;
6. Коломоєць Т.О. «Антикорупційні» обмеження як складова частина принципу захисту законних очікувань особи в її взаєминах з особою, уповноваженою на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. *Human rights as a base for the implementation of European legal values in Ukraine and the Republic of Poland in the context of civil society development: Collective monograph*. Lublin: «Baltija Publishing», 2019. P. 147–163.
7. Шадура О. Принцип справедливого балансу у відносинах між платниками та державою: практика ВС. *Юридична газета*. 09 липня 2019 року. № 28–29 (682–683). С. 31.



8. Штогрин О. Хочу, але не можу. Антикорупційні обмеження щодо сумісництва та суміщення з іншими видами діяльності. *Юридична газета*. 05 березня 2019 року. № 10 (664). С. 31.
9. Кавуненко Т. За крок до корупції: врегулювання конфлікту інтересів. *Юридичний вісник України*. № 31 (1256). 28 серпня 2019 року. С. 14.
10. Гуйван П.П. Право на справедливий суд: сутність та темпоральні виміри за міжнародними стандартами: монографія. Харків : Право, 2019. 584 с.
11. Погребняк С.П. Основоволожні принципи права (змістовна характеристика). Харків : Право, 2008. 238 с.
12. Матвєєва Ю.І. Принцип правової визначеності як один із аспектів верховенства права. *Порівняльне правознавство: сучасний стан і перспективи розвитку*: збірник наукових праць / Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України; Київ. нац. ун-т імені Тараса Шевченка ; Прикарпат. юрид. ін-т Львів. держ. ун-ту внутр. Справ ; Укр. асоц. порівн. правozn-ва. *Міжнародний науковий журнал. Порівняльно-правові дослідження*. Київ : Логос, 2010. С. 150–156.
13. Доповідь № 512/2009 Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеційської комісії) «Верховенство право», Доповідь, схвалена Венеційською Комісією на 86-му пленарному засіданні (Венеція, 25–26 березня 2011 року). URL : [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2011\)003rev-ukr](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2011)003rev-ukr).
14. Євтушук Ю.О. Принцип пропорційності як необхідна складова верховенства права : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.01. К., 2015. 16 с.
15. Погребняк С.П. Принцип пропорційності в українській юридичній практиці та практиці ЄСПЛ. *Правове забезпечення ефективного виконання рішень і застосування практики ЄСПЛ*: зб. наук. пр. (м. Одеса, 15.02.2012 р.) / за заг. ред. С.В. Ківалова. Одеса: Національний університет «Одеська юридична академія», 2012. С. 274–310.
16. Гусейнова Р. Білет в один кінець. Чому смерть не є підставою для виключення з реєстру корупціонерів. *Юридична газета*. 19 лютого 2019 року. № 8 (662). С. 24–25.
17. Коломоєць Т.О. Обмеження щодо одержання подарунків особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за законодавством України : науково-практичний нарис. Запоріжжя : Видавничий дім «Гельветика», 2018. 40 с.
18. Яременко С., Яременко О. Сторінка антикорупціонера. Запобігання та врегулювання конфлікту інтересів: досвід Латвії. *Держслужбовець*. 2019. № 5. С. 3–5.
19. О несовместимости интересов и коррупции в публичном управлении: Закон Республики Грузия от 21.12.2016 г. № 157. URL : <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/33550?publication=72>.
20. Суслора І., Флурі Ф., Бадрак В. Парламентська етика в Україні. Реалії потреби, перспективи. За матеріалами дослідження Центру досліджень армії, конверсії та роззброєння та Інституту соціальних технологій. Женева–Київ, 2017. 56 с.
21. Кудинов В.В., Вылцан С.Е. Административно-правовые аспекты противодействия коррупции в Исламской Республике Иран. *Административное право и процесс*. 2019. № 1. С. 67–70.
22. Васильева В.М. Регулирование конфликта интересов на государственной службе: Бразильский опыт (часть 2). *Вопросы государственного и муниципального управления*. 2015. № 3. С. 165–190.
23. Етика державної служби: запобігання конфлікту інтересів та вимоги до законодавства / М. Віллорія, С. Синнестром, Я. Берток ; пер. з англ. І. Чуприна. Київ : Центр адаптації державної служби до стандартів ЄС, 2010. 104 с.
24. Коломоєць Т.О., Лютиков П.С. Обмеження щодо одержання подарунків публічними службовцями: деякі дискусійні питання нормативного закріплення у законодавстві України. *Право і суспільство*. 2017. № 8. Ч. 2. С. 74–80.
25. Пластун М. Антикорупційний кодекс: бути чи не бути? *Юридичний вісник України*. 26 липня – 1 серпня 2019 року. № 30 (1255). С. 6.

**Комісаров С. А.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри правознавства  
Северодонецького інституту  
ПрАТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

## ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ В ПРИЗМІ КОДИФІКАЦІЇ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА

### PROVIDING PUBLIC ORDER IN THE LIGHT OF CODIFICATION OF CURRENT LEGISLATION

Стаття присвячена питанню кодифікації адміністративного законодавства. Розглянуто основні поняття, розкрито підходи до проблеми, проаналізовані напрями удосконалення чинного законодавства. Основну увагу приділено питанню кодифікації як правовій категорії та кодифікації адміністративного права, оскільки вона є формою правотворчості, і її основне призначення полягає у забезпеченні найбільш повного правового регулювання певної сфери суспільних відносин шляхом прийняття логічно довершених нормативних актів комплексно-узгальнювального характеру.

Запропоновано думку, що публічне право повинно виконувати функцію охорони громадського порядку, яка забезпечується відповідними засобами впливу в разі порушення відносин у цій сфері. Наголошено, що до переліку засобів правової охорони громадського порядку входять норми публічного права, але ті, що мають охоронну спрямованість, публічно-правові відносини, які виникають у випадках вчинення правопорушень у сфері громадського порядку, та акти реалізації цих норм. Що ж стосується адміністративного права, то його головною функцією повинен стати захист прав і свобод громадянина від протиправних дій або бездіяльності державних органів (посадових осіб).

На основі здійснення критичного аналізу основ пострадянської юриспруденції пропонується сучасне розуміння ролі й змісту норм адміністративного законодавства, а також комплексна, зважена й послідовна ревізія законодавства, узгодження його із сучасними європейськими стандартами. Зокрема, актуальним вбачається потреба у реформуванні адміністративного права України, підґрунтям до визначення мети якого є підхід, сформований у радянські часи, в основу котрого доцільно покласти суттєво оновлене, більш демократичне осмислення суспільного призначення публічного права, яке замінить радянське адміністративне право. Зроблено висновок, що в Україні має бути доктринально створена і практично запроваджена в життя якісно нова ідеологія праворозуміння.

**Ключові слова:** кодифікація, систематизація, право, державна влада, публічний порядок, адміністративне право.

The article deals with the codification of administrative legislation. The basic concepts are considered, approaches to a problem are revealed, directions of improvement of the current legislation are analyzed. The main attention is paid to the issue of codification as a legal category and codification of administrative law, since it is a form of lawmaking, and its main purpose is to providing the most complete legal regulation of a certain sphere of social relations by adopting logically complete normative acts of complex and generalizing nature.

It is suggested that public law should perform the function of public order, which is provided with appropriate means of influence in case of violation of relations in this field. It is emphasized that the list of remedies of public order includes the rules of public law, but those with a protective orientation, public-legal relations that arise in cases of committing offenses in the sphere of public order, and acts of implementation of these rules. As for administrative law, its main function should be to protect the rights and freedoms of a citizen from illicit acts or inaction of state bodies (officials).

On the basis of a critical analysis of the foundations of post-Soviet jurisprudence, a modern understanding of the role and content of norms of administrative law is offered, as well as a comprehensive, balanced and consistent revision of the legislation, and its adjustment with modern European standards. In particular, there is an urgent need to reform the administrative law of Ukraine, the basis for defining the purpose of which is an approach formed in Soviet times, which should be based on a substantially updated, more democratic understanding of the public purpose of public law, which will replace Soviet administrative law. It is concluded that a qualitatively new ideology of legal thinking must be created and practically introduced in Ukraine.

**Key words:** codification, systematization, law, state power, public order, administrative law.

**Постановка проблеми.** Сьогодні в нашій країні, поряд із конкретними визначеними напрямами реформування, відбуваються більш глобальні процеси, які через свою масштабність не прослідковуються так яскраво. Зокрема, спостерігається процес зміни місця та ролі держави в життєдіяльності суспільства, що висуває перед наукою адміністративного права ряд нових та актуальних проблем, які потребують адекватного вирішення. Це, зокрема, науково обґрунтована розробка основ кодифікації її норм за галузями та сферами державного управління.

Проблеми кодифікації законодавства, а особливо адміністративного, є предметом постійних дискусій

на сторінках юридичної періодики. Це пов'язано насамперед з тим, що норми адміністративного права упорядковують найбільш вагомні суспільні відносини у сфері управління; охороняють урегульовані нормами права суспільні відносини; усувають із сфери управління відносини, які не відповідають сучасним реаліям необхідності здійснення управлінського впливу з боку держави. Разом із тим адміністративне законодавство містить значну кількість бланкетних (відсилочних) норм, механізм застосування яких потребує вдосконалення. Вважаємо за необхідне в цьому сенсі зазначити, що даний факт експерти вважають одним із корупційногенних фак-

торів законодавства, оскільки, залишаючи більш конкретне регулювання органу виконавчої влади, законодавець провокує цей орган на створення умов, зручних йому, проте, у більшості випадків, на шкоду інтересам та зручності громадян [1, с. 78].

**Аналіз останніх досліджень.** У різні часи теоретичні питання кодифікації законодавства стали предметом наукових досліджень таких відомих вчених, як П.М. Рабінович, Н.М. Оніщенко, О.І. Ющик, Є.В. Погорелов, О.Я. Рогач, А.Т. Комзюк, В.В. Копейчиков, О.О. Кузьменко та ін. Питання, що пов'язані з кодифікацією адміністративного законодавства, досліджувалися такими вченими-адміністративістами, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, І.П. Голосніченко, Т.О. Коломоєць, В.П. Петков, І.О. Федоров тощо. Дослідженню питання забезпечення публічного порядку присвятили свої праці такі науковці, як М.І. Ануфрієв, О.В. Батраченко, О.І. Довгань, І.В. Зозуля, Д.С. Припутень, О.Ф. Кобзар, А.А. Манжула, В.Г. Фатхутдінов та ін.

**Мета статті** – дослідження теоретичних аспектів забезпечення охорони публічного порядку в контексті перспективного законодавства, зокрема, й у сфері кодифікації адміністративного законодавства.

**Виклад основного матеріалу.** Поняттю кодифікації приділена значна увага в науковій літературі, в тому числі й кодифікації адміністративного законодавства. Не вдаючись у полеміку та дискусії, що відбуваються навколо цієї теми, хочемо коротко окреслити основні терміни, які ми вважаємо найбільш прийнятними для вживання, а основну увагу зосередити на меті даного дослідження.

Як відомо, кодифікація є важливим видом законодавчої діяльності та відіграє вагомий роль у розвитку права. Метою кодифікації є забезпечення єдиного систематизованого регулювання відносин у певній сфері, в результаті якого законодавство буде розвиватися. У довідковій літературі зазначено, що кодифікація законодавства (від латинського слова *codex* – збірник законів і *facio* – роблю) є формою систематизації законодавства, що, на відміну від інкорпорації (тобто зведення воедино чинних нормативних актів без зміни їхнього змісту, видання різного роду збірників), полягає в якісній переробці чинних юридичних норм, неузгодженостей і суперечностей правового регулювання, заповненні прогалин і скасуванні застарілих норм [2, с. 176]. За іншим джерелом, кодифікація – це засіб систематизації нормативних актів, який здійснюється шляхом перероблення та зведення правових норм, що містяться в різних актах, у логічно узгоджений нормативно-правовий акт, який системно і вичерпно регулює певну сферу суспільних відносин, як правило, на галузевому рівні [3].

У сучасній юридичній літературі кодифікація характеризується як форма систематизації, що передбачає переробку норм права за змістом, а також їх систематизований, науково обґрунтований виклад у новому законі (зводі законів, кодексі, основах законодавства й ін.) [4, с. 312].

Вивчаючи значення кодифікації, С.С. Алексєєв зазначає, що систематизація нормативного матеріалу,

яка здійснюється у вигляді кодифікації, розглядається, як правило, з прагматичного боку – як юридично-технічний спосіб «просто систематизації», необхідний для забезпечення належного застосування норм чинного права, його більшої ясності, доступності, зручності в користуванні та вивченні, але разом із тим і як акт правотворчого порядку. Нормативні узагальнення мають у такому разі істотне значення і для надання позитивному праву значної інтелектуальної, духовної сили [5, с. 112–113]. Кодифікація вимагає, щоб у проект нового нормативно-правового акту, який має прийматися, включались лише ті норми, що зберегли свою дію і виправдовують себе, а також щоб вводились нові норми, вносились зміни і доповнення, усувались прогалини в правовому регулюванні [6, с. 101]. Як справедливо відзначає Н.П. Колдаєва, систематизація законодавства є важливим засобом з'ясування смислу правових норм та правильного їх застосування компетентними органами, сприяє розумінню загальних принципів та зв'язків права в цілому [7, с. 13].

Слід акцентувати на тому, що кодифікація є формою правотворчості, адже її основне призначення полягає в забезпеченні найбільш повного правового регулювання певної сфери суспільних відносин шляхом прийняття логічно довершених нормативних актів комплексно-узагальнювального характеру. Більше того, кодифікація свідчить про високий рівень правотворчості, а наявність численних кодифікаційних актів – про досконалість системи нормативно-правових актів і законодавства в державі. Кодифікація є важливим системоутворюючим і стабілізуючим фактором усієї правової системи і сприяє організованому розвитку права, пронизує його єдиними принципами, загальними правовими поняттями та категоріями. Прийняття кодифікаційних актів як результатів кодифікації спрямоване на посилення в законодавстві елементу стійкості та формування стабільної нормативно-правової бази [8, с. 63–66]. У процесі кодифікаційної діяльності здійснюється перегляд чинного законодавства. Кодифікація є вагомим кроком від старого до нового стану в розвитку того чи іншого соціального явища або процесу.

Розвиток законодавства як явища суспільного життя нерозривно пов'язаний з такими поняттями матеріалістичної діалектики, як заперечення та спадкоємність. Кожний новий етап законодавства являє собою заперечення попереднього, але разом із тим уявляє нові сприймає наявні досягнення, а також створює нові правові цінності, які відповідають сучасним умовам соціального розвитку. Кодифікація норм адміністративного права являє собою засіб вирішення поставлених завдань приведення до порядку правової системи, скорочення кількості підзаконних нормативно-правових актів [9]. А правові приписи, які пройшли перевірку часом та довели свою життєздатність, відповідають суспільним відносинам, що склалися, органічно включаються до складу нормативно-правового акту, який створюється в результаті кодифікації законодавства [10, с. 8].

Як зазначає С.В. Петков, кодифікація є важливим системотворчим і стабілізуючим фактором усієї правової системи й сприяє організованому розвитку права, проймає його єдиними принципами, загальними правовими поняттями та категоріями. Прийняття кодифікаційних актів як результатів кодифікації спрямоване на посилення в законодавстві елемента стійкості та формування стабільної нормативно-правової бази. На його думку, кодифікація – впорядкування правових норм, яке супроводжується переробленням їхнього змісту, зі скасуванням одних і ухваленням інших норм права, що можливо лише в процесі правотворчості. У результаті кодифікації видається єдиний, логічно і юридично цільний нормативно-правовий акт. Тому кодифікація завжди має офіційний характер і може проводитися тільки правотворчим органом [11, с. 165].

Основною ж причиною відсутності на законодавчому рівні вказаного вище поняття Є.А. Гетьман називає відсутність єдиного закону про нормативно-правові акти, хоча до Верховної Ради України неодноразово надходили пропозиції про створення та прийняття такого документа [12, с. 98]. Було розроблено декілька законопроектів, серед яких законопроект «Про нормативно-правові акти». У результаті у ст. 124 проекту закону України «Про нормативні правові акти» [13, с. 161] містилося таке визначення поняття кодифікації: «кодифікація – це переробка та зведення в процесі нормотворчості норм права в юридично і логічно узгоджену систему та створення на цій основі нового, єдиного кодифікованого нормативного акту – кодексу, статуту, положення».

Слід пам'ятати і про те, що та або інша галузь права не повинна мати «власні» кодекси. Наприклад, процедурне право охоплює всю діяльність державних органів, а також господарську та інші види діяльності. Також той або інший кодекс може «охоплювати» декілька галузей права. Так, ліцензійне право регулює питання про видачу ліцензій для видобутку корисних копалин, продажу медикаментів тощо, а дозвільне право – про використання зброї, керування транспортними засобами, допуск до певних видів діяльності. Між собою вони тісно пов'язані. Водночас вони є складниками як публічного, так і приватного права. Але й господарське право пов'язане з адміністративним. Тому слід приділити ще більше уваги теоретичному підґрунтю правовідносин, що склалися в нашій державі.

Не слід забувати і про такі поняття, як «публічність розгляду приватних спорів», «публічність норм, що регламентують приватні відносини». Такі перетворення можливі лише в разі кардинальних змін у теорії адміністративного права, відмови від всеохоплюючої керівної ролі, яку відіграло радянське адміністративне право [14]. Разом із тим слід пам'ятати, що в сучасному суспільстві закон як засіб регулювання всіх аспектів суспільного життя має непохитну роль та позицію, оскільки розвиток суспільства можливий лише за умови законодавчого та справедливого регулювання суспільних від-

носин. У цьому аспекті потрібне чітке визначення необхідності розроблення проектів законів, їх зіставлення з чинними законодавчими актами, вивчення та визначення відповідності прийнятих законів вимогам часу та суспільства, а також обґрунтування з наукової точки зору. Якщо йти за логікою проведеного дослідження, сфера публічного порядку, що являє собою сукупність публічно-правових відносин, не належить до особливого предмета правового регулювання саме адміністративного права.

Цей висновок дасть змогу показати сутність моделі публічно-правових відносин у сфері публічного порядку крізь призму пріоритету прав та свобод людини, відповідальності держави за свою діяльність перед громадянами. Йдеться про те, що орган публічної адміністрації в публічно-правових відносинах наділений правом вирішувати питання про права, свободи та інтереси іншого – невідного суб'єкта, але це право він зобов'язаний реалізувати в парадигмі «служіння» правам, свободам та інтересам фізичних та юридичних осіб [15, с. 157]. Як наслідок, публічне право повинно виконувати функцію охорони громадського порядку, яка забезпечується відповідними засобами впливу в разі порушення відносин у цій сфері. До переліку засобів правової охорони громадського порядку входять норми публічного права, але ті, що мають охоронну спрямованість, публічно-правові відносини, що виникають у випадках вчинення правопорушень у сфері громадського порядку, та акти реалізації цих норм [16, с. 165].

Натомість головною функцією адміністративного права буде захист прав і свобод громадянина від протиправних дій або бездіяльності державних службовців [17, с. 16]. Влучною в цьому аспекті є теза В.Б. Авер'янова, що проблема верховенства права може бути з'ясована і розв'язана лише в контексті налагодження таких взаємостосунків (відносин) людини з державними органами та їх посадовими особами, які максимально орієнтовані на ефективне забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, подібний стан цих відносин потребує відповідного правового регулювання – і передусім за допомогою норм адміністративного права [18, с. 60]. При цьому, на його думку, вирішальна роль у правовому регулюванні відносин між державою і людиною належить галузі адміністративного права, норми якої покликані забезпечувати конкретне застосування конституційних приписів щодо різноманітних прав і свобод громадян в їх численних відносинах з органами виконавчої влади, місцевого самоврядування, посадовими особами, оскільки в національній доктрині адміністративного права ще, на жаль, переважають колишні радянські або, умовно кажучи, «нерадянські» підходи і штампи (догми). Вони аж ніяк не відображують справжньої ролі адміністративного права як найдавнішого засобу публічно-правового регулювання відносин між публічною владою і людиною, що давно вже є загальноприйнятим стандартом у демократичних країнах світу.

На слушну думку В.Б. Авер'янова, вирішальне значення для створення нової національної доктрини адміністративного права має переосмислення фундаментальних засад теорії адміністративного права, базове місце серед яких посідає наукове тлумачення предмета регулювання цієї галузі права. Адже саме з огляду на свій предмет адміністративне право виокремлюється як власне самостійна галузь українського права і визначається сфера її регулятивної дії [19, с. 11].

**Висновки.** У цьому контексті вбачається потреба в реформуванні адміністративного права України, підґрунтям до визначення мети якого є підхід, сформулований у радянські часи, в основу котрого доцільно покласти суттєво оновлене, більш демократичне осмислення суспільного призначення публічного права, яке замінить радянське адміністративне право. Інакше кажучи, має бути доктринально створена і практично запроваджена в життя якісно нова ідеологія праворозуміння.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ на коррупционность. *Журнал российского права*. 2005. № 2. С. 77–88.
2. Юридический энциклопедический словарь. Москва : Советская энциклопедия, 1987. 528 с.
3. Вікіпедія (вільна енциклопедія): Кодифікація. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%9A%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%84%D1%96%D0%BA%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>
4. Теория государства и права : учебник для юридических вузов и факультетов / под ред. В.М. Корельского и В.Д. Первалова. Москва : Инфра-М-НОРМА, 1997. 528 с.
5. Алексеев С.С. Избранное: Наука права. Общесоциальные проблемы. Публицистика. Москва : Статут, 2003. 480 с.
6. Петков С.В. Реформування адміністративного права як основа демократизації суспільства. *Юридична наука*. 2011. № 3. С. 97–103.
7. Колдаева Н.П. Конституционные основы систематизации законодательства Российской Федерации. *Государство и право*. 2003. № 2. С. 13–16.
8. Рогач О.Я. Кодифікаційні акти в системі законодавства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 ; Ужгородськ. нац. ун-т. Київ, 2003. 231 с.
9. Корякин В.М. Введение в теорию военного права : монография; Военное право в 21 веке. Серия: Право в вооруженных силах; Российское военное право : сборник. Москва : За права военнослужащих, 2007. № 9. URL: <http://www.voennopravo.ru/node>. (дата обращения: 12.10.2018).
10. Корнеев А.П. Кодификация советского административного права : автореф. дисс. ... на соискание уч. степени канд. юрид. наук. Ленинград, 1961. 20 с.
11. Петков С.В. Кодифікація як кінцева мета реформування системи законодавства. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 5 (20). С. 164–168.
12. Гетьман Є.А. Актуальні питання адміністративного права та процесу. *Право та інновації*. 2017. № 1. С. 97–102.
13. Про нормативні правові акти : проект Закону України. *Вісн. Акад. прав. наук України*. 1995. № 4. С. 141–163.
14. Петков С.В. Класифікація проступків за ознаками: теоретичні та практичні питання. URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/.../48pet.pdf> (дата звернення: 12.10.2018).
15. Хлібороб Н. Особливості структури публічно-правових відносин. *Вісник Львівського університету внутрішніх справ. Серія: Юридична*. 2010. Вип. 51. С. 155–161.
16. Ключев О.М. Взаємодія підрозділів органів внутрішніх справ на регіональному рівні : монографія. Харків : Основа, 2005. 380 с.
17. Петков С.В. Народовладдя: від права радянського до права громадянського. Київ : Скіф, 2012. 56 с.
18. Авер'янов В.Б. Утвердження принципу верховенства права у новій доктрині Українського адміністративного права. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2006. № 11 (61). С. 57–63.
19. Авер'янов В.Б. Не «керувати» людиною – служити їй. *Віче*. 2005. № 4 (157). С. 10–15.

**Кравченко І. М.,**  
викладач кафедри загально-правових дисциплін  
Дніпровського гуманітарного університету

## ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ОКРЕМИЙ НАПРЯМ ВЗАЄМОДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ

### PUBLIC CONTROL AS A SEPARATE AREA OF INTERACTION BETWEEN ADMINISTRATIVE COURTS AND THE PUBLIC

Стаття присвячена аналізу громадського контролю як самостійного напрямку взаємодії адміністративних судів з громадською. Доведено, що формування громадянського суспільства в Україні є основою ефективного громадського контролю над адміністративними судами. Охарактеризовані риси сучасного громадянського суспільства в Україні. Наведено поняття громадського контролю над адміністративними судами як самостійного напрямку взаємодії адміністративних судів з громадською. Розкрито зміст громадського контролю як самостійного напрямку взаємодії адміністративних судів з громадською. Розглянуті риси громадського контролю над адміністративними судами в Україні. Визначені загальні та спеціальні принципи здійснення громадського контролю над адміністративними судами. Встановлені форми здійснення громадського контролю над адміністративними судами. Розкриті методи проведення громадського контролю над адміністративними судами. Виокремлено проблемні питання здійснення громадського контролю над адміністративними судами. Наведені способи вдосконалення діяльності громадянського суспільства в Україні щодо здійснення громадського контролю над діяльністю адміністративних судів. Охарактеризовані шляхи підвищення ефективності взаємодії громадянського суспільства з адміністративними судами України. Проаналізовано особливості зарубіжного досвіду громадянського контролю над судовою владою. Запропоновані способи запозичення зарубіжного досвіду щодо здійснення громадського контролю над діяльністю судової влади. Визначені напрями вдосконалення громадського контролю над адміністративними судами.

**Ключові слова:** адміністративний суд, громадянське суспільство, громадський контроль, державна влада, метод громадського контролю, судова влада, форма громадського контролю.

The article is devoted to the analysis of public control as an independent direction of interaction of administrative courts with the public. It is proved that the formation of civil society in Ukraine is the basis for effective public control over administrative courts. Features of modern civil society in Ukraine are characterized. The concept of public control over administrative courts is presented as an independent direction of interaction of administrative courts with the public. The content of public control as an independent direction of interaction of administrative courts with the public is revealed. The features of public control over administrative courts in Ukraine are considered. General and special principles of public control over administrative courts are defined. Forms of exercising public control over administrative courts have been established. Methods of conducting public control over administrative courts are revealed. Problematic issues of public control over administrative courts have been identified. The ways of improving the activity of civil society in Ukraine in exercising public control over the activity of administrative courts are outlined. The ways of increasing the effectiveness of civil society interaction with the administrative courts of Ukraine are outlined. The peculiarities of the foreign experience of civilian control over the judiciary are analyzed. Ways of borrowing foreign experience in exercising public control over the activities of the judiciary are proposed. The directions of improvement of public control over administrative courts are defined.

**Key words:** administrative court, civil society, public control, state power, method of public control, judicial power, form of public control.

Громадянське суспільство виступає запорукою стримування держави, контролю над владою, оскільки державна влада завжди тяжіє до абсолюту. Суспільство постійно потребує існування важелів «противаг» щодо держави. Порушення такого балансу призводить зазвичай до політики етатизму – надмірного втручання державних органів влади у справи суспільства, бюрократичної опіки і регламентації суспільного життя, обмеження прав та свобод особистості. Саме тому в дійсно демократичному суспільстві повинні діяти механізми громадського контролю за діяльністю влади, в тому числі судової. Ця теза базується на прозорості та відкритості всієї системи функціонування владних інститутів, їх відповідного правового забезпечення, що в кінцевому підсумку унеможливує приховування «невигідної» інформації, завдяки чому контролюючими за цих умов стає більшість членів суспільства. Проте, на жаль, можливість громадського контролю не завжди знаходить адекватне

відображення в офіційних правових документах. Саме тому правовий взаємозв'язок між державою і громадянським суспільством є поки що недостатньо ефективним. Таким чином, створення дієвого механізму співпраці влади та громадськості можливе через налагодження стабільних та ефективних зв'язків з громадською, однією з результативних форм яких є громадський контроль. Саме він по відношенню судової влади, в тому числі щодо адміністративних судів здатен дати поштовх до створення ефективною та дійсно справедливою судовою системою.

Отже, дослідження громадського контролю адміністративних судів як одного з напрямів налагодження взаємодії громадськості та судової влади, відновлення довіри до судової системи, визначення його принципів, методів і форм, його ролі для демократизації суспільства, а також пошук можливих меж набуває сьогодні особливої актуальності.

Сутність контролю як соціального явища обґрунтовано у дослідженнях В. Авер'янова, І. Голосні-

ченка, В. Горшеньова, О. Данільяна, М. Кельмана та інших. Державний контроль вивчали Д. Бахрах, Ю. Битяк, В. Гарашук, Є. Додін, Р. Калюжний, С. Ківалов, В. Колпаков, В. Сіренко, Ю. Шемшученко та інші. Різноманітним аспектам функціонування громадського контролю присвячено наукові праці В. Афанасьєва, А. Балкова, С. Денисюка, М. Іжи, А. Крупника, С. Кушнір, І. Попової, О. Радченка, Л. Рогатіної та ін. Проте, незважаючи на наявний значний доробок вітчизняних та зарубіжних вчених, слід констатувати, що проблема громадського контролю судової влади загалом та адміністративних судів зокрема, визначення його ролі у демократизації суспільства ще потребує всебічного дослідження.

**Постановка завдання.** Метою статті є проведення аналізу громадського контролю як важливого самостійного напрямку взаємодії адміністративних судів з громадськістю.

**Результати дослідження.** Контролюючи діяльність громадськості у сфері державного будівництва здебільшого називають громадський контроль [1, с. 13], хоча у науковій літературі трапляються й інші назви [2, с. 68], що суттєво не впливає на визначення сутності вказаного явища. Без сумніву, громадський контроль є важливим соціальним інститутом організації суспільних відносин у частині консолідації зусиль органів державної влади та громадських організацій, спрямованих на раціоналізацію соціального буття, збереження цілісності та соціокультурної самобутності суспільства. Громадський контроль – це один із видів соціального контролю, що здійснюється громадськими об'єднаннями і безпосередньо самими громадянами, є важливим засобом реалізації народовладдя та дієвим способом залучення населення до управлінських функцій.

Наявність дієвого громадського контролю у демократичному суспільстві розглядається як цілеспрямований та дієвий вплив соціальних суб'єктів на поведінку агентів соціальної взаємодії. В.М. Олійник визначає громадський контроль як «систему відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) та недержавним структурам («третьому секторі») та засобам масової інформації» [3, с. 90]. Такий підхід вважаємо не зовсім прийнятним. Якщо перша частина дефініції сумнівів не викликає, а громадський контроль як певна діяльність формує систему відносин держави та громадянського суспільства, то у частині визначення суб'єктів такого контролю погодитися неможна. Суб'єктами громадського контролю можуть бути, з огляду на першу частину визначення, інститути громадянського суспільства, їх структурні підрозділи, соціальні суб'єкти і насамперед самі громадяни. Що стосується органів державної влади (і виконавчої, і законодавчої, і судової), то вони можуть бути тільки об'єктами громадського контролю, адже саме їх діяльність оцінюється з точки зору її відповідності нормам Конституції України, законів України, інших актів законодавства.

Незважаючи на те, що у словниках поняття «контроль» тлумачиться як перевірка, облік, нагляд, узагальнюючи наявні підходи до визначення громадського контролю як такого, вважаємо, що більш вірно громадський контроль судової влади визначати як діяльність громадськості з оцінювання виконання судами своїх повноважень, визначення ефективності їх функціонування.

Що стосується цілей громадського контролю, то важливо підкреслити, що він повинен здійснюватися насамперед з метою захисту прав людини. Особистість, її всебічний розвиток, добробут, права та свободи є найвищою цінністю сучасного суспільного прогресу і будь-якої контрольної діяльності. З огляду на це цілком справедливо сучасними векторами функціонування інституту громадського контролю називають наступні ціннісні орієнтири: екзистенціально значущий порядок у суспільстві, зростання масштабу свободи соціальних суб'єктів, формування соціально-конструктивних світоглядних орієнтацій особистості, створення умов для розвитку її ініціатив і реалізації творчих потенцій [4, с. 30]. Таким чином, закономірно зароджується й утверджується тенденція поступального розвитку громадянського суспільства, зростає роль організації та самоорганізації у функціонуванні інституту громадського контролю, зміцнює вплив громадських форм контролю на всі сфери життєдіяльності громади.

Вважаємо, що ефективність контролю над діяльністю адміністративних судів забезпечується за умови неухильного додержання таких принципових вимог: контроль повинен бути об'єктивним та безстороннім (незалежним та неупередженим); контроль передбачає відкритість та прозорість, адже це основні вимоги до ефективності державної влади, сформованої демократичним шляхом; контроль має бути публічним та гласним, що передбачає доведення отриманої підсумкової інформації, результатів контролю, до громадськості та зацікавлених осіб; контроль повинен бути обґрунтованим та цілеспрямованим, що забезпечить його результативність, ефективність; науковість та професіоналізм як принципи громадського контролю передбачають залучення до здійснення контролю фахівців (правників, колишніх почесних суддів, науковців), що дозволить уникнути можливих зловживань, поверхневого підходу до контролю, забезпечить детальну та професійну оцінку роботи судді та прийнятих ним правозастосовних актів [5, с. 60–61]. Крім зазначених основних засад громадського контролю, важливе значення під час його здійснення має громадянська активність та незалежність суб'єктів контролю, відповідність їх дій чинному законодавству, справедливість і доведеність їх висновків, готовність до відповідальності за свої дії та рішення.

Неможливо оминати увагою питання про його форми і методи. Аналізуючи літературу з питань форм і методів контролю взагалі, можна відзначити, що здебільшого автори не надто переймаються розмежуванням цих понять, використовуючи їх у кращому випадку разом або називаючи інструментарі-

ем, механізмом, системою контролю. Проте, на наше переконання, це суттєве питання, яке потребує свого визначення, адже ці поняття не тотожні і не взаємозамінні. Форма контролю вказує напрям діяльності суб'єкта контролю для досягнення конкретної цілі, включаючи обрання тих або інших методів. Методи при цьому можуть використовуватися різні, а їх обрання залежить не тільки від мети проведення контрольних дій, але і від інших обставин, від яких залежить ефективність проведення контролю як такого. Можна запропонувати такі формулювання: метод громадського контролю судової влади – це спосіб, прийом, за допомогою якого можна оцінити результативність функціонування адміністративних судів; форма громадського контролю адміністративних судів може бути визначена як конкретне вираження і організація контрольних дій з метою оцінювання виконання судами своїх повноважень [6, с. 122].

Громадський контроль адміністративних судів сьогодні повинен передбачати: публічність судових процесів, зокрема, з вільним доступом до них представників засобів масової інформації; можливість відводу суддів з ініціативи учасників судового процесу; включення в атестаційно-дисциплінарні органи (кваліфікаційні комісії суддів) представників юридичної громадськості, встановлення відповідальності за порушення суддівської дисципліни. Структурним елементом громадського контролю адміністративних судів, від якого значною мірою залежить його ефективність, а також важливим засобом комунікації між судовою владою і громадськістю є засоби масової інформації.

Дієвість у реалізації громадського контролю в інших сферах довели такі форми співробітництва органів державної влади і громадськості, як громадські ради. У науковій літературі громадські ради визначаються як певні утворення за участю представників громадськості, які мають формалізовану внутрішню структуру та певні повноваження і з якими державні органи консультуються під час ухвалення та виконання державних рішень [7, с. 55–56]. Вони існують у вигляді публічного органу представництва громадськості, дорадчо-консультативного або експертно-консультативного органу або поєднують представницькі та експертні функції.

Громадські ради при адміністративних судах дозволяють забезпечити участь громадян в управлінні державними справами, зокрема, в забезпеченні належних організаційних умов діяльності судів і суддів, утвердженні незалежності адміністративного суду, забезпеченні заборони втручання в діяльність судді щодо здійснення правосуддя, а також підвищенні рівня довіри суспільства до судової влади, налагодженні ефективної взаємодії органів судової влади з громадськістю, у врахуванні громадської думки під час формування та реалізації державної судової політики. Ефективність і доцільність створення громадських рад підтверджується і світовою практикою їх функціонування.

Головними завданнями громадської ради є: створення умов для реалізації громадянами конститу-

ційного права на участь в управлінні державними справами у сфері судочинства з метою забезпечення права громадян на справедливий суд; здійснення громадського контролю за діяльністю органів суддівського самоврядування та участь юридичної громадськості у такій діяльності; сприяння врахуванню органами суддівського самоврядування думки юридичної громадськості під час формування та реалізації державної політики у сфері судочинства [8, с. 254]. Відповідно до цих завдань громадська рада наділена такими повноваженнями: підготовка та подання Раді суддів України пропозицій до орієнтовного плану проведення консультацій з громадськістю, а також щодо проведення консультацій, не передбачених таким планом; підготовка та подання Раді суддів України пропозицій щодо організації консультацій з представниками юридичної громадськості; дослідження стану незалежності судової влади та діяльності органів суддівського самоврядування; аналіз та систематизація міжнародного досвіду у сфері незалежності судів та суддів; аналіз відповідності національного законодавства щодо судоустрою та статусу суддів міжнародним стандартам щодо незалежності, ефективності та ролі судів; збирання, узагальнення та подання до Ради суддів України інформації про пропозиції громадських організацій стосовно вирішення питань діяльності судової влади, зокрема, судової реформи, забезпечення незалежності судів та суддів, які мають важливе суспільне значення, тощо; подання до Ради суддів України обов'язкових для розгляду пропозицій щодо підготовки проектів нормативно-правових актів, прийняття яких входить до компетенції Ради суддів України, та проектів рішень Ради суддів України з питань забезпечення належного функціонування органів судової влади, забезпечення незалежності судів та суддів, удосконалення роботи судів та органів суддівського самоврядування; проведення за зверненням Ради суддів України відповідно до законодавства громадської експертизи та громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів, прийняття яких входить до компетенції Ради суддів України, та проектів рішень Ради суддів України; здійснення громадського контролю за розглядом Радою суддів України пропозицій та зауважень громадськості; організація публічних заходів для фахового обговорення актуальних питань вдосконалення діяльності органів судової влади; надання за дорученням Ради суддів України науково-практичних рекомендацій з питань вдосконалення роботи органів судової влади та органів суддівського самоврядування, забезпечення незалежності судів та суддів, удосконалення законодавства про судоустрій та статус суддів; сприяння формуванню правової культури та правовій інформованості населення; сприяння поглибленню співпраці Ради суддів України з громадськими організаціями; інформування громадськості про свою діяльність, прийняті рішення та їх виконання на офіційному веб-сайті судової влади або в інший спосіб [9, с. 63–64].



До складу громадської ради можуть бути обрані представники юридичної громадськості: судді у відставці, працівники органів прокуратури у відставці, вчені-юристи, адвокати та інші особи, що мають вищу юридичну освіту, стаж роботи у галузі права та не перебувають на державній службі. Дійсно, на наш погляд, членами такої ради повинні бути передусім шановані, авторитетні й незаангажовані фахівці в галузі права. Крім них, до складу такої організації доцільно включити громадських діячів, представників громадських об'єднань.

З метою забезпечення неупередженості така громадська рада повинна працювати винятково колегіально. Основними проблемами, які вбачаються у функціонуванні громадських рад загалом, є відсутність законодавчої бази, що регулює їх діяльність, оскільки вказаного положення недостатньо; неврегульованість фінансового забезпечення діяльності таких рад; потенційна можливість перетворення їх на «кишенькових» радників, тобто певна залежність їх від того органу, при якому вони створюються. Оскільки результатом суддівської роботи є судові, правозастосовні акти, то доречно говорити про доцільність застосування такої форми громадського контролю як аналіз винесених суддею рішень, їх відповідності принципам і нормам права, моральним засадам суспільства [10, с. 127]. Однак ця форма контролю може мати місце лише у виняткових випадках. Можливо, критерієм її застосування буде кількість і зміст скарг щодо конкретного судді. Для цього варто створити процедуру їх фіксації в конкретному суді. Після того, як кількість скарг на суддю досягне встановленої межі, їх розглядатиме суб'єкт громадського контролю (можливо, громадська рада або спеціально створене громадське об'єднання всеукраїнського статусу, яке в разі необхідності може мати осередки в регіонах). Крім того, необхідно обміркувати можливість перегляду конкретного акту судді, відстороненого від посади в результаті рішення вказаного суб'єкта громадського контролю.

Варто зазначити, що всі акти судді переглядати не має сенсу, та це й суперечить принципам права. Процедурні моменти застосування вказаної форми громадського контролю необхідно детально регламентувати у законодавстві, а також закріпити в статуті такого громадського об'єднання. Завдяки використанню такої форми громадського контролю, на наш погляд, вдасться мінімізувати прийняття неефективних рішень, підвищити рівень персональної відповідальності за них. Важливо підкреслити, що громадський контроль жодним чином не є зняттям примусу, з його допомогою неможливо керувати, наказувати судовій владі здійснювати певні дії. Однак через використання різних форм громадського контролю можна звернути увагу держави на

проблеми, недоліки в роботі судів, запобігти зловживанням, виявити некомпетентність. Громадський контроль можливий насамперед тоді, коли влада цього хоче або хоча б не перешкоджає. На цей час, аналізуючи досвід співпраці інститутів громадянського суспільства з органами влади у сфері громадського контролю, слід констатувати наявність ряду проблем, що характерні для відносин між владою та громадськістю в Україні загалом: традиції замкненості державного апарату, непрозорість вироблення державної політики, взаємна недовіра, низький рівень громадської активності, низька ефективність громадських об'єднань та інші.

Водночас потрібно відзначити наявність певних позитивних зрушень, які свідчать про намагання влади подолати та вирішити ці проблеми. Так, розроблено і прийнято за основу проект Закону України «Про інформаційну відкритість органів державної влади та вищих посадових осіб України», який визначатиме умови та порядок забезпечення інформаційної відкритості в питаннях діяльності органів державної влади та вищих посадових осіб України. Розроблені та очікують свого розгляду декілька проектів Закону України «Про громадський контроль», який регламентуватиме основні напрями та форми громадського контролю. Доцільно, на наш погляд, у цьому Законі передбачити певні гарантії, які не дозволять судовим органам ухилятися від взаємодії з суб'єктами громадського контролю, закріпити відповідальність посадових осіб за протидію чи бездіяльність по відношенню до суб'єктів громадського контролю. Окрема глава такого закону повинна присвячуватися регламентації форм та меж громадського контролю судової влади.

Завданням будь-якого контролю є вплив на певний процес, коли він раптом йде не так, як потрібно. Контроль стає необхідним, якщо виникає несприятлива для механізму ситуація, що загрожує його руйнуванням або пошкодженням. Так, незважаючи на неприпустимість будь-якого втручання у справи адміністративних судів, в умовах недовіри громадськості до їх діяльності, контроль з боку народу над адміністративними судами стає необхідністю. Безперечно, є деякі ризики щодо використання певних форм громадського контролю, однак попередити погіршення ситуації, збільшити довіру громадськості до судової влади, запобігти зловживанням, виявити некомпетентність, посилити персональну відповідальність суддів можна лише шляхом налагодження взаємодії адміністративних судів і громадськості, одним із напрямів якої є застосування громадського контролю. Загалом інституційна база громадського контролю адміністративних судів (об'єкти, суб'єкти, предмет та процедура) ще потребує свого подальшого наукового обґрунтування.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кравчук В. Громадський контроль судової влади як спосіб відновлення довіри суспільства до судів та суддів. *Актуальні проблеми правознавства*. 2016. Вип. 3. С. 11–16.
2. Гоптарев О.І. Громадський контроль за діяльністю судової влади на сучасному етапі. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2018. № 4. С. 66–69.
3. Олійник В.М. Громадський контроль за діяльністю органів судової влади: теоретико-правовий аспект. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 3. С. 88–94.
4. Жуков С.В. Елементний склад адміністративно-правового забезпечення доброчесності суддів. *Європейські перспективи*. 2019. № 1. С. 29–33.
5. Копетюк М. Адміністративний суд як суб'єкт адміністративного судочинства. *Історико-правовий часопис*. 2018. № 2. С. 58–62.
6. Ковбасюк В.В. Шляхи розвитку та удосконалення правового регулювання відносин у сфері адміністративного судочинства. *Наукові записки Центральноукраїнського державного педагогічного університету імені Володимира Винниченка. Серія : Право*. 2018. Вип. 4. С. 122–126.
7. Кравчук В. Громадський контроль у функціонуванні судової влади. *Вісник Національної академії прокуратури України* 2016. № 3. С. 53–60.
8. Лук'янець Д.М. Сучасні погляди на проблеми адміністративного судочинства. *Право України*. 2018. № 2. С. 253–256.
9. Коломоєць Т.О., Люгіков П.С. Оціночні поняття адміністративного судочинства України: наукові підходи до їх тлумачення у правовій доктрині. *Право України*. 2018. № 2. С. 54–70.
10. Олійник В.М. Громадський контроль за діяльністю органів судової влади: підходи до визначення поняття. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2017. № 1. С. 125–131.

**Обрусна С. Ю.,**  
*доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри державно-правових дисциплін  
Черкаського національного університету імені Богдана Хмельницького*

**Пасинчук К. М.,**  
*кандидат педагогічних наук,  
доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту  
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля  
Національного університету цивільного захисту України*

**Чубань В. С.,**  
*кандидат економічних наук, доцент,  
доцент кафедри управління у сфері цивільного захисту  
Черкаського інституту пожежної безпеки імені Героїв Чорнобиля  
Національного університету цивільного захисту України*

## ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

### PROCEDURAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF FINANCIAL SECURITY IN UKRAINE

У статті на основі аналізу теоретичного доробку вітчизняних учених, емпіричної бази проаналізовано організаційно-правові, нормативно-правові та теоретико-правові проблеми забезпечення фінансової безпеки в Україні.

Простежено сучасний стан наукових досліджень у сфері організаційно-правових аспектів фінансової безпеки України та запропоновано власне бачення системи економічної безпеки та системи фінансової безпеки. Розглянуто поняття «фінансова безпека» та обґрунтовано необхідність його вживання у широкому та вузькому значеннях.

У ході характеристики нормативно-правового забезпечення окремих елементів фінансової безпеки України вказано на його недоліки та наголошено на прийнятті низки нормативно-правових актів, які б сприяли удосконаленню правового регулювання вказаної сфери. Крім того, внесено пропозиції щодо змін та доповнень до чинного законодавства та обґрунтовано прийняття низки нових нормативно-правових актів.

Звернено увагу на систему органів протидії загрозам фінансовій безпеці, доведено необхідність удосконалення їх роботи, налагодження взаємодії, запровадження нових форм і методів, що відповідали би викликам сьогодення. Проаналізовано реформаторські кроки у сфері забезпечення фінансової безпеки за останні роки та спроби запровадження Національного бюро фінансової безпеки. Наголошено на необхідності створення єдиного, незалежного віддаленого від виконавчої влади органу, що має опікуватися питаннями фінансової безпеки.

У висновках наголошено, що фінансова безпека є найважливішою складовою частиною національної безпеки, без якої практично неможливо вирішити жодне із завдань, котрі стоять перед державою. Зазначено, що останнім часом фінансова безпека України перебуває під впливом низки зовнішніх та внутрішніх загроз: фінансові кризи, геополітична ситуація, вплив діяльності міжнародних організацій, інфляційні процеси, корупція, нестабільність правової системи тощо. Виходячи із цього, фінансова безпека України має забезпечуватися шляхом проведення виваженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у фінансовій сфері, формування відповідних державних структур.

**Ключові слова:** національна безпека, економічна безпека, фінансова безпека, система фінансової безпеки, організаційно-правові засади фінансової безпеки.

The article analyzes procedural and institutional, regulatory and legal-theoretic problems of ensuring financial security in Ukraine on the basis of the analysis of theoretical achievements of domestic scientists and empirical base.

The current state of scientific research in the field of procedural and institutional aspects of financial security of Ukraine has been traced, and our own vision of the system of economic security and system of financial security has been offered. The concept of "financial security" is studied and the necessity of its use generally and properly is substantiated.

While characterizing regulatory support of certain elements of the financial security of Ukraine, its shortcomings are pointed out and the adoption of a number of laws and regulations that would contribute to the improvement of the legal control of the specified sphere has been proved. In addition, proposals for amendments to the current legislation have been introduced and need for a number of new regulatory legal acts have been justified.

The system of bodies of counteraction to threats to financial security is paid attention to, the necessity of improvement of their work, establishing cooperation, implementation of new forms and methods that would meet the challenges of today is proved. Reform steps in the area of financial security in recent years and attempts to create the National Financial Security Bureau are analyzed. The need for the establishment of the unified, independent from the executive power, government agency to address the issues of financial security, is emphasized.

The research has led to the conclusion that the financial security is a major component of national security indispensable in solving any of the challenges facing the state. It is noted that the recent financial security of Ukraine is influenced by a number of external and internal threats: financial crises, geopolitical situation, influence of activities of international organizations, inflationary processes, corruption, instability of the legal system, etc. On this basis, the financial security of Ukraine should be ensured by means of sound state policy in accordance with the established principles, concepts, strategies and programs in the financial sphere, and the establishment of appropriate government agencies.

**Key words:** national security, economic security, financial security, financial security system, procedural and institutional foundations of financial security.

**Постановка проблеми.** Організаційно-правові основи політики фінансової безпеки України є ще недостатньо вирішеними, про що свідчать статистичні дані міжнародних організацій, світові рейтинги, в яких Україна посідає останні місця.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми нормативно-правового забезпечення фінансової безпеки України у певній мірі розкрито в працях: В.Б. Авер'янова, О.М. Бандурки, А.І. Берлача, О.О. Бригінця, В.О. Заросила, Р.А. Калюжного, Л.М. Касьяненко, В.К. Колпакова, М.В. Корнієнка, І.С. Криницького, В.В. Крутова, М.П. Кучерявенка, К.С. Радзівіл, В.А. Ліпкана, Н.А. Литвин, Т.О. Мацелик, А.А. Нечай, Н.Р. Нижник, А.М. Новицького, М.В. Патарідзе-Вишинської, Д.В. Приймаченка, Н.Ю. Пришви, Л.А. Савченко, О.В. Солдатенко, Л.М. Стрельбицької, М.П. Стрельбицького, І.В. Чеховської, І.М. Шопіної та інших.

Разом із тим аналіз вітчизняних наукових досліджень свідчить, що зазначена проблема аналізувалася фрагментарно, без відповідного узагальненого підходу.

**Постановка завдання.** Мета дослідження полягає у поглибленні наукових знань на основі досягнень вітчизняної юриспруденції, аналізу законодавства України, нормотворчої та правозастосовної практики щодо розроблення ефективної та дієвої системи організаційно-правових аспектів фінансової безпеки України, для чого сформульовано такі завдання: проаналізувати сучасний стан дослідження організаційно-правових аспектів фінансової безпеки України; охарактеризувати нормативно-правове забезпечення окремих елементів фінансової безпеки України; внести пропозиції щодо змін та доповнень до чинного законодавства для належного забезпечення фінансової безпеки України.

**Виклад основного матеріалу.** Аналіз існуючих трактувань визначення категорії «економічна безпека» різними вченими дозволив звести їх у кілька груп рис. 1. Таким чином, варто зазначити, що економічна безпека – це важлива складова частина фінансової та національної безпеки держави, що впливає на військову, політичну, інформаційну, технологічну, екологічну системи національної безпеки держави.

### Групування визначень категорії «економічна безпека»

#### 1 група

**Економічна безпека держави** – сукупність умов, що захищають господарство держави від різних загроз і забезпечують стійкий безкризовий розвиток економіки.

**Елементи економічної безпеки:** незалежність, стабільність і стійкість економіки, здатність до саморозвитку.

**Основні загрози:** наростаючий спад виробництва і втрата ринку; руйнування науково-технічного потенціалу та деіндустріалізація економіки; продовольча залежність; зростання безробіття і ослаблення трудової мотивації. Також були розроблені критерії економічної безпеки держави.

#### 2 група

**Економічна безпека держави** є таким станом економіки держави, що дозволяє захищати її життєво важливі інтереси.

**Критерії економічної безпеки:** ресурсний потенціал і можливості розвитку; рівні ефективності використання ресурсів, капіталу і праці; рівень і якість життя; темп інфляції; норма безробіття; дефіцит бюджету; включеність у світову економіку.

#### 3 група

**Економічна безпека держави** повинна забезпечуватись ефективністю діяльності держави, тобто сам процес розвитку економіки повинен забезпечувати її безпеку.

Такий **підхід орієнтує** на вимірювання стану національної економіки шляхом підвищення рівня її конкурентоспроможності та участь у міжнародній конкуренції за відповідне місце у світовій економіці.

Рис. 1. Групування визначень категорії «економічна безпека» за трактуванням різних учених

Забезпечення фінансової безпеки – важливе стратегічне завдання, що зумовлено не лише важливістю даної категорії, але й посиленням для неї її загроз як зовнішнього, так і внутрішнього походження.

Фінансова безпека держави – це узагальнюючий якісний стан функціонування фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової, інвестиційної, митно-тарифної і фондової систем, умов, правил та інструментів їх регулювання, що забезпечують ефективне функціонування національної економічної системи та її захищеність від внутрішніх і зовнішніх загроз [3]. Отже, фінансова безпека є надзвичайно складною багаторівневою системою, яку утворюють ряд підсистем, кожна з котрих має власну структуру і логіку розвитку.

Наша позиція щодо структурних елементів фінансової безпеки держави така: пропонуємо виокремлювати бюджетну, податкову, боргову, банківську, інвестиційну та валютну безпеку держави (рис. 2).

Нині правове забезпечення фінансової безпеки України виступає стратегічним напрямом у діяльності України. Дана тенденція посилюється тим, що глобалізація економіко-правових процесів є незворотнім природним еволюційним наслідком розвитку суспільства та прискорює зміни в самому суспільстві. На сьогодні система нормативно-правового забезпечення економічної безпеки України є певним чином сформованою, проте чинні законодавчі акти не задіяні в конкретному механізмі забезпечення економічної, а, відповідно, і фінансової безпеки нашої держави, зокрема, в стратегіях або програмах соціально-економічного розвитку держави відсутня інформація щодо результатів їх виконання.

Чинна Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері є досить застарілою та не відповідає вимогам, що до неї ставляться. З часу її прийняття в Україні відбулася низка епохальних змін, у тому числі й у фінансовій сфері [4]. Концепція створювалась як програмний документ із боротьби з наслідками світової фінансово-економічної кризи 2008–2009 років, що принесла відчутні негативні наслідки для соціально-економічного розвитку України. За таких умов питання захисту національних інтересів держави у фінансовій сфері потребувало особливої ваги.

Вважаємо, що має бути запропонована нова Концепція забезпечення фінансової безпеки України, що включатиме положення, відсутні в чинній, а саме: визначення геофінансових масштабів впливу на Україну в цілому чи на окремі її території інших держав та міжнародних суб'єктів; визначення критеріїв і параметрів фінансової системи України, що відповідають вимогам фінансової безпеки; розробку механізмів і заходів ідентифікації загроз фінансової безпеки України та їх джерел; розробку методології прогнозування, виявлення та запо-

бігання виникненню факторів, що спричиняють виникнення загроз фінансовій безпеці, проведення досліджень з виявлення тенденцій і можливостей розвитку таких загроз; організацію належної системи органів державного фінансового контролю; формування механізмів та заходів фінансової політики, що нейтралізують або зменшують вплив негативних чинників на фінансову безпеку; визначення об'єктів, предметів, параметрів контролю за забезпеченням фінансової безпеки.

Фінансова безпека, що є базисом національної безпеки, потребує постійного моніторингу її стану. Тобто вихід країни на світові фінансові ринки в умовах фінансової глобалізації є складним і ризикованим процесом, в якому головна роль належить державі, її грамотній фінансовій політиці. І доки в Україні не буде забезпечена політична стабільність, важко очікувати стабільного економічного зростання та підвищення життєвого рівня населення. А в цьому і реалізуються заходи держави, спрямовані на забезпечення належної фінансової безпеки країни.

Погоджуємося з думкою О.О. Бригінця [1], що фінансову безпеку держави доцільно розглядати у вузькому та широкому значенні. У вузькому значенні – це стан, за допомогою якого забезпечується належне функціонування всіх суб'єктів фінансових правовідносин у державі, що характеризується стійкістю до будь-яких реальних чи потенційних, зовнішніх та внутрішніх негативних впливів, який спроможний забезпечити ефективне функціонування національної фінансової системи, а також її поступальний розвиток.

У широкому значенні фінансова безпека держави: забезпечує захищеність фінансових інтересів держави та українського суспільства; створює умови для якісного протистояння існуючим і виникаючим небезпекам і загрозам, які прагнуть завдати фінансових збитків державі, викликати залежність держави від зовнішніх факторів, підірвати конкурентоспроможність вітчизняних товаровиробників, спричинити відплив вітчизняного капіталу за кордон; задовольняє потреби суспільства у фінансових ресурсах і забезпечує поступове економічне зростання; створює сприятливий інвестиційний клімат у провідних системоутворюючих галузях народного

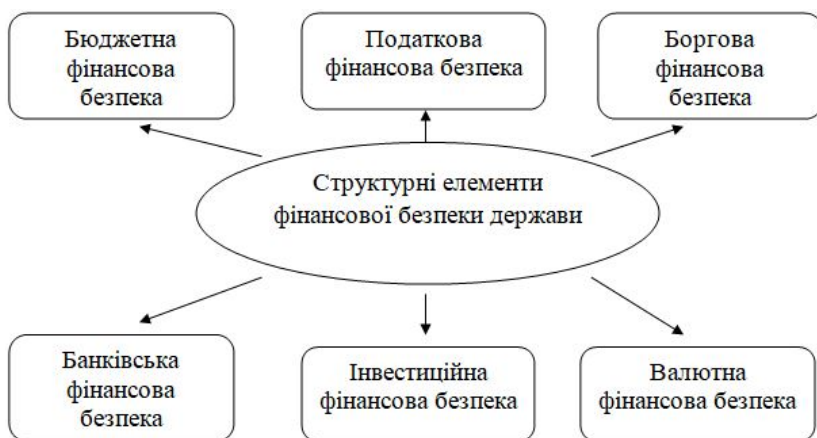


Рис. 2. Структурні елементи фінансової безпеки держави

господарства; підтримує належний правовий режим захисту іноземних капіталовкладень; нейтралізує вплив світових фінансів та економічної експансії інших держав на національну безпеку; забезпечує ефективність законодавчого регулювання під час проведення економічних перетворень, а також відповідність національного законодавства міжнародним (передусім європейським) стандартам; дозволяє забезпечити фінансову стабільність держави на визначений період у будь-яких умовах, зокрема, мінімізувати наслідки кризи грошової і фінансово-кредитної систем; завдяки наявності у своєму розпорядженні відповідного ефективного механізму здійснює фінансовий контроль у сферах розподілу, перерозподілу і використання державного та інших бюджетів; забезпечує ефективність у використанні адміністративних методів під час формування дохідної частини державного та інших бюджетів.

Правове забезпечення фінансової безпеки України необхідно визначити через діяльність державного апарату та всього суспільства, спрямовану на захист національних цінностей та інтересів у фінансовій сфері.

Належний рівень забезпечення фінансової безпеки держави базується на певному механізмі, яким виступає система організаційно-правових заходів впливу, що спрямована на попередження, мінімізацію та ліквідацію загроз фінансовій безпеці нашої держави.

У даний час відсутні чіткі та структуровані норми законодавства, що змогли б забезпечити належний рівень стану безпеки держави та вирішити ряд нагальних питань, пов'язаних із фінансовим наповненням процесів реформування в нашій державі. Таким чином, для заповнення правового вакууму в цій сфері необхідним є прийняття Закону «Про основи фінансової безпеки України» [1], який дасть змогу скорегувати зусилля суб'єктів, що забезпечують фінансову безпеку нашої держави в єдиному правильному напрямі.

До чинної системи органів протидії загрозам фінансовій безпеці держави входять Національна поліція України, Служба безпеки України, Національне антикорупційне бюро України, Державна служба фінансового моніторингу України, Державна аудиторська служба України, Рахункова палата та інші. Проте, незважаючи на значну розгалуженість таких органів, їхня робота є не досить ефективною, що зумовлено насамперед: низьким рівнем функціональної взаємодії між контролюючими та правоохоронними органами, відсутністю єдиної інформаційної системи державних органів, конкуренцією між правоохоронними органами та високим рівнем стороннього впливу на такі органи; застарілими методами протидії кримінальним загрозам у сфері публічних фінансів, що застосовуються у роботі правоохоронних органів, а також недосконалістю методики збирання, обробки та аналізу інформації; відсутністю уніфікованих із зарубіжними правоохоронними інституціями методів виявлення та розслідування фінансових злочинів, скоєних із використанням можливостей транснаціональних злочинних фінансових схем.

Тому для впровадження дієвої реформи у сфері протидії кримінальним загрозам у сфері фінансової безпеки в Україні назріла необхідність створити єдиний правоохоронний орган, завданням якого буде здійснюватися виявлення та усунення системних загроз у сфері публічних фінансів, запобігання їх виникненню в майбутньому. Цей орган має стати єдиним аналітичним центром концентрації та аналізу інформації про стан фінансової системи держави, що збирається державними органами та органами самоврядування, а головне – створити підґрунтя для переходу державних контролюючих органів від наглядово-каральної до профілактично-сервісної моделі роботи.

Позбутися втручання правоохоронних органів у бізнес-середовище через створення нового органу з фінансових розслідувань – ідея, яка обговорюється майже два роки. Новий орган має замінити податкову міліцію, яка з 1 січня 2017 р. виявилася фактично поза законом: депутати помилково виключили з Податкового кодексу положення про податкову міліцію [2].

У березні 2017 р. уряд схвалив законопроект про створення замість податкової міліції нового органу – Служби фінансових розслідувань (СФР). Однак законопроект про СФР не знайшов підтримки ні на рівні парламенту, ні Президента, ні силових відомств. У грудні 2017 р. Президент П. Порошенко доручив голові парламентського Комітету з питань податкової та митної політики Н. Южаніній реформувати податкову міліцію. На початку березня 2018 р. вона опублікувала законопроект, яким запропонувала створити Національне бюро фінансової безпеки – альтернативу СФР, зі спецстатусом, підзвітний Президенту України та парламенту [2].

Як наголосила Н. Южаніна, в Україні має бути створений єдиний, незалежний та віддалений від виконавчої влади орган, який буде займатися економічними злочинами. Таким органом буде Національне бюро фінансової безпеки, який замінить три правоохоронні органи, які зараз мають право розслідувати фінансові злочини. Він має будувати всі кримінальні розслідування на новій моделі, яка застосовується в Європі та Америці. Новостворений орган має бути «інтелектуальним центром, робота якого базуватиметься на використанні сучасних ризик-орієнтованих методів кримінального аналізу» [2]. Національне бюро фінансової безпеки України матиме статус, завдання, повноваження та гарантії незалежності за аналогією з Європейським агентством з боротьби з шахрайством, відомим як OLAF, що вже майже 20 років стоїть на сторожі фінансової безпеки Європи.

В основі діяльності НБФБ, як і в основі роботи OLAF – новітня методологія організації правоохоронної діяльності, керована аналітикою, що передбачає збір інформації з компетентних джерел, її акумулювання в системі управління ризиками та подальший аналіз для виявлення ризиків і загроз фінансовій безпеці держави [5].

Як відомо, 2 вересня 2019 року на своєму першому засіданні Кабінет Міністрів України прийняв

рішення про ліквідацію Департаменту захисту економіки Національної поліції України. МВС ініціювало створення Служби фінансових розслідувань як єдиного державного органу з протидії злочинам у фінансовій, податковій і економічній сферах. Тому важливим є прийняття Верховною Радою України закону: «Про Службу фінансових розслідувань» з урахуванням та удосконаленням попередніх законопроектів, оскільки законопроект «Про Національне бюро фінансової безпеки України», на нашу думку, потребував доопрацювання, а саме: в наявному тексті законопроекту існує низка «ризикових моментів», що загрожують погіршити становище підприємців в Україні. Зокрема, в законопроекті використовується значна кількість термінів, які на даний момент не визначені законодавчо: «шкода публічним фінансам», «аналіз структурованих та неструктурованих даних» тощо. На даному етапі формування законопроекту, на нашу думку, відсутні засади для ефективної роботи новоствореної служби, не визначений механізм відбору працівників майбутнього бюро, зокрема, не визначені обмеження чи квоти на набір до нової служби колишніх працівників податкової міліції чи інших силових органів.

Фінансова безпека України забезпечується шляхом проведення вираженої державної політики відповідно до прийнятих в установленому порядку доктрин, концепцій, стратегій і програм у фінансовій сфері. Вибір конкретних засобів і шляхів забезпечення фінансової безпеки України зумовлюється необхідністю своєчасного вжиття заходів, адекватних характеру і масштабам загроз фінансовим інтересам [1].

Варто зазначити, що пріоритетними напрямками розвитку фінансової безпеки держави повинні стати: гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина у фінансовій сфері; створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової фінансової системи та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення; збереження та зміцнення науково-технологічного потенціалу, утвердження інноваційної моделі розвитку; підвищення вітчизняного інвестиційного потенціалу та інноваційної активності вітчизняних підприємств; детінізація економіки та залучення вивільнених ресурсів у загальнодержавницькі процеси; фінансово-бюджетна децентралізація; забезпечення бюджетної дієздатності держави; забезпечення курсової стабільності вітчизняної валюти; підвищення ефективності роботи банківського сектору української фінансової системи; реформування фінансового ринку та повноцінне входження національної економіки до структури міжнародних фінансових ринків; мінімізація впливу світових фінансових криз на фінансову систему України; розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України.

У нинішніх умовах розвитку економіки, посилення інтеграційних та глобалізаційних процесів на перше місце виходить питання забезпечення національної безпеки держави. Фінансова безпека є найважливішою її складовою частиною, без якої практично неможливо вирішити жодне із завдань, що стоять перед державою. Останнім часом фінансова безпека України перебуває під впливом низки зовнішніх та внутрішніх загроз: фінансові кризи, геополітична ситуація, вплив діяльності міжнародних організацій, інфляційні процеси, корупція, нестабільність правової системи тощо.

Основним законом, що регулює питання фінансової безпеки держави, має стати Закон України «Про основи фінансової безпеки України». У ньому мають бути закладені не абстрактні загальнотеоретичні поняття, а чітко визначені підходи до формування системи забезпечення фінансової безпеки держави, механізм її функціонування, повноваження і схема взаємодії суб'єктів забезпечення фінансової безпеки України. Також важливим є прийняття Верховною Радою України закону «Про Службу фінансових розслідувань». Виходячи з вищевказаного, перспективними напрямками подальших досліджень може стати напрацювання теоретичних засад та практичних рекомендацій у сфері вдосконалення механізму адміністративно-правового регулювання фінансової безпеки, адміністративно-правового статусу Служби фінансових розслідувань тощо.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Бригінець А.А. Правове забезпечення фінансової безпеки України : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 ; Держ. фіск. служба України, Ун-т держ. фіск. служби України. Ірпінь, 2017. 464 с.
2. Беззубі. Проблеми та перспективи створення Національного бюро фінансової безпеки в Україні. URL: [http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=3586:problemi-ta-perspektivi-stvorenniya-natsionalnogo-byuro-finansovoi-bezpeki-v-ukrajini-2&catid=71&Itemid=382](http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=3586:problemi-ta-perspektivi-stvorenniya-natsionalnogo-byuro-finansovoi-bezpeki-v-ukrajini-2&catid=71&Itemid=382).
3. Сергієнко Л. К. Фінансова безпека – складова економічної безпеки України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2015. № 13. С. 148–152.
4. Про схвалення Концепції забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері: Розпорядження Кабінету Міністрів України: від 15 серпня 2012 р. № 569-р. *Офіційний вісник України*. 2012. № 62. С. 156. Ст. 2533.
5. Чубань В.С., Пасинчук К.М. Теоретико-правові аспекти фінансової безпеки України. *Матеріали круглого столу «Національні правові системи в умовах глобалізації (пам'яті професора О.Г. Мурашина)»* (м. Київ, 21 березня 2019 року). НАВС. С. 152–157.

**Парінова А. О.,**  
здобувачка кафедри правознавства  
Східноукраїнського національного університету  
імені Володимира Даля

## ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ОСІБ, ЯКІ ЗДОБУВАЮТЬ ПІСЛЯДИПЛОМНУ ОСВІТУ

### SEPARATE ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE LABOR RELATIONS OF PERSONS RECEIVING POSTGRADUATE EDUCATION

Стаття присвячена висвітленню питань правового регулювання трудових відносин осіб, які здобувають післядипломну освіту. Зроблено аналіз освітнього та трудового законодавства щодо стану регламентації реалізації права на працю особами, які навчаються впродовж життя. Наводиться позиція вчених щодо визначення поняття освіти, зазначаються форми післядипломної освіти. Доведено некоректність використання терміну «післядипломна освіта», замість аргументовано пропонується вживати поняття освіта впродовж життя чи освіта дорослих. Зроблено висновок, що у сучасних українських умовах зацікавленість в ефективному розвитку освіти впродовж життя проявляють як роботодавці та працівники, так держава та суспільство в цілому, що є відображенням загальносвітової тенденції щодо підвищення значущості освіти як важливого чинника соціально-економічного розвитку. Акцентовано увагу на вагомому значенні трудових відносин в аспекті розвитку освіти впродовж життя. Відстоюється позиція, що освіту впродовж життя треба розуміти як важливе соціально-педагогічне явище, яке за умови розвитку і утвердження в державі може подолати таке явище як безробіття. Вказується, що система національних інститутів формальної освіти є основоположним джерелом навчання людини протягом усього життя.

Проаналізовано підходи зарубіжних країн щодо становлення інституту освіти впродовж життя. Запропоновано переглянути підхід, який зараз наявний у діючому трудовому законодавстві та у проекті Трудового кодексу щодо висвітлення освітньо-трудова відносин. Зазначено, що освітньо-трудова відносина містять набагато більший спектр питань правового регулювання, а ніж просто «пільги для працівників, які поєднують роботу з навчанням».

Зазначено, що освіта впродовж життя стає тим зв'язуючим містком між динамічним розвитком інформаційних технологій, становленням нових суспільних відносин, появою нових форм зайнятості. Вона орієнтує на те, що має створюватися надійний синтез освітніх і трудових відносин з метою забезпечення гідного рівня життя населення у сучасних умовах розвитку ринкової економіки.

**Ключові слова:** здобувачі освіти, післядипломна освіта, освітньо-трудова відносина, освіта впродовж життя, зайнятість.

The article is devoted to covering the issues of legal regulation of employment relations of persons receiving postgraduate education. The analysis of the educational and labor legislation on the state of regulation of the exercise of the right to work by the lifelong learners is made. The positions of scientists on defining the concept of education are given, the forms of postgraduate education are indicated. The use of the term "postgraduate education" has not been proven correct, instead it is suggested to use the concept of lifelong education or adult education instead. It is concluded that in modern Ukrainian conditions, both employers and employees, as well as the state and society as a whole, show interest in the effective development of education throughout life, which is a reflection of the global tendency to increase the importance of education as an important factor of socio-economic development. Emphasis is placed on the importance of labor relations in the aspect of the development of lifelong learning. It is argued that lifelong learning should be understood as an important socio-pedagogical phenomenon that, if developed and approved in the state, can overcome such a phenomenon as unemployment. It is stated that the system of national institutes of formal education is a fundamental source of lifelong learning.

Approaches of foreign countries to become a lifelong education institute are analyzed. It is proposed to review the approach currently available in the current labor law and in the draft Labor Code to cover education and labor relations. It is noted that educational-labor relations contain a much larger range of legal regulation issues than just "benefits for workers who combine work with training".

It is noted that lifelong learning becomes the link between the dynamic development of information technology, the emergence of new social relations, the emergence of new forms of employment. It focuses on the need to create a sound synthesis of educational and labor relations in order to ensure a decent standard of living for the population in today's market economy.

**Key words:** job seekers, postgraduate education, educational-labor relations, lifelong learning, employment.

Відповідно до статті 60 Закону України «Про вищу освіту», післядипломна освіта – це спеціалізоване вдосконалення освіти та професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення і оновлення її професійних знань, вмінь і навичок або отримання іншої спеціальності на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та практичного досвіду [1]. Згідно зі статтею 18 Закону України «Про освіту», післядипломна освіта передбачає набуття нових та вдоскона-

лення раніше набутих компетентностей на основі здобутої вищої, професійної (професійно-технічної) або фахової передвищої освіти та практичного досвіду. Якщо аналізувати статтю 60 Закону України 1556-VII, то можна прийти до висновку, що до форм післядипломної освіти відносить: розширення профілю (підвищення кваліфікації) та стажування. Однак частина шоста та сьома статті 18 Закону України 2745-VIII говорить що, післядипломна освіта включає:



1) спеціалізацію – профільну спеціалізовану підготовку з метою набуття особою здатності виконувати завдання та обов'язки, що мають особливості в межах спеціалізації;

2) перепідготовки – освіту дорослих, спрямовану на професійне навчання з метою оволодіння іншою (іншими) професією (професіями);

3) підвищення кваліфікації – набуття особою нових та/або вдосконалення раніше набутих компетентностей у межах професійної діяльності або галузі знань;

4) стажування – набуття особою практичного досвіду виконання завдань та обов'язків у певній професійній діяльності або галузі знань;

5) інтернатуру;

6) лікарську резидентуру.

У спеціальній літературі до форм післядипломної освіти відносять: післядипломну підготовку, аспірантуру, докторантуру, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів. Зазначається, що післядипломна освіта покликана забезпечувати поглиблення професійних знань, умінь за спеціальністю, здобуття нової кваліфікації, наукового ступеня або одержання нового фаху на основі наявного освітнього рівня і досвіду практичної роботи. Післядипломна освіта має задовольняти інтереси громадян у постійному підвищенні професійного рівня відповідно до кон'юнктури ринку праці, виступати засобом соціального захисту, забезпечувати потреби суспільства і держави у висококваліфікованих конкурентоспроможних фахівцях [2, с.40].

Як бачимо існують різні твердження щодо форм післядипломної освіти, можемо припустити, що це наслідок неоднакового розуміння змісту термінів освіта та післядипломна освіта. Так, за визначенням Г. П. Клімової, освіта – це специфічний вид діяльності щодо навчання й виховання людини. Виходячи з цього, вона є засобом залучення до культури, засвоєння культурної спадщини, формування суб'єктності людини. За умов функціонування освіти як соціального інституту, даний вид діяльності набуває сталий, організований характер і являє собою організовану спільність людей, які пов'язані поміж собою за допомогою спеціальних установ, здійснюють навчання й виховання, трансляцію соціокультурних цінностей в системі дій та відносин [3, с. 116].

Справа в тому, що а ні КЗпП, а ні проект Трудового кодексу України не містять чітких приписів щодо основних форм післядипломної освіти. Тим часом, висока значущість легального визначення зазначених термінів зумовлена не тільки тим, що в них має потребу теорія й практика. Таку потребу має і законодавець, оскільки в процесі правотворчості йому необхідні певні орієнтири, за допомогою яких він міг би правильно визначити юридичну природу створюваних ним правових конструкцій. Нині прийнята й діє значна кількість нормативних актів різного рівня й галузевої належності, в яких містяться норми, що регламентують процес післядипломної освіти. Проте часто ці акти не узгоджуються між собою, багато в чому суперечать один одному, не

містять єдиних підходів у вирішенні принципових положень, що стосуються прав та інтересів працівників і роботодавців, а також не відбивають основних тенденцій ринкової економіки. Ці недоліки знижують ефективність трудового законодавства, ускладнюють правозастосовну діяльність кадрових служб і служб управління персоналом, що зумовлює потребу в поглибленому аналізі всієї нормативної бази, яка впорядковує відносини у царині післядипломної освіти, з метою її подальшого вдосконалення.

Розв'язання існуючих суперечностей інноваційного розвитку системи післядипломної освіти неможливе без вирішення низки нагальних проблем. Так, відповідно до Указу Президента від 25 червня 2013 року № 344/2013 «Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року» для здійснення стабільного розвитку й нового якісного прориву в національній системі освіти необхідно забезпечити у післядипломній освіті: удосконалення нормативно-правового забезпечення системи післядипломної педагогічної освіти; розроблення стандартів післядипломної педагогічної освіти, зорієнтованих на модернізацію системи перепідготовки, підвищення кваліфікації та стажування педагогічних, науково-педагогічних працівників і керівників закладів освіти; реалізацію сучасних технологій професійного вдосконалення та підвищення кваліфікації педагогічних, науково-педагогічних і керівних кадрів системи освіти відповідно до вимог інноваційного розвитку освіти; забезпечення випереджувального характеру підвищення кваліфікації педагогічних, науково-педагогічних і керівних кадрів відповідно до потреб реформування системи освіти, викликів сучасного суспільного розвитку [4]. З досліджуваної проблематики цікавими та корисними є висновки І.І. Якухно, що були зроблені в ході аналізу сучасного стану розвитку системи післядипломної освіти, а саме:

а) інноваційний розвиток післядипломної педагогічної освіти в Україні стримується низкою внутрішніх суперечностей і проблем, пов'язаних з активним реформуванням галузі;

б) для прискорення трансформації системи післядипломної освіти відповідно до Болонських зобов'язань України та її інтеграції в єдиний європейський освітній простір принципово важливо на теоретичному рівні визначити і сформулювати існуючі суперечності та ключові проблеми з урахуванням ускладнення завдань і умов функціонування основної її ланки – обласних інститутів післядипломної освіти;

в) головною суперечністю інноваційного розвитку системи післядипломної освіти є невідповідність між потребою кардинального оновлення її функцій, змісту та організаційних форм і відсутністю сучасної нормативно-правової бази для запровадження відповідних нововведень;

г) найгострішою проблемою в освітній діяльності обласних інститутів післядипломної освіти залишається невизначеність їхнього інституціонального статусу;

д) за наявності зовнішнього керівництва з боку Міністерства освіти і науки України в післядипломній освіті практично не забезпечується внутрішньо системне управління через відсутність відповідного науково-методичного центру;

е) налагодження механізму внутрішньо системного управління, зокрема, за допомогою визначення інваріантної складової післядипломного навчання педагогічних працівників на основі державних стандартів, є найважливішою передумовою належного функціонування національної системи післядипломної освіти [5].

Тобто сучасна концепція післядипломної освіти визначає її важливою складовою концепції безперервної освіти і повинна містити її головну ціль: становлення й розвиток особистості, визначення людини мірою усіх речей, метою і рушійною силою суспільного прогресу. При цьому в концепції має чітко обґрунтовуватись думка про те, що післядипломна освіта є постійною і необхідною діяльністю людини, що припускає можливість й необхідність для людей будь-якого віку поновлювати, доповнювати та застосовувати раніше отримані знання, уміння, навички, постійно розширювати свій культурно-технічний світогляд, розвивати здібності, удосконалювати обрану спеціальність та набувати нові. Таким чином, за статусом, визначеним ЮНЕСКО, післядипломна освіта є «короною освіти». Між тим, окремі автори розглядають у якості основного предмета дослідження лише процес засвоєння нових знань, оновлення умінь і навичок. Процес розвитку особистості у цьому випадку зводиться до творчого професійного розвитку, пов'язаного з збагаченням інтелектуального потенціалу людини на різних етапах життя. Так, в якості основного висновку в одній з монографій пропонується відмовитись від трактування післядипломної освіти «як процесу, що зводиться лише до засвоєння і споживання знань, а не до виробництва» [6, с. 8].

Однак дослідивши нормативно-правові акти та наукові позиції щодо терміну післядипломна освіта, ми пропонуємо відмовитись від його вживання, а замість нього вживати термін освіта впродовж життя чи освіта дорослих. Ми це пояснюємо тим, що:

– по-перше, відсутнє єдине визначення терміну післядипломна освіта, що призводить до різного тлумачення та неоднакового його розуміння;

– по-друге, поява нових форм освіти, які опосередковано входять до післядипломної освіти, однак не закріплені на законодавчому рівні як її форми;

– по-третє, динамічний розвиток освітньо-трудових відносин, які в свою чергу вимагають реагування і освітнього і трудового законодавства з метою їх регулювання;

– по-четверте, міжнародні освітні документи, на які ми маємо орієнтуватися, говорять нам якраз про освіту впродовж життя та освіту дорослих.

Поготів, частина третя статті 18 Закону України 2745-VIII визначає, що складниками освіти дорослих є:

– післядипломна освіта;

– професійне навчання працівників;  
– курси перепідготовки та/або підвищення кваліфікації;

– безперервний професійний розвиток;  
– будь-які інші складники, що передбачені законодавством, запропоновані суб'єктом освітньої діяльності або самостійно визначені особою.

Принцип безперервності не вичерпується систематичним поповненням знань, удосконаленням умінь та навичок, а також уявленням про освіту, яка не припиняється з приходом людини в сферу самостійної трудової діяльності [6, с. 8].

У сучасних українських умовах зацікавленість в ефективному розвитку освіти впродовж життя проявляють як роботодавці та працівники, так держава та суспільство в цілому, що є відображенням загальносвітової тенденції щодо підвищення значущості освіти як важливого чинника соціально-економічного розвитку.

Так, виходячи з вивчених підходів Міжнародної Організації Праці, найважливішими принципами, що свідчать про професіоналізм, відносяться безперервність навчання, соціальне партнерство і відповідність вимогам ринку праці й ситуації в сфері зайнятості. Підкреслюється необхідність забезпечити спадкоємність і безперервність процесу підготовки громадян до праці. Але, як ми вже зазначали про післядипломну освіту, так і освіта впродовж життя не знайшла свого відображення.

Ми повністю підтримуємо і погоджуємося з думкою Н. М. Вапнярчук, яка вказує, що при дослідженні цієї проблематики слід відмітити вагому роль трудового права, яке:

1) встановлює правові гарантії для реалізації права громадянина на освіту, в тому числі професійне;

2) стимулює професійне навчання працівників;

3) встановлює кваліфікаційні вимоги до працівників для відповідних видів робіт, тим самим, визначаючи зміст професійного навчання;

4) створює сприятливі умови для суміщення праці та навчання;

5) встановлює пільги і переваги для осіб, які проходять професійне навчання, в тому числі і без відриву від виробництва;

6) встановлює види навчання та їх організаційні форми;

7) встановлює правові форми професійного навчання [7].

Сьогодні справді роль освітньо-трудова підвищується як в науці трудового права, так і на практиці. Тому що бізнес говорить, що хоче мати справжніх фахівців, яких заклади освіти мають готувати орієнтуючись на ринок праці і на його потреби. Таким чином, освіта впродовж життя стає тим зв'язуючим містком між динамічним розвитком інформаційних технологій, становленням нових суспільних відносин, появою нових форм зайнятості. Вона орієнтує на те, що має створюватися надійний синтез освітніх і трудових відносин з метою забезпечення гідного рівня життя населення у сучасних умовах розвитку ринкової економіки.

Освіта впродовж життя як важливе соціально-педагогічне явище спирається на певні національні та міжнародні джерела. До національних джерел належать: інститути формальної освіти, альтернативні освітні системи, інші соціальні інститути (родина, церква, ЗМІ), неформальна та інформальна освіта. У повсякденній свідомості освіту завжди асоціюють з певним інститутом, будь то школа, коледж, заклад вищої освіти. Отже, система національних інститутів формальної освіти є основоположним джерелом навчання людини протягом усього життя.

Однак і ці інститути переживають сьогодні складний період інноваційних змін, пов'язаних як з демографічними процесами, так і новими викликами сучасності. Найбільш радикальні зміни відбулися в системі вищої освіти. По-перше, багато країн Східної Європи, в тому числі і України, зіткнулися з серйозними демографічними проблемами, які зумовили значне зменшення числа вступників. По-друге, в закладах вищої освіти пройшли кардинальні структурні зміни, пов'язані з Болонським процесом та освітньою реформою. По-третє, посилилася конкурентна боротьба на ринку освітніх послуг, в різних країнах світу стали з'являтися елітні університети, підвищилося значення різного роду рейтингів. У сфері вищої освіти все частіше говорять про академічну революцію і так звану особливу місію закладу вищої освіти. Ця місія вельми неоднозначна і включає різні аспекти: трансфер знань, здійснення підприємницької та економічної діяльності, активну участь закладів вищої освіти в соціально-важливих проектах, що мають великий суспільний резонанс. Однак не слід забувати, що спочатку ця особлива функція закладів вищої освіти асоціювалася насамперед з їх новим завданням, сформульованим в ряді країн Західної Європи ще в 70-ті роки минулого століття: створити систему безперервної освіти, що дозволяє різним цільовим групам населення задовольнити свої освітні запити і потреби на різних етапах їх життєдіяльності. Це спонукало університетами істотно розширити спектр надаваних освітніх послуг і знаходити додаткові джерела доходів, як це сталося в закладах Німеччини, Австрії, Угорщини та інших країн Європи. У німецькомовному просторі в науковий обіг увійшов спеціальний термін «наукове підвищення кваліфікації», яким позначають курси підвищення кваліфікації, що проводяться університетами. До складу слухачів таких курсів у багатьох країнах Європи все частіше входять люди старшого та похилого віку. Для України це є сьогодні недостатньо вирішеною проблемою. Іноді заклади вищої освіти не зацікавлені включати літніх людей в систему безперервної освіти, оскільки це не приносить додаткових доходів. У той же час, як показує міжнародний досвід, для літніх людей таке навчання є не стільки питанням підвищення професійної кваліфікації, скільки фактором, що сприяє підтримці соціальних контактів, активної комунікації і самореалізації. Вони готові працювати, але зазнають великих труднощів при влаштуванні на роботу. Тобто можемо стверджувати, що освіта впродовж життя

може вирішити питання із зростаючим безробіттям.

Важливим джерелом організації безперервної освіти є міжнародні освітні стандарти. Противники глобалізації вважають світові освітні стандарти інструментом руйнування національних систем освіти або, щонайменше, інструментом їх уніфікації та позбавлення культурно-історичної своєрідності. На нашу думку, міжнародні освітні стандарти ні в якій мірі не замінюють національні стандарти. Якщо національні стандарти відображають сукупність конкретних вимог, пропонованих в різних країнах до рівня підготовки випускників, то міжнародні освітні стандарти відображають світові тенденції розвитку освіти і, уникаючи конкретизації і деталізації, задають вектор розвитку безперервної освіти. В основі сучасних освітніх стандартів лежить компетентісний підхід і орієнтація на кінцевий результат. Прикладом міжнародного освітнього стандарту може служити Європейська кваліфікаційна рамка безперервної освіти (EQF), яка дозволяє зробити порівнянними компетенції, набуті в університетах різних країн [8].

Маємо зауважити, що Рада Європи затвердила навчання протягом життя як один з основних компонентів європейської соціальної моделі. Таке навчання не обмежується лише сферою освіти; воно також є критичним чинником у сферах зайнятості й соціального забезпечення, економічного зростання і конкурентоспроможності [9].

Європейська стратегія зайнятості (European employment strategy) [10], погоджена 22 липня 2003 р., визначила керівні принципи політики розвитку навчання протягом життя. Ці керівні принципи закликають країни ЄС звернути увагу на дефіцит робочої сили з відповідними навичками і заохочують їх здійснювати всебічні стратегії навчання протягом життя, щоб озброїти громадян навичками, необхідними у сучасній економіці. Керівні принципи визначають необхідність збільшення інвестицій в людські ресурси, особливо через навчання дорослих підприємствами.

На жаль, в діючому КЗпП Глава XIV Пільги для працівників, які поєднують роботу з навчанням містить лише одну статтю 216, в якій згадується про післядипломну освіту. Так, згідно зі статтею 216 КЗпП громадяни, які отримують другу (наступну) освіту мають право на щорічну додаткову відпустку. Однак є одне застереження навчання має відбуватися у закладах вищої освіти, які мають у своєму підпорядкуванні підрозділи післядипломної освіти, або ж у самих цих підрозділах. У таких випадках, розмір оплачуваної відпустки визначається так само, як і для працюючих осіб старших курсів, які отримують освіту.

Ми пропонуємо взагалі переглянути підхід, який зараз наявний у КЗпП та у проекті Трудового кодексу до висвітлення освітньо-трудова відносин. Адже освітньо-трудова відносина містять набагато більший спектр питань правового регулювання, а ніж просто «пільги для працівників, які поєднують роботу з навчанням». Тим паче ми маємо враховувати усі складники освіти дорослих, які зазначені в частині

третьої статті 18 Закону України 2745-VIII і вважаємо, що в новому Трудовому кодексі мають бути врегульовані питання: освітньо-трудова відносина здобувачів післядипломної освіти, професійного навчання працівників, перепідготовки та підвищен-

ня кваліфікації, засади безперервного професійного розвитку. Окремий розділ має бути присвячений поєднанню роботи з навчанням. А глави цього розділу мають регулювати освітньо-трудова відносина здобувачів різних рівнів освіти.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Закон України «Про вищу освіту» // Відомості Верховної Ради України від 19.09.2014. – 2014 р. – № 37-38. – С. 2716.
2. Державна національна програма «Освіта»: Україна XXI століття. – К.: Райдуга, 1994. – 61 с.
3. Климова Г.П. Образование как феномен цивилизации: дис. ... д-ра. филос. наук. – Х., 1997.
4. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25.06.2013 № 344/2013 // Офіц. вісн. Президента України. – 2013. – № 17. – Ст. 550.
5. Якухно І. І. Суперечності інноваційного розвитку післядипломної педагогічної освіти [Електронний ресурс] / І. І. Якухно. – Режим доступу: [http://narodnaosvita.kiev.ua/Narodna\\_osvita/vupysku/9/statti/yakuhno.htm](http://narodnaosvita.kiev.ua/Narodna_osvita/vupysku/9/statti/yakuhno.htm).
6. Формирование учебной деятельности студентов / Под ред. Ляудис В.М.-М.: МГУ, 1989. – 224 с.
7. Вапнярчук Н. М. Інвестування в систему освіти, підготовки і перепідготовки / Н. М. Вапнярчук // Право та інновації. – Х. – 2013. №4. – С. 57-60.
8. . Болонский процесс: европейские и национальные структуры квалификаций / Под науч. ред. В.И. Байденко. М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2009. С. 76, 94.
9. Making a European area of lifelong learning a reality. – <http://ec.europa.eu/education/>.
10. European Employment Strategy. – <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en>.

**Полубатко В. В.,**  
аспірант кафедри адміністративного права  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ІНСТРУМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИВАТНИМИ ОСОБАМИ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ ТА ЗДОРОВ'Я ДОВКІЛЛЯ

### THE INSTRUMENTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISION FOR THE REALIZATION OF THE RIGHT TO A SAFE AND HEALTHY ENVIRONMENT

Статтю присвячено визначенню інструментів адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та формулюванню пропозицій щодо удосконалення нормативно-правового регулювання процедур їх застосування. Під час написання статті використано загальні та спеціальні методи наукового пізнання, а саме: систематизації, класифікації, порівняльно-правовий, системно-структурний, метод аналізу, синтезу, дедукції, індукції та ін. У статті висвітлено результати, отримані внаслідок проведеного дослідження. Встановлено стан наукових розробок з питань реалізації права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля та інструментів її адміністративно-правового забезпечення. Розкрито поняття адміністративно-правового забезпечення та його інструментів. Висвітлено функції суб'єктів публічної адміністрації, покладені на них у сфері охорони довкілля, визначено недоліки їх нормативно-правової регламентації та запропоновано шляхи їх виправлення. Названо види інструментів адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та їхні окремі ознаки. Розглянуто систему нормативно-правових актів, якими регламентовано процедури їх використання. З'ясовано сучасний стан нормативно-правового регулювання застосування інструментів адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та сформульовано пропозиції та рекомендації стосовно шляхів його удосконалення. Зокрема, визначено низку властивих йому проблем, які підлягають обов'язковому вирішенню: відсутність порядків діяльності публічної адміністрації та нормативного акту, яким було б запроваджено єдині правила застосування інструментів діяльності публічної адміністрації; суперечності та неточності, допущені в чинних нормативно-правових актах; чинність нормативних актів, що прийняті з порушенням повноважень. У висновках підсумовано, що для адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля найбільш використовуються такі інструменти діяльності публічної адміністрації, як адміністративні акти та акти-дії. Підкреслено, що стан нормативно-правового забезпечення їх використання знаходиться на незадовільному рівні, який виражається в численних прогалинах та інших недоліках. З метою вирішення цих проблем наголошено на доцільності внесення змін і доповнень до діючих нормативно-правових актів, прийняття законів України «Про адміністративні процедури» та «Про нормативно-правові акти» або загального Закону України «Про публічну адміністрацію в Україні» та ін.

**Ключові слова:** право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, адміністративно-правова реалізація приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, публічне адміністрування у сфері охорони навколишнього природного середовища, інструменти діяльності публічної адміністрації, інструменти адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля.

The article is focused on determining the instruments of administrative and legal provision for the realization of the right to a safe and healthy environment by individuals and formulating the propositions to improve the normative and legal regulation of the procedures of their application. The author of the article has established the state of scientific developments concerning the realization of the citizens' right to a safe and healthy environment and the instruments of its administrative and legal provision. The concept of administrative and legal provision and its instruments have been revealed. The functions of public administration subjects assigned to them in the field of environmental protection have been highlighted; the shortcomings of their normative and legal regulation have been determined; and the ways of their solution have been suggested. The author has named the types of instruments of administrative and legal provision for the realization of the right to a safe and healthy environment by individuals and their certain characteristics. The system of normative and legal acts regulating the procedures for their use has been studied. The current state of normative and legal regulation of the application of the instrument of administrative and legal provision for the realization of the right to a safe and healthy environment by individuals has been clarified; and propositions and recommendations regarding the ways of its improvement have been formulated. In particular, a number of specific problems that are to be obligatory solved has been defined: lack of procedures of public administration activities and a normative act that would introduce unified rules for the application of the instruments of public administration activities; contradictions and inaccuracies that exist in the current normative and legal acts; validity of normative acts adopted with violation of powers.

**Key words:** the right to a safe and healthy environment, administrative and legal realization of the right to a safe and healthy environment by individuals, public administration in the field of environmental protection, instruments of public administration's activity, instruments of administrative and legal provision for the realization of the right to a safe and healthy environment by individuals.

Відповідно до ст. 22 Конституції України [11] «конституційні права і свободи гарантуються». Це означає, що права не лише закріплюються в нормативно-правових актах, а і їх реалізація та дотримання забезпечуються за допомогою комплексу інструментів, доступних суспільству і державі. Передусім

йдеться про інструменти діяльності публічної адміністрації, процедури застосування яких урегульовані нормами адміністративного права, та які є основним засобом забезпечення реалізації положень Конституції України та інших нормативно-правових актів. Викладене стосується всіх конституцій-

них прав, включаючи право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, реалізація якого сприяє використанню наданих громадянам правових можливостей задля їх розвитку та гідного життя, впливає на навколишнє середовище та екологічну ситуацію в державі. Тому вивчення особливостей діяльності публічної адміністрації в напрямі забезпечення реалізації цього права за допомогою низки спеціальних інструментів та шляхів удосконалення її нормативно-правового регулювання є важливим.

При цьому підкреслимо, що на сьогоднішній день відсутній нормативно-правовий акт, який регулював би діяльність публічної адміністрації в цій сфері за всіма існуючими напрямками або уніфікував би правила застосування інструментів діяльності публічної адміністрації, незалежно від сфер їх використання. Натомість шляхи адміністративно-правового забезпечення реалізації громадянами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля регламентовані різними нормативно-правовими актами, кожен з яких регулює окремі процедури. Наприклад, наразі можна нарахувати більше 13 законів, якими закріплено відповідні норми, і ще більше нормативно-правових актів підзаконного рівня. Це свідчить про сформовану потребу в систематизації положень, присвячених діяльності публічної адміністрації у сфері охорони навколишнього природного середовища загалом та реалізації права приватних осіб на безпечне для життя і здоров'я довкілля зокрема. Окрім того, існуючі нормативні акти не позбавлені недоліків, що вказує також на необхідність їх оптимізації.

Стосовно стану наукових розробок зазначимо, що наявні наукові дослідження, попри вагомий внесок у розвиток правової доктрини, не вирішують поставлених питань, оскільки вони орієнтовані в більшості випадків на розв'язання інших проблем, властивих окремим аспектам правового забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля (внаслідок чого решта аспектів залишаються поза увагою) або, навпаки, правовому регулюванню ширшого кола суспільних відносин, у разі чого питання забезпечення реалізації названого права розглядається побічно. У цьому ракурсі варто згадати праці Т.Л. Антонової, Ю.А. Краснової, О.Я. Лазора, Ю.О. Лебези, С.І. Москаленка, В.М. Пиця, А.О. Попової, Н.Л. Тішкової, В.М. Тюна, О.А. Улюгіної та ін.

Наукові дослідження, центральний науковий інтерес яких пов'язаний в цілому з темою реалізації зазначеного конституційного права громадян, так само не виконують поставлені завдання, оскільки в їхніх межах: реалізація цього права розглядається з позицій правового регулювання іншими галузями права, наприклад, конституційним; та/або не враховано останніх змін у законодавстві та здобутків правової науки; та/або не розкрито питань інструментів діяльності публічної адміністрації, процедур їх застосування та їх нормативно-правової регламентації. Серед них можна згадати праці В.В. Бондаренко, В.Л. Бредіхіної, Л.Б. Васильчук, В.В. Іванюшенко та ін. Отже, з викладеного можна підсумувати, що інструментам діяльності публічної адміністрації

в окресленій сфері допоки не приділено належної уваги в межах наукових праць.

Враховуючи це, метою статті є визначення інструментів адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля та формулювання пропозицій щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання процедур їх застосування. Для її досягнення доцільно виконати такі завдання: сформулювати поняття та визначити види інструментів адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля; ознайомитись із системою нормативно-правових актів, якими регламентовано процедури їх використання; з'ясувати сучасний стан нормативно-правового забезпечення застосування інструментів та сформулювати шляхи його удосконалення.

В окреслених цілях зауважимо, що адміністративно-правове забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, на нашу думку, становить собою діяльність суб'єктів публічної адміністрації із публічного адміністрування галузі охорони навколишнього природного середовища, яка спрямована на забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля. У зв'язку з цим поняття інструментів адміністративно-правового забезпечення реалізації названого права можемо сформулювати як інструменти діяльності публічної адміністрації, які використовуються її суб'єктами для здійснення публічного адміністрування галузі охорони навколишнього природного середовища з метою забезпечення безпечного для життя і здоров'я довкілля, тим самим забезпечуючи реалізацію приватними особами відповідного конституційного права. У свою чергу нагадаємо, що під інструментами діяльності публічної адміністрації в юридичній літературі розуміють юридичні засоби (прийоми), які використовуються суб'єктами публічної адміністрації для здійснення регулюючого впливу на учасників суспільних відносин, що складаються у сфері публічного адміністрування [13, с. 187]. До них відносяться зазвичай нормативно-правові акти, адміністративні акти, адміністративні договори, плани та фактичні дії [1, с. 144; 13, с. 188; 14].

Як ми зауважили на початку статті, єдиного нормативного акта, який би встановлював правила й порядок використання цих інструментів, натепер не прийнято. Тривалий час на розгляд Верховній Раді України подавались законопроекти, присвячені тим або іншим інструментам діяльності публічної адміністрації, однак жоден із них допоки не набув статусу закону. Наприклад, до таких можна віднести: проекти Закону України «Про нормативно-правові акти» (окремі з них мають назву «Про нормативно-правові акти в Україні») від 11 грудня 1997 р. [48], від 21 лютого 2007 р. [47], від 14 січня 2008 р. [46], від 1 грудня 2010 р. [44] і від 12 грудня 2012 р. [46]; проекти Адміністративно-процедурного кодексу України від 18 липня 2008 р. [2] і від 3 грудня 2012 р. [3]; проект Закону України «Про адміністративну процедуру» від 28 грудня 2018 р. [17].

Не сприяє виправленню цієї ситуації також і відсутність більш загального нормативного акту, який би встановлював статус публічної адміністрації як цілісної системи суб'єктів публічного адміністрування та закріплював засади її діяльності. Хоча, на нашу думку, такий нормативний акт забезпечив би утвердження єдиних стандартів діяльності суб'єктів публічної адміністрації на всіх рівнях публічної влади і слугував би альтернативою згаданим вище законопроектам, закріплюючи на відміну від них вимоги до всіх інструментів діяльності, а не до їхніх окремих різновидів.

Натомість натеper залишаються чинними нормативно-правові акти різної юридичної сили, які регулюють окремі питання діяльності кожного із суб'єктів публічної адміністрації окремо, включаючи вимоги до певних інструментів їх діяльності, наприклад: Закон України «Про Кабінет Міністрів України» [41], постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України» від 18 липня 2007 р. № 950 [38] і «Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України» від 6 вересня 2005 р. № 870 [37]; Закон України «Про центральні органи виконавчої влади» [59], постанови Кабінету Міністрів України, якими затверджено положення про кожен центральний орган виконавчої влади, в тому числі «Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів України» від 21 січня 2015 р. № 32 [31], «Про затвердження Положення по Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів» від 2 вересня 2015 р. № 667 [27], а також накази центральних органів виконавчої влади, якими затверджено регламенти їх роботи, наприклад, наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Регламенту Міністерства екології та природних ресурсів України» від 3 серпня 2012 р. № 391 [39]; Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» [43], низка нормативно-правових актів підзаконного рівня, якими затверджено регламенти кожного органу місцевого самоврядування в державі, наприклад, рішення Київської міської ради «Про Регламент Київської міської ради» від 7 липня 2016 р. № 579/579 [57] та ін.

У сфері забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля так само відсутній нормативно-правовий акт, який встановлював би єдині правила діяльності публічної адміністрації за цим напрямком, як власне й загалом у сфері охорони навколишнього природного середовища. Натомість окремі питання прийняття нормативно-правових актів суб'єктами публічної адміністрації, окрім названих вище нормативних документів, урегульовано нормативними актами загального характеру, а саме: указом Президента України «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» від 3 жовтня 1992 р. № 493/92 [22], постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів

міністерств та інших органів виконавчої влади» від 28 грудня 1992 р. № 731 [30], наказом Міністерства юстиції України «Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів» від 12 квітня 2005 р. № 34/5 [18] та ін. При цьому ці нормативні документи не поширюють свою дію на нормативні акти суб'єктів публічної адміністрації, які не є органами виконавчої влади, як-то Президент України та органи місцевого самоврядування.

Щодо адміністративних актів, а також інших інструментів діяльності публічної адміністрації (актів-планів, актів-дій), то порядок їх прийняття (або здійснення у випадках з актами-діями) більшою або меншою мірою регулюється в межах низки нормативно-правових актів, якими урегульовано діяльність публічної адміністрації за конкретними напрямками та окремі різновиди суспільних відносин. Їх можна умовно поділити на: 1) загальні, які прямо не стосуються галузі охорони навколишнього природного середовища, але поширюють свій вплив на діяльність публічної адміністрації, в тому числі у цій сфері. Такими є закони України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» [24], «Про ліцензування видів господарської діяльності» [42], «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» [49]; 2) які регулюють діяльність публічної адміністрації з публічного адміністрування галузі охорони навколишнього природного середовища та суспільні відносини, що складаються у зв'язку з реалізацією права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. При цьому процедури прийняття адміністративних актів чи застосування інших інструментів окремого нормативного закріплення в межах самостійних структурних частин цих нормативних актів не набули. Натомість вони регламентовані як складники порядків виконання покладених на суб'єктів публічної адміністрації функцій, наприклад, контролю, видачі документів дозвільного характеру тощо. Відповідно, щоб з'ясувати, які інструменти та за якими правилами застосовуються публічною адміністрацією з метою забезпечення реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля, необхідно звернутись до виконуваних ними функцій.

Їх перелік та порядок реалізації закріплено насамперед в екологічному (антропоохоронному [7]) законодавстві України, до складу якого, нагадаємо [15], відносяться такі закони (маємо уточнити, що ми підтримуємо концепцію вузького розуміння терміну «законодавство», відповідно до якої під ним розуміється тільки сукупність законів [16; 60]): Земельний кодекс України [8], Лісовий кодекс України [12], Водний кодекс України [5], Кодекс України про надра [10], «Про охорону навколишнього природного середовища» [51], «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» [26], «Про оцінку впливу на довкілля» [52], «Про стратегічну екологічну оцінку» [58], «Про відходи» [20], «Про питну воду, питне водопостачання та водовідведен-

ня» [54], «Про охорону атмосферного повітря» [50], «Про природно-заповідний фонд України» [56], «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [19], і «Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії» [23] та ін.

Так, підкреслимо, що ч. 1 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» покладає на суб'єктів публічної адміністрації такі функції: спостереження, дослідження, стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на довкілля, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчо-розпорядчої діяльності. Цей перелік, як бачимо, не є вичерпним, що дозволяє відносити до нього й інші виконувані суб'єктами публічної адміністрації функції, які можна визначити шляхом аналізу подальших положень цього закону, а також низки інших нормативно-правових актів екологічного законодавства, зокрема ті, що названо нами вище. Перш ніж перейти до їх вивчення, зауважимо, що у ст. 16 цього закону йдеться про державне управління, але перераховується ширше коло суб'єктів публічної адміністрації, зокрема органи місцевого самоврядування, які здійснюють муніципальне управління. На нашу думку, сам по собі термін «державне управління» є пережитком минулого і не відповідає українській правовій дійсності, тому його варто замінити на сучасне «публічне управління» або «публічне адміністрування».

Окрім того, зазначимо також, що не всі функції, виконувані суб'єктами публічної адміністрації у сфері охорони навколишнього природного середовища, набули закріплення у вигляді прямої вказівки на те, що щось є функцією (що, власне, нами було продемонстровано вище, під час коментування невичерпного переліку функцій, закріплених у ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). У решті випадків нормативні акти закріплюють повноваження, покладені на суб'єктів публічної адміністрації. Таке закріплення відбувається у вигляді мовних зворотів: «у межах своєї компетенції», «до компетенції належать», «відповідно до покладених завдань», «виконує», «здійснює» та ін. А оскільки компетенція суб'єктів прямо впливає із функцій, які ними виконуються, (вони ними зумовлені), то, відповідно, на їх підставі можна сформулювати ці функції. Наприклад, згідно з п. «в» ст. 20 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплено, що до компетенції центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері охорони навколишнього природного середовища (далі – Міністерство екології та природних ресурсів України), належать організація моніторингу навколишнього природного середовища, створення і забезпечення роботи мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації. Звідси можна припустити, що йдеться про повноваження, покладені на Міністерство екології та природних ресурсів України задля реалізації функцій моніторингу та інформування.

Проте зауважимо, що наприкінці ст. ст. 20 і 20<sup>1</sup> Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», після переліку всього належного до компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України, закріплено, що це Міністерство: «виконує й інші функції, визначені законами України»; «виконує також інші функції, визначені законами України та покладені на нього актами Президента України». Звідси можна припустити, що законодавець ототожнив поняття функцій і повноважень. На нашу думку, будь-які дії, в тому числі затвердження, забезпечення, координація, здійснення, встановлення, керівництво та інші, характеризують конкретну діяльність із реалізації повноважень. Відповідно, якщо в нормативному акті закріплено, що до компетенції суб'єкта належать здійснення, організація, одержання, затвердження, то йдеться про повноваження, які суб'єкт виконує задля досягнення вищої мети, більш загальних цілей (виключення становить «видача документів дозвільного характеру», яка одночасно має значення і повноваження, і функції, оскільки іншим чином її назву не узагальнити). Натомість «функції» є категорією більш загального характеру, на їх реалізацію покладаються повноваження у вигляді дозволених або обов'язкових до виконання дій, що в сукупності своїй дозволяють досягти призначення суб'єкта публічної адміністрації. Наприклад, функція оцінки впливу на довкілля передбачає необхідність координації і забезпечення її здійснення, прийняття висновку за наслідком її здійснення. Але всі ці дії не є окремими функціями. Тим більш що, у ст. 16 цього ж закону закріплено перелік функцій, які виконуються цими суб'єктами, і той спосіб, в який вони закріплені, підтверджує, що у ст. ст. 20 і 20<sup>1</sup> перераховано не функції, а повноваження. Підтверджує нашу думку й те, що у ч. 2 ст. ст. 17–19 після закріплення компетенції суб'єктів публічної адміністрації встановлено, що вони можуть виконувати й інші «повноваження». Термін «повноваження» зустрічається й у подальших статтях, в яких закріплено компетенцію суб'єктів публічної адміністрації. Тому, виходячи з викладеного, вважаємо за доцільне внести зміни до ч. 2 ст. 20 і ч. 2 ст. 20<sup>1</sup>, замінивши слово «функції» на «повноваження».

Пропонуючи шляхи удосконалення ст. 20<sup>1</sup>, зазначимо і про необхідність внесення інших змін. Зокрема, в межах цієї статті закріплено, що до компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України належить «реалізація повноважень ...». Однак термін «компетенція» означає «коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи» [4, с. 560], а отже, відповідні положення зазначеної статті означають «повноваження на реалізацію повноважень». Таке формулювання, на нашу думку, є некоректним і виглядає комічно, що вказує на необхідність внесення змін до ст. 20<sup>1</sup>, наприклад, шляхом видалення словосполучення «реалізація повноважень» з пунктів «б» і «г» у ст. 20<sup>1</sup>, переходячи одразу до назви конкретного повноваження. Це потребує також уточнення цих повноважень, що можна зробити,



узгодивши положення ст. 20<sup>1</sup> Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» з Положенням про Міністерство екології та природних ресурсів. Або можна залишити загальне формулювання «повноваження у сфері».

Повертаючись до визначення функцій, які виконують суб'єкти публічної адміністрації у сфері публічного адміністрування галузі охорони навколишнього природного середовища, зазначимо, що законодавством виділяються такі:

1) оцінка впливу на довкілля та оцінка трансграничного впливу на довкілля, реалізація яких передбачає аналіз інформації стосовно планованої господарської діяльності до прийняття рішення про її провадження, розгляд й визначення її можливого впливу на довкілля та видачу висновку щодо допустимості або недопустимості провадження такої діяльності та екологічних умов її провадження (ч. 1 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища», Закон України «Про оцінку впливу на довкілля»). Під час оцінки впливу на довкілля уповноважені суб'єкти публічної адміністрації повинні видавати висновок з оцінки впливу на довкілля, який є документом дозвільного характеру відповідно до Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» [53] (п. 4 у Переліку). Порядок його видачі регламентовано Законом України «Про оцінку впливу на довкілля», Законом України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля» від 13 грудня 2017 р. № 1026 [36]. Виходячи з його вивчення, можна припустити, що цей висновок є адміністративним актом, а отже, його можна віднести до інструментів діяльності публічної адміністрації в досліджуваній нами сфері.

Це зумовлено такими його рисами: по-перше, його прийняттю не передують ухвалення інших адміністративних актів у вигляді рішень суб'єктів публічної адміністрації про видачу висновку, що вказує на його самостійний характер; по-друге, він відповідає ознакам адміністративних актів, які виділяються в юридичній літературі, а саме: 1) має конкретно-індивідуальний характер, тобто регулює конкретний випадок у сфері публічного адміністрування [13, с. 219–220, 222] (визначає допустимість чи обґрунтовує недопустимість провадження планованої діяльності), та його адресатом є індивідуально визначена особа чи коло осіб, які можуть бути чітко ідентифікованими [13, с. 222] (суб'єкт господарювання, який має намір провадити господарську діяльність); 2) являє собою офіційне рішення суб'єкта публічної адміністрації [13, с. 218] (приймається суб'єктом господарювання у визначеному законом порядку в контексті реалізації публічної функції оцінки впливу на довкілля, має офіційний характер та призводить до юридичних наслідків); 3) є зовнішньо спрямованим [13, с. 220]

(тобто воно не відноситься до внутрішньої документації); 4) видається в односторонньому порядку та є обов'язковим для виконання [13, с. 222] (обов'язковість його виконання прямо передбачена законом, він не є дво- або багатостороннім актом, він приймається конкретно визначеним суб'єктом на підставі розгляду ним документів, поданих суб'єктом господарювання); 5) викликає юридичні наслідки у вигляді встановлення прав та/або обов'язків для свого адресата [13, с. 222] (у даному разі такими наслідками можуть бути: виникнення обов'язку з дотримання екологічних умов, зазначених у висновку; виникнення підстави для відмови у видачі рішення про провадження планованої діяльності);

2) стратегічна екологічна оцінка, яка передбачає визначення, опис та оцінювання наслідків виконання документів державного планування (стратегій, планів, схем, містобудівної документації, загальнодержавних програм, державних цільових програм та інших програм і програмних документів, включаючи зміни до них, які розробляються та/або підлягають затвердженню органом державної влади, органом місцевого самоврядування) для довкілля, розроблення заходів із запобігання, зменшення та пом'якшення можливих негативних наслідків, визначення обсягу стратегічної екологічної оцінки, складання звіту про стратегічну екологічну оцінку та інші необхідні дії (п. 3, 7 ч. 1 ст. 1, ч. 1 ст. 2 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку»). Як бачимо, не дивлячись на схожість назв із попередньо названою функцією, реалізація цієї пов'язана з розробленням і прийняттям документів державного планування, тобто з використанням такого інструменту діяльності публічної адміністрації, як акти-плани. Але порядок їх розроблення і затвердження в межах Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» не розкрито, натомість ним урегульовано порядок оцінки такого плану до його затвердження та дії суб'єктів публічної адміністрації після затвердження плану (моніторинг, інформування).

Вивчення положень цього закону дозволяє зробити висновок, що в процесі стратегічної екологічної оцінки не використовуються такі інструменти, як адміністративні акти чи акти-плани (хоча вона спрямована на акти-плани, однак вони не застосовуються під час проведення оцінки). Але оскільки стратегічна екологічна оцінка віднесена до функцій суб'єктів публічної адміністрації (ч. 1 ст. 16 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»), то, відповідно, певні інструменти діяльності публічної адміністрації все ж мають бути використані у цій сфері. На нашу думку, в такому разі варто виходити від протилежного, якщо не використовуються інструменти у формі нормативних, адміністративних актів, планів, а також адміністративних договорів, то залишаються лише акти-дії, які не тягнуть юридичних, але призводять до фактичних наслідків [13, с. 273].

Так, з огляду на те, що результати стратегічної екологічної оцінки не носять обов'язкового характеру, відповідно і до юридичних наслідків вони не призво-

дять: закон не пов'язує можливість або неможливість прийняття акту-плану з результатами стратегічної екологічної оцінки. Проте водночас суб'єкт публічної адміністрації враховує в документі державного планування звіт про стратегічну екологічну оцінку, результати громадського обговорення та консультацій, у тому числі транскордонних (п. 4 ч. 1 ст. 5). Відповідно, фактичні наслідки проведеної оцінки виникають у такому вигляді: після її проведення суб'єкт враховує ці результати в акті-плані.

Отже, підсумовано, що в контексті стратегічної екологічної оцінки суб'єкти публічної адміністрації використовують такі інструменти, як акти-дії. Ними можуть бути: моніторинг наслідків виконання документа державного планування для довкілля; оприлюднення документа державного планування, результатів моніторингу, довідок про консультації та про громадське обговорення, інформування в інші способи, передбачені законом; підготовка довідок (які відносяться до публічної інформації відповідно до ч. 6 ст. 13 Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» та відносяться до офіційних документів, що засвідчують певні факти, які не є адміністративними актами [13, с. 218]), зокрема, про громадське обговорення та про консультації, в яких підсумовує отримані зауваження і пропозиції та зазначає, яким чином у документі державного планування та звіті про стратегічну екологічну оцінку враховані зауваження і пропозиції, а також обґрунтовує обрання саме цього документа державного планування в тому вигляді, в якому він запропонований до затвердження, серед інших виправданих альтернатив, представлених до розгляду та ін.;

3) ліцензування у сфері охорони навколишнього природного середовища, яке здійснюється, наприклад, за такими напрямками: ліцензування господарської діяльності, пов'язаної з потенційною небезпекою для здоров'я людей; ліцензування господарської діяльності у сфері використання ядерної енергії тощо; ліцензування господарської діяльності з централізованого водопостачання та водовідведення; ліцензування операцій у сфері поводження з відходами. Ліцензування є різновидом провадження з видачі дозволів, а тому є складовою частиною функції з видачі дозволів. Відповідно, в його межах застосовуються такі самі інструменти діяльності публічної адміністрації, зокрема такі адміністративні акти: рішення про видачу ліцензії (яке завжди передує фактичній видачі ліцензії – ч. 7 ст. 13 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»), рішення про відмову у видачі ліцензії, рішення про анулювання ліцензії, рішення про переоформлення ліцензії та про визнання ліцензії, що була переоформлена, недійсною та ін. Окрім того, під час ліцензування суб'єкти публічної адміністрації також використовують акти-дії, головною з яких є внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань запису про право провадження суб'єктом господарювання визначеного ним виду господарської діяльності, що підлягає ліцензуванню

(п. 11 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності»);

4) державна реєстрація, яка передбачає створення та ведення відповідних державних реєстрів у сфері охорони навколишнього природного середовища. Ця функція реалізується, зокрема, за такими напрямками: державна реєстрація небезпечних факторів (урегульована постановою Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про гігієнічну регламентацію та державну реєстрацію небезпечних факторів і Порядку оплати робіт із проведення гігієнічної регламентації та державної реєстрації небезпечних факторів» від 13 червня 1995 р. № 420 [28]); державна реєстрація джерел іонізуючого випромінювання (урегульована постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання державного регулювання діяльності з використання джерел іонізуючого випромінювання» від 16 листопада 2000 р. № 1718 [6]); державна реєстрація робіт і досліджень, пов'язаних з геологічним вивченням надр (урегульована наказом Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Порядку державної реєстрації робіт і досліджень, пов'язаних із геологічним вивченням надр» від 14 червня 2013 р. № 263 [33]). Під час реалізації реєстраційної функції суб'єкти публічної адміністрації використовують такі адміністративні акти, як рішення про державну реєстрацію, рішення про відмову в державній реєстрації, рішення про анулювання державної реєстрації, а також акти-дії, які полягають у внесенні записів про реєстрацію в журнали державної реєстрації та в електронні бази даних, тощо;

5) контроль і нагляд. Ці функції здійснюються з метою попередження, виявлення й припинення порушень вимог нормативно-правових актів у сфері охорони навколишнього природного середовища та щодо дотримання законних прав, свобод та інтересів фізичних та юридичних осіб. Контролю підлягають використання і охорона земель, надр, поверхневих і підземних вод, атмосферного повітря, лісів та іншої рослинності, тваринного світу, морського середовища та природних ресурсів територіальних вод, континентального шельфу та виключної (морської) економічної зони України, природних територій та об'єктів, що підлягають особливій охороні, стан навколишнього природного середовища, а також дотримання заходів біологічної і генетичної безпеки щодо біологічних об'єктів навколишнього природного середовища під час створення, дослідження та практичного використання генетично модифікованих організмів у відкритій системі (ч. 2 ст. 35 «Про охорону навколишнього природного середовища»). Відповідно до указу Президента України «Про Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 13 квітня 2011 р. № 454/2011 [55], постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України» від 19 квітня 2017 р. № 275 [29] і наказу Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження положень про територіальні органи Держекоінспекції» від 11 серпня 2017 р. № 312 [32], а також

згідно з іншими нормативно-правовими актами, під час здійснення контролю і нагляду суб'єкти публічної адміністрації використовують адміністративні акти (розпорядження про обмеження або тимчасове зупинення діяльності підприємств, розпорядження про відновлення їхньої діяльності, приписи та ін.) та акти-дії (проведення перевірок, огляду, виконання відбору проб та інструментально-лабораторних вимірювань, зупинення транспортних засобів, вилучення знарядь добування об'єктів тваринного світу, транспортних засобів, обладнання тощо).

Водночас маємо підкреслити, що стану нормативно-правового регулювання діяльності публічної адміністрації з приводу здійснення контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища властиві недоліки. По-перше, Положення про Державну екологічну інспекцію України закріплено одразу двома підзаконними актами: указом Президента України та постановою Кабінету Міністрів України. Згідно з п. 9<sup>1</sup> ст. 116 Конституції України, повноваження з утворення центральних органів виконавчої влади покладено на Кабінет Міністрів України, тому відповідно до абз. 12 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України», Кабінет Міністрів України уповноважений затверджувати положення про зазначені органи. На цій підставі вказаний указ Президента України необхідно скасувати. По-друге, на сьогоднішній день відсутній нормативно-правовий акт, який би встановлював порядок здійснення контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища. Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України «Про затвердження Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства» від 10 вересня 2008 р. № 464 [35] було скасовано, а новий не було прийнято.

У ч. 3 ст. 35 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» з цього приводу закріплено, що порядок здійснення державного контролю за охороною навколишнього природного середовища та використанням природних ресурсів визначається цим Законом та іншими законами України. Однак у межах Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» такий порядок не закріплено. Що стосується інших законів, які входять до складу екологічного законодавства, то в їхніх межах нормативно-правове закріплення порядку здійснення контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснене не найкращим чином. Наприклад, у ст. 28 Закону України «Про охорону атмосферного повітря» так само закріплено, що порядок здійснення державного контролю в галузі охорони атмосферного повітря визначається відповідно до закону, але при цьому в законі такий порядок не набув свого закріплення. Відсутній порядок здійснення контролю і в таких законах, як Кодекс України про надра, Водний кодекс України, Лісовий кодекс України, Земельний кодекс України, закони України «Про відходи», «Про питну воду, питне водопостачання»,

«Про природно-заповідний фонд України». Навіть у Законі України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» [21] відсутній порядок здійснення контролю та закріплено переважно повноваження суб'єктів публічної адміністрації в цій сфері. Аналогічним чином у ст. 25 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» закріплено лише окремі повноваження державних інспекторів з ядерної та радіаційної безпеки. Натомість порядок здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки закріплено підзаконним нормативним актом – постановою Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 р. № 824 [34].

З викладеного можемо підсумувати, що нормативно-правова регламентація контролю у сфері охорони навколишнього природного середовища потребує удосконалення, наприклад, одним з альтернативних способів: 1) шляхом доповнення відповідних законів порядками здійснення контролю; 2) шляхом видалення з них положення про те, що саме законами закріплюються порядки контролю і нагляду. У такому разі необхідно буде прийняти відповідні підзаконні нормативні акти, якими буде затверджено порядки здійснення контролю і нагляду; 3) шляхом закріплення в них відсильної норми (контролю) у сфері господарської діяльності», зазначивши, що саме цим законом визначається порядок здійснення державного контролю і нагляду у сфері охорони навколишнього природного середовища;

б) інформування, яке передбачає забезпечення вільного доступу до інформації про стан навколишнього природного середовища, підготовку щорічної Національної доповіді про стан навколишнього природного середовища в Україні, щорічне інформування населення про стан навколишнього природного середовища відповідних територій, систематичне інформування населення через засоби масової інформації про стан навколишнього природного середовища, динаміку його змін, джерела забруднення, розміщення відходів чи іншої зміни навколишнього природного середовища і характер впливу екологічних факторів на здоров'я людей, негайне інформування про надзвичайні екологічні ситуації, передачу інформації, отриманої в результаті проведення моніторингу довкілля, каналами інформаційних зв'язків органам, уповноваженим приймати рішення щодо отриманої інформації, здійснюється за допомогою актив-дій у порядку, встановленому законами України «Про інформацію» [40], «Про доступ до публічної інформації» [25], ст. ст. 25–25<sup>1</sup> Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та іншими положеннями нормативно-правових актів, якими закріплено повноваження й порядок інформування, включаючи оприлюднення документів, про які йшлося вище;

7) спостереження, прогнозування, облік та моніторинг у сфері охорони довкілля, включаючи моніторинг у сферах охорони атмосферного повітря, питної води та питного водопостачання, моніторинг земель,

облік вод, лісів, моніторинг місць утворення, зберігання та видалення відходів тощо, які передбачають ведення обліку об'єктів, що справляють шкідливий вплив на довкілля, та використання (отримання, збирання, оброблення, збереження та аналіз) відповідної інформації про його стан, оцінку і прогнозування його змін і ступеня небезпечності та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі охорони навколишнього природного середовища щодо запобігання негативним змінам стану довкілля та дотримання вимог екологічної безпеки (ст. 22, розділ V Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Під час виконання цих функцій суб'єкти публічної адміністрації користуються інструментами «акти-дії», що видно з наведеного вище.

Щодо адміністративних договорів, то вони застосовуються лише в чітко встановлених законом випадках, до яких згідно з п. 16 ч. 1 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України [9] відносяться: розмежування компетенції чи визначення порядку взаємодії між суб'єктами владних повноважень; делегування публічно-владних управлінських функцій; перерозподіл або об'єднання бюджетних коштів у випадках, визначених законом; замість видання індивідуального акта; врегулювання питань надання адміністративних послуг. Опираючись на вивчення положень екологічного законодавства, можемо встановити, що у сфері охорони навколишнього природного середовища адміністративні договори застосовуються не часто і стосуються вони, наприклад, передачі частини коштів фондів охорони навколишнього природного середовища на договірних умовах підприємствам, установам, організаціям і громадянам на заходи для гарантованого зниження викидів і скидів забруднюючих речовин і зменшення шкідливих фізичних, хімічних та біологічних впливів на стан навколишнього природного середовища, на розвиток екологічно безпечних техноло-

гій та виробництв (п. «д» ст. 48 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Щодо порядку укладення адміністративних договорів у сфері охорони навколишнього природного середовища, то в межах Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» він не визначений, а інших законів, якими був би передбачений такий порядок, натепер не прийнято.

Таким чином, з викладеного можемо підсумувати, що для адміністративно-правового забезпечення реалізації приватними особами права на безпечне для життя і здоров'я довкілля найбільш використовуються такі інструменти діяльності публічної адміністрації, як адміністративні акти та акти-дії. Проте стан нормативно-правового забезпечення їх використання, як власне й використання інших інструментів діяльності, знаходиться на незадовільному рівні, який виражається в численних прогалинах та інших недоліках, у тому числі: 1) відсутності порядків діяльності публічної адміністрації; 2) відсутності нормативного акту, яким було б запроваджено єдині правила застосування інструментів діяльності публічної адміністрації; 3) суперечностях і неточностях, допущених у чинних нормативно-правових актах (наприклад, щодо посилення на норми закону, які в ньому не закріплені); 4) чинності нормативних актів, що прийняті з порушенням повноважень (як-то указ Президента України, яким затверджено положення про центральний орган виконавчої влади) та ін. Вирішенню цих проблем сприятиме внесення змін і доповнень до діючих нормативно-правових актів, скасування названого указу Президента України, а також прийняття законів України «Про адміністративні процедури» та «Про нормативно-правові акти» або загального Закону України «Про публічну адміністрацію в Україні», яким буде закріплено засади діяльності публічної адміністрації та використання всіх доступних в її арсеналі інструментів.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Адміністративне право України. Повний курс : підручник / В. Галунько та ін. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2018. 446 с.
2. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект від 18 липня 2008 р. № 2789. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=33073](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=33073) (дата звернення: 08.06.2019).
3. Адміністративно-процедурний кодекс України : проект від 3 грудня 2012 р. № 11472. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=44893](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=44893) (дата звернення: 08.06.2019).
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / укл. і гол. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
5. Водний кодекс України : від 6 червня 1995 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.
6. Деякі питання державного регулювання діяльності з використання джерел іонізуючого випромінювання : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2000 р. № 1718. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1718-2000-%D0%BF> (дата звернення: 08.06.2019).
7. Євстігнєєв А. Наукові підходи до визначення предметів природоресурсного та антропоохоронного права в контексті інтеграції їх норм. *Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Серія: Юридичні науки*. 2013. № 2 (96). С. 57–60.
8. Земельний кодекс України : від 25 жовтня 2001 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 3–4. Ст. 27.
9. Кодекс адміністративного судочинства України : від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
10. Кодекс України про надра : від 27 липня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.
11. Конституція України : від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
12. Лісовий кодекс України : від 21 січня 1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 17. Ст. 99.
13. Мельник Р.С. Загальне адміністративне право в питаннях і відповідях : навч. посіб. Київ : Юрінком Інтер, 2018. 308 с.
14. Патерило І.В. Інструменти діяльності публічної адміністрації: сутність та зміст. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія Право*. 2014. Вип. 27. Т. 2. С. 174–178.

15. Полубатко В.В. Система нормативно-правових актів у сфері реалізації права на безпечне для життя і здоров'я довкілля. *Журнал східноєвропейського права*. 2018. № 50. С. 84–92. URL: [http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/polubatko\\_50.pdf](http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2018/04/polubatko_50.pdf) (дата звернення: 08.06.2019).
16. Прадід Ю.Ф. Про поняття та значення термінів закон і законодавство. *Культура народів Причорномор'я*. 2001. № 24. С. 218–220.
17. Про адміністративну процедуру : проект Закону України від 28 грудня 2018 р. № 9456. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65307](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307) (дата звернення: 08.06.2019).
18. Про вдосконалення порядку державної реєстрації нормативно-правових актів у Міністерстві юстиції України та скасування рішення про державну реєстрацію нормативно-правових актів : Наказ Міністерства юстиції України від 12 квітня 2005 р. № 34/5. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/z0381-05#n16> (дата звернення: 08.06.2019).
19. Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку : Закон України від 8 лютого 1995 р. № 39/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 12. Ст. 81.
20. Про відходи : Закон України від 5 березня 1998 р. № 187/98-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1998. № 36–37. Ст. 242.
21. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19 червня 2003 р. № 396-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 39. Ст. 350.
22. Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Указ Президента України від 3 жовтня 1992 р. № 493/92. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/493/92> (дата звернення: 08.06.2019).
23. Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії : Закон України від 11 січня 2000 р. № 1370-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 9. Ст. 68.
24. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 6 вересня 2005 р. № 2806-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 48. Ст. 483.
25. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 32. Ст. 314.
26. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення : Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 27. Ст. 218.
27. Про затвердження Положення по Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів : Постанова Кабінету Міністрів України від 2 вересня 2015 р. № 667. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/667-2015-%D0%BF> (дата звернення: 08.06.2019).
28. Про затвердження Положення про гігієнічну регламентацію та державну реєстрацію небезпечних факторів і Порядку оплати робіт із проведення гігієнічної регламентації та державної реєстрації небезпечних факторів : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 1995 р. № 420. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/420-95-%D0%BF> (дата звернення: 08.06.2019).
29. Про затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 квітня 2017 р. № 275. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D0%BF> (дата звернення: 08.06.2019).
30. Про затвердження Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1992 р. № 731. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/731-92-%D0%BF#n35> (дата звернення: 08.06.2019).
31. Про затвердження Положення про Міністерство екології та природних ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 р. № 32. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/32-2015-%D0%BF> (дата звернення: 08.06.2019).
32. Про затвердження положень про територіальні органи Держекоінспекції : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 11 серпня 2017 р. № 312. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1080-17> (дата звернення: 08.06.2019).
33. Про затвердження Порядку державної реєстрації робіт і досліджень, пов'язаних із геологічним вивченням надр : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 14 червня 2013 р. № 263. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1157-13> (дата звернення: 08.06.2019).
34. Про затвердження Порядку здійснення державного нагляду за дотриманням вимог ядерної та радіаційної безпеки : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 листопада 2013 р. № 824. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/824-2013-%D0%BF#n8> (дата звернення: 08.06.2019).
35. Про затвердження Порядку організації та проведення перевірок суб'єктів господарювання щодо дотримання вимог природоохоронного законодавства : Наказ Міністерства охорони навколишнього природного середовища України від 10 вересня 2008 р. № 464. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0018-09> (дата звернення: 08.06.2019).
36. Про затвердження Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та фінансування оцінки впливу на довкілля та Порядку ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1026. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1026-2017-%D0%BF> (дата звернення: 08.06.2019).
37. Про затвердження Правил підготовки проектів актів Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 6 вересня 2005 р. № 870. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/870-2005-%D0%BF> (дата звернення: 08.06.2019).
38. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 р. № 950. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/950-2007-%D0%BF> (дата звернення: 08.06.2019).
39. Про затвердження Регламенту Міністерства екології та природних ресурсів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2012 р. № 391. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0391737-12> (дата звернення: 08.06.2019).
40. Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.
41. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 27 лютого 2014 р. № 794-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 13. Ст. 222.
42. Про ліцензування видів господарської діяльності : Закон України від 2 березня 2015 р. № 222-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 23. Ст. 158.

43. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.
44. Про нормативно-правові акти : проект Закону України від 1 грудня 2010 р. № 7409. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=39123](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123) (дата звернення: 08.06.2019).
45. Про нормативно-правові акти : проект Закону України від 12 грудня 2012 р. № 0922. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=45021](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=45021) (дата звернення: 08.06.2019).
46. Про нормативно-правові акти : проект Закону України від 14 січня 2008 р. № 1343. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=31313](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=31313) (дата звернення: 08.06.2019).
47. Про нормативно-правові акти : проект Закону України від 21 лютого 2007 р. № 2577. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=28730](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=28730) (дата звернення: 08.06.2019).
48. Про нормативно-правові акти в Україні : проект Закону України від 11 грудня 1997 р. URL: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=12&pf35401=13229> (дата звернення: 08.06.2019).
49. Про основні засади держаного нагляду (контролю) господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 29. Ст. 389.
50. Про охорону атмосферного повітря : Закон України від 16 жовтня 1992 р. № 2707-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 50. Ст. 678.
51. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 1264-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1991. № 41. Ст. 546.
52. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 р. № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.
53. Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : Закон України від 19 травня 2011 р. № 3392-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 47. Ст. 532.
54. Про питну воду, питне водопостачання та водовідведення : Закон України від 10 січня 2002 р. № 2918-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 16. Ст. 112.
55. Про Положення про Державну екологічну інспекцію України : Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. № 454/2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/454/2011> (дата звернення: 08.06.2019).
56. Про природно-заповідний фонд України : Закон України від 16 червня 1992 р. № 2456-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 34. Ст. 502.
57. Про Регламент Київської міської ради : Рішення Київської міської ради від 7 липня 2016 р. № 579/579. URL: <https://kmr.gov.ua/uk/content/reglament-kuuivradu> (дата звернення: 08.06.2019).
58. Про стратегічну екологічну оцінку : Закон України від 20 березня 2018 р. № 2354-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 16. Ст. 138.
59. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 385.
60. Риндюк В.І. Щодо визначення понять «закон» та «законодавство»: техніко-юридичний аспект. *Юридична техніка і технологія: теорія та практика застосування* : тези доп. та повідомлень учасників II Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Львів, 24–25 листоп. 2016 р.). Харків : Право, 2016. С. 63–66.

**Потіп М. М.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри цивільно-правових дисциплін  
ВНПЗ «Дніпровський гуманітарний університет»

## ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

### PRINCIPLES OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF PRIVATIZATION AS AN ADMINISTRATIVE LEGAL CATEGORY

У статті автором здійснюється аналіз категорій «принципи», «юридичні принципи», «принципи публічного управління», визначаються їхні ознаки та зміст. З урахуванням особливостей принципів приватизації визначаються ознаки принципів публічного управління у цій сфері: за змістом це – основні, керівні, фундаментальні положення; їх застосування дозволяє з'ясувати спрямованість правового, організаційного, економічного та інформаційно-аналітичного забезпечення приватизації та особливості завдань, що повинні вирішуватися на кожному конкретному етапі здійснення цього процесу; закріплені в законодавстві; є загальнообов'язковими; мають універсальний характер застосування всіма органами приватизації в незалежності від виду приватизації; є стабільними; визначають повноваження суб'єктів приватизації, уповноважених здійснювати регулятивний вплив на суспільні відносини у сфері приватизації; утворюють взаємоузгоджену систему та сприяють стабільності механізму публічного управління у сфері приватизації, що забезпечує досягнення поставлених цілей. Запропоновано авторське визначення поняття «принципи публічного управління у сфері приватизації» як систематизованих основних загальнообов'язкових, універсальних правил, закріплених у законодавстві, що визначають повноваження суб'єктів приватизації, наділених владними повноваженнями здійснювати регулятивний вплив на суспільні відносини у сфері приватизації, застосування яких дозволяє з'ясувати спрямованість правового, організаційного, економічного та інформаційно-аналітичного забезпечення приватизації.

Розглянуто різні наукові підходи до систематизації принципів публічного управління. Запропоновано до кола принципів публічного управління у сфері приватизації віднести принцип об'єктивності управління; демократизму; правової впорядкованості; законності; публічності; поєднання централізації і децентралізації; відкритості та прозорості; державного регулювання та контролю; цілісності; внутрішньої збалансованості; наукової обґрунтованості; гласності; результативності та ефективності; дотримання загальнодержавних інтересів; рівності; безперервності та повноти прийняття рішень; партнерства; відповідальності суб'єктів приватизації.

**Ключові слова:** приватизація, принципи, публічне управління, приватизаційний процес, державна політика.

The author analyzes the categories “principles”, “legal principles”, “principles of public administration”, defines their features and content. Taking into account the peculiarities of the principles of privatization, the signs of the principles of public administration in this sphere are determined: in terms of content, these are the basic, guiding, fundamental provisions; their application makes it possible to find out the orientation of the legal, organizational, economic and informational-analytical support of privatization and the particularities of the tasks that must be solved at each particular stage of the implementation of this process; enshrined in legislation; are mandatory; have a universal nature of application by all bodies of privatization, regardless of the type of privatization; are stable; determine the powers of the subjects of privatization, those empowered to exercise regulatory influence over public relations in the sphere of privatization; form a coherent system and contribute to the stability of the mechanism of public administration in the field of privatization, which ensures the achievement of the set goals. The author defines the concept of “principles of public management in the field of privatization” as systematic basic mandatory, universal rules, enshrined in the legislation, defining the powers of the subjects of privatization, empowered to exercise regulatory influence on public relations, which allows the public relations in which to find out the orientation of legal, organizational, economic and informational-analytical support of privatization.

Various scientific approaches to the systematization of the principles of public administration are considered. It is proposed to include the principle of objectivity of management in the range of principles of public administration in the sphere of privatization; democracy; legal ordering; legality; publicity; a combination of centralization and decentralization; openness and transparency; state regulation and control; integrity; internal balance; scientific substantiation; publicity; efficiency and effectiveness; observance of national interests; equality; continuity and completeness of decision making; partnerships; responsibility of the subjects of privatization.

**Key words:** privatization, principles, public administration, privatization process, state policy.

**Постановка проблеми.** Вітчизняне законодавство у сфері приватизації основною метою приватизації визначає прискорення економічного зростання, залучення іноземних і внутрішніх інвестицій, зменшення частки державної або комунальної власності у структурі економіки України шляхом продажу об'єктів приватизації ефективному приватному власнику [17]. Первинною головною метою роздержавлення та приватизації державної власності в Україні відповідно до Концепції роздержавлення і приватизації підприємств, землі та житлового фонду [16],

було створення багатокладної соціально орієнтованої ринкової економіки. Водночас В.О. Хлівний стверджує, що практичний досвід свідчить, що під час реалізації приватизаційної політики на всіх рівнях державної влади ставиться основна мета – поповнення бюджетів усіх рівнів. Усі інші цілі реалізуються стихійно, без участі держави в цьому процесі. Установлено, що в ході приватизації державні органи управління мало використовують наукові методи і механізми, що дозволяють регулювати розвиток підприємництва в регіонах, а віддають перевагу при-

ватизації найбільш дорогих і вигідних для продажу об'єктів. При цьому малій приватизації в економічно відсталих регіонах не приділяється достатньої уваги [24]. У результаті неякісної реалізації державної приватизаційної політики, констатує Розпутенко І.В., приватизація держмайна в Україні стала одним із наріжних каменів соціально-економічних реформ в Україні. Цей науковець наголошує, що завдання приватизації, які звучилися до суто фіскальних, непослідовність, непрозорість і надмірна політизація приватизаційних процесів заклали серйозне підґрунтя для неоднозначної оцінки з боку експертів, політиків, представників громадянського суспільства, створили передумови для політичного протистояння, що, зрештою, перешкодило формуванню коректної приватизаційної стратегії. Як наслідок, перебіг приватизаційних процесів в Україні, наголошує І.В. Розпутенко, характеризується неефективною державною політикою у сфері приватизації, породженням тіньової економіки, організованої економічної злочинності та корупції [19, с. 66]. Викривлена та спотворена реалізація цілей приватизації в Україні, що призвела до зазначених негативних явищ, була також, на наш погляд, зумовлена відсутністю чітких принципів публічного управління у цій сфері та відсутністю правових гарантій їх дотримання.

Дослідження принципів права та принципів державного і публічного управління здійснювали такі науковці, як В.В. Авер'янов, Г.В. Атаманчук, А.М. Колодій, О.Я. Лаврів, В.Я. Малиновський, А.Ф. Мельник, Н.М. Мельтюхова, С.В. Прийма, О.В. Старчук.

Проте принципи публічного управління у сфері приватизації було досліджено фрагментарно, наприклад, такими вченими, як О.М. Бондар, Г.В. Подоляко, В.О. Хлівний та М.В. Четов. В умовах дії нового Закону України від 2018 року «Про приватизацію державного і комунального майна» та активізації приватизаційних процесів у 2019–2020 роках така ситуація є недопустимою, оскільки для досягнення цілей приватизації необхідне ефективне публічне управління в цій сфері, здійснюване відповідно до принципів. Тому актуальність питань з'ясування змісту поняття «принципи публічного управління у сфері приватизації» та визначення їх кола є актуальним. Зазначене *зумовило мету дослідження*, яка полягає у виявленні ознак та змісту поняття «принципи публічного управління у сфері приватизації», у формулюванні відповідного авторського поняття, визначенні кола таких принципів.

**Виклад основного матеріалу.** Важливим елементом концептуальних положень державної політики у сфері приватизації, як наголошує Г.В. Подоляко, є визначення її принципів та пріоритетів, що дозволяють як з'ясувати спрямованість правового, організаційного, економічного та інформаційно-аналітичного забезпечення, так і враховувати особливості завдань, що повинні вирішуватися на кожному конкретному етапі здійснення приватизаційних процесів [12, с. 10].

Водночас чинне законодавство не містить визначення понять «принципи приватизації» та «принципи публічного управління у сфері приватизації».

Сучасний етап формування концепції системи принципів публічного управління у сфері приватизації характеризується визначенням переліку принципів приватизації. Так, у ч. 2 ст. 2 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» від 18 січня 2018 року зазначається, що приватизація здійснюється на основі таких принципів: законності; відкритості та прозорості; рівності та змагальності; державного регулювання та контролю; продажу об'єктів приватизації з урахуванням особливостей таких об'єктів; захисту економічної конкуренції; створення сприятливих умов для залучення інвестицій; повного, своєчасного та достовірного інформування про об'єкти приватизації та порядок їх приватизації; забезпечення конкурентних умов приватизації [17]. На відміну від соціального спрямування основних засад приватизації, визначених у законі 1992 року [18], сучасний основний закон у цій сфері не має таких характеристик. Проте перелік принципів приватизації, визначений у законодавстві, не дозволяє виокремити серед них саме принципи публічного управління у цій сфері.

Для з'ясування сутності самого поняття «принцип» розглянемо довідкову літературу, нормативно-правові акти та результати роботи науковців. Термін «принцип» відповідно до Академічного тлумачного словника розуміється як: 1) основне вихідне положення якої-небудь наукової системи, теорії, ідеологічного напрямку і т. ін.; 2) особливість, покладена в основу створення або здійснення чого-небудь, спосіб створення або здійснення чогось; 3) переконання, норма, правило, яким керується хто-небудь у житті, поведінці [20]. Інший словник визначає принцип як основне, вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки, світосприйняття тощо [21, с. 1071]. Схоже розуміння принципу пропонує ще один тлумачний словник: 1) як основне вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки, світогляду, теоретичної програми; 2) як переконання, погляд на речі; 3) як основну особливість в улаштуванні чого-небудь [11, с. 585]. А.М. Колодій вважає, що словникове значення терміна «принцип» визначається як основне, найзагальніше, вихідне положення, засіб, правило, яке визначає природу та соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [6, с. 693].

Категорія «принцип» з філософської точки зору розуміється у двох значеннях: як підстава, з якої слід виходити і якою необхідно керуватися у науковому пізнанні чи практичній діяльності та як внутрішнє переконання людини, яке визначає її ставлення до дійсності, норми поведінки і діяльності [23, с. 309; 14]. С.В. Прийма вважає, що з філософської точки зору друге значення принципу – це життєва позиція, переконання індивіда, нормативно-регулятивний компонент світогляду людини, первісні начала, найсуттєвіша основа. Таким чином, можна вважати, що близькими за значенням до терміна «принцип» є терміни «засада», «вихідне положення», «фундаментальна основа», «основоположна ідея» та ін., що дозволяє використовувати їх в одному сенсі без шкоди для змісту. Повністю погоджуємось із думкою



С.В. Прийми, що, характеризуючи принцип, треба мати на увазі, що він становить основні, основоположні, засадничі, фундаментальні, вихідні, загальні, керівні, відправні, провідні ідеї, положення, вимоги, цінності, стандарти [14].

Ю.С. Шемшученко вважає, що в загальному розумінні юридична наука визначає, що принципами є основні засади, вихідні ідеї, які характеризуються універсальністю, загальною значущістю, вищою імперативністю і відображають суттєві положення теорії, вчення, науки [26, с. 110]. Науковці-юристи по-різному підходять до визначення принципів у сфері права, визначаючи їх як: керівні положення, теоретичні ідеї, що відображають об'єктивні закономірності та закріплені у праві результат узагальнення законів і закономірностей, властивих їм загальних рис, характерних ознак, що й визначає зміст такої діяльності, джерелом формування яких є об'єктивна реальність; це ідеї, теоретичні, нормативно-керівні положення того чи іншого виду людської діяльності, які конкретизуються в змісті правових норм та об'єктивно зумовлені матеріальними умовами існування суспільства; як керівні ідеї, об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставлять до учасників суспільних відносин із метою гармонійного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів та визначають зміст і спрямованість правового регулювання, відображають найважливіші закономірності соціально-економічної формації; це сфера правосвідомості, правової ідеології й науки; це норми, які мають більш важливе значення; основні суб'єктивні права та обов'язки [1, с. 12; 2, с. 262; 4, с. 24–25; 7, с. 26; 27, с. 11]. Тобто науковцями-правниками під час визначення поняття принципів права використовуються такі категорії, як вихідні теоретичні положення, основні, керівні засади (ідеї), загальні нормативно-керівні положення, провідні засади, закономірність, сутність, система координат тощо. Узагальнює ці підходи О.В. Старчук, яка до ознак принципів права в сучасних умовах відносить системність та взаємоузгодженість, загальнообов'язковість, універсальність, стабільність, предметну визначеність, загальнозначущість, регулятивність. І тому О.В. Старчук визначає принципи права як такі засадничі ідеї права, які визначають зміст і спрямованість його норм та характеризуються системністю, взаємоузгодженістю, загальнообов'язковістю, універсальністю, стабільністю, предметною визначеністю, загальною значущістю й регулятивністю [22]. Повністю підтримуючи концепцію О.В. Старчук щодо ознак принципів права, вважаємо за необхідне дотримуватись їх під час формулювання принципів публічного управління у сфері приватизації.

З урахуванням сучасних тенденцій унормування процесів стратегічного планування ми вважаємо, що під час формування системи принципів публічного управління у сфері приватизації необхідно також ураховувати принципи державного стратегічного планування, які визначені у ст. 2 проекту

Закону України «Про державне стратегічне планування» [15].

У загальному значенні поняття «публічне управління» відображає інтегральний системний механізм, підсистемами та елементами якого виступають політичні програмні орієнтири і пріоритети, нормативне регулювання, процедури, фінансовані державою або органами місцевого самоврядування, централізовані, і децентралізовані організаційно-управлінські структури та їх персонал, що відповідають за адміністрування діяльності в певній галузі суспільних відносин на національному, субнаціональному та місцевому рівнях [13, с. 8]. Механізм публічного управління у сфері приватизації повинен спиратись на відповідні принципи.

З урахуванням відносної новизни поняття «публічне управління» необхідно зазначити, що теоретичні засади його принципів спираються на наукові розробки щодо принципів державного управління. Існує широке коло наукових досліджень щодо класифікації видів принципів державного управління [8; 2, с. 267; 9, с. 38; 5; 10, с. 8].

Таким чином, проведений аналіз наукових джерел та нормативно-правових актів дозволяє стверджувати про важливість принципів публічного управління у сфері приватизації. З урахуванням активізації процесів приватизації у 2019–2020 роках, пов'язаними з початком великої приватизації та активізацією малої приватизації, визначення принципів публічного управління у сфері приватизації набуває особливої важливості.

**Висновки.** Таким чином, з урахуванням проведеного аналізу наукових концепцій принципів приватизації, принципів права, принципів публічного управління та принципів провадження державної політики у сфері приватизації, вважаємо за можливе визначити такі ознаки принципів публічного управління у сфері приватизації: 1) за змістом це – основні, основоположні, засадничі, фундаментальні, вихідні, загальні, керівні, відправні, провідні ідеї, положення, правила, вимоги, цінності, стандарти; 2) їх застосування дозволяє з'ясувати спрямованість правового, організаційного, економічного та інформаційно-аналітичного забезпечення приватизації та особливості завдань, що повинні вирішуватися на кожному конкретному етапі здійснення цього процесу; 3) закріплені в законодавстві; 4) є загальнообов'язковими; 5) мають універсальний характер застосування всіма органами приватизації в незалежності від виду приватизації; 6) є стабільними; 7) визначають повноваження суб'єктів приватизації, уповноважених здійснювати регулятивний вплив на суспільні відносини у сфері приватизації; 8) утворюють взаємоузгоджену систему та сприяють стабільності механізму публічного управління у сфері приватизації, що забезпечує досягнення поставлених цілей.

Узагальнивши виявлені ознаки принципів публічного управління у сфері приватизації, пропонуємо їх визначити як систематизовані основні загальнообов'язкові, універсальні правила, закрі-

плени в законодавстві, що визначають повноваження суб'єктів приватизації, наділених владними повноваженнями здійснювати регулятивний вплив на суспільні відносини у сфері приватизації, застосування яких дозволяє з'ясувати спрямованість правового, організаційного, економічного та інформаційно-аналітичного забезпечення приватизації.

З урахуванням результатів систематизації принципів державного управління, отриманих іншими науковцями, та положень вітчизняного законодавства, нами запропоновано до кола принципів публічного управління у сфері приватизації віднести принципи: об'єктивності управління; демократиз-

му; правової впорядкованості; законності; публічності; поєднання централізації і децентралізації; відкритості та прозорості; державного регулювання та контролю; цілісності; внутрішньої збалансованості та наукової обґрунтованості; гласності; результативності та ефективності; дотримання загальнодержавних інтересів; рівності; безперервності та повноти прийняття рішень; партнерства; відповідальності суб'єктів приватизації тощо.

Перспективними напрямками дослідження в цій сфері вважаємо проведення аналізу змісту та особливостей реалізації зазначених принципів, а також здійснення їх систематизації.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Авер'янов В.В. Нова доктрина українського адміністративного права: концептуальні позиції. *Право України*. 2006. № 5. С. 11–17.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: курс лекций. Москва : Омега-Л, 2004. 584 с.
3. Бондар О.М. Організаційно-економічний механізм приватизації стратегічних підприємств (на матеріалах промислових підприємств України) : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.06.01. Київ, 2001. 18 с.
4. Бриллиантова Н.А., Киселев И.Я., Малов В.Г. Трудовое право : учебник ; под ред. О. В. Смирнова. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 1998. С. 24–25.
5. Гречко О. Поняття, ознаки та принципи державного управління. URL: <https://naub.oa.edu.ua/2015/%D0%BF%D0%BE%D0%BD%D1%8F%D1%8>.
6. Колодій А.М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація, місце і роль у правовій системі України. *Правова система України: історія, стан та перспективи* : у 5 т. / за заг. ред. М.В. Цвіка О.В. Петришина. Харків : Право, 2008. Т. 1. Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і роз-витку правової системи України. С. 689–704.
7. Лаврів О.Я. Система принципів трудового права України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Харків, 2007.
8. Малиновський В.Я. Державне управління. URL: [http://adhdportal.com/book\\_2075.html](http://adhdportal.com/book_2075.html).
9. Державне управління : навч. посіб. / А.Ф. Мельник та ін. ; за ред. А.Ф. Мельник. Київ : Знання-Прес, 2003. 343 с.
10. Мельтюхова Н.М. Закони та принципи державного управління. *Актуальні проблеми державного управління*. 2009. № 1 (35). С. 7–16.
11. Ожегов С.И. Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка: 80000 слов и фразеологических выражений. Москва : АЗЪ, 1995. 928 с.
12. Подоляко Г.В. Механізм державного регулювання приватизації в Україні : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.02.03. Київ, 2005. 21 с.
13. Понкин И.В. Общая теория публичного управления: Избранные лекции. *Международный институт государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации*. Москва, 2013. 196 с.
14. Прийма С.В. Поняття принципу в аспекті співвідношення з суміжними категоріями. *Державне будівництво та місце самоврядування*. 2014. Вип. 28. С. 46–55. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms\\_2014\\_28\\_7](http://nbuv.gov.ua/UJRN/dbms_2014_28_7).
15. Про державне стратегічне планування : проект Закону України № 9407 від 3 листопада 2011 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=9407&skl=7](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=9407&skl=7).
16. Про Концепцію роздержавлення і приватизації підприємств, землі та житлового фонду : Постанова Верховної Ради України від 31 жовтня 1991 року № 1767-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 31.12.1991. № 53. Ст. 795.
17. Про приватизацію державного і комунального майна : Закон України від 18 січня 2018 року № 2269-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 23.03.2018. № 12. С. 5. Ст. 68.
18. Про приватизацію державного майна : Закон України від 4 березня 1992 року № 2163-X в редакції від 16.11.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2163-12/ed20180307>.
19. Розпутенко І.В. Дефіцит державного управління: ідеали і приватизація. *Статистика України*. 2013. № 3. С. 65–69. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/su\\_2013\\_3\\_14](http://nbuv.gov.ua/UJRN/su_2013_3_14)
20. Словник української мови : в 11 томах. 1976. Т. 7. С. 693. URL: <http://sum.in.ua/s/pryncyp>.
21. Советский энциклопедический словарь / под ред. А.М. Прохорова. 4-е изд. Москва : Сов. энцикл., 1989. 1632 с.
22. Старчук О.В. Щодо поняття принципів права. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 2. С. 40–43. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkur\\_2012\\_2\\_11/](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chkur_2012_2_11/).
23. Сучасний словник із суспільних наук / за ред. О.Г. Данильяна, М.І. Панова. Харків : Прапор, 2006. 432 с.
24. Хлівний В.О. Механізми активізації розвитку підприємництва під впливом малої приватизації (на прикладі малих підприємств Криму) : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.06.02. Київ, 2001. 19 с.
25. Чечетов М.В. Державне управління приватизацією у контексті трансформації відносин власності в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01. Київ, 2006. 36 с.
26. Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. Т. 5. 736 с.
27. Явич Л.С. Право развитого социалистического общества. Сущность и принципы. Москва : Юрид. лит., 1978.

**Правоторова О. М.,**  
*доктор юридичних наук, доцент,*  
*професор кафедри адміністративного і господарського права та правоохоронної діяльності*  
*Херсонського державного університету*

## ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В МЕХАНІЗМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

### FORMS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE LEGAL PROTECTION

Адміністративно-правова охорона – це інститут адміністративного права, що складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямовано на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються за допомогою адміністративного інструментарію – форм адміністративної діяльності публічної адміністрації, засобів адміністративного примусу та адміністративних процедур. Визначено, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правової охорони є класичним виразом їх адміністративної діяльності щодо здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг з метою відновлення чи недопущення порушення прав, свобод або законних інтересів фізичних і юридичних осіб. При цьому суб'єкти публічної адміністрації можуть використовувати весь наявний арсенал форм адміністрування суспільних відносин публічною адміністрацією, а саме видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій і матеріально-технічних операцій. З'ясовано, що за допомогою матеріально-технічних операцій з ведення та використання публічною адміністрацією державних реєстрів прав власності забезпечується попередження більшості посягань на право власності, відновлюється порушене право власності через рішення певних адміністративних комісій. Наголошено, що до інструментів діяльності публічної адміністрації та електронне урядування. Нормативні акти публічної адміністрації відрізняються від інших актів тим, що встановлюють, змінюють чи скасовують норми права – загальнообов'язкові правила поведінки, що встановлюються та охороняються державою. Здійснюючи свої функції, публічна адміністрація під час здійснення адміністративно-правової охорони має можливість використовувати всі найпоширеніші види форм адміністрування суспільних відносин публічною адміністрацією, зокрема такі, як видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій, матеріально-технічних операцій тощо.

**Ключові слова:** адміністративно-правова охорона, адміністративно-правовий захист, публічна адміністрація, адміністративно-правові відносини, адміністрування, публічна адміністрація, механізм адміністративно-правової охорони, принцип, норма, засади, форми адміністративної діяльності.

Determined that the administrative-legal protection is an institution of administrative law, which consists of uniform rules of administrative law, whose legal influence is directed at the prevention of offenses (crime prevention) and the restoration of violated rights, freedoms and legitimate interests of individuals and legal entities through administrative tools: forms of administrative activity of public administration, administrative coercion and administrative procedures. It is determined that forms of administrative activity of public administration in the field of administrative and legal protection is a classic expression of their administrative activity in the implementation of executive and administrative activities and the provision of administrative services in order to restore or prevent violation of the rights, freedoms or legitimate interests of individuals and legal entities. At the same time, public administration entities can use the entire arsenal of forms of administration of public relations by public administration, namely the issuance of regulatory and individual administrative acts, the implementation of other legally significant actions and logistical operations. It has been found out that logistical operations to maintain and use public registers of property rights by the public administration provide for the prevention of most property rights violations, and restore the infringed property rights through the decisions of certain administrative commissions. It is emphasized that the instruments of public administrative activity include normative acts of public administration, administrative discretion in the activities of public administration and e-government. Public administration regulations differ from other acts in that they establish, modify or repeal rules of law - mandatory rules of conduct established and protected by the state. In performing its functions, the public administration in the exercise of administrative and legal protection has the opportunity to use all the most common forms of administration of public relations by the public administration, in particular, such as the issuance of regulatory and individual administrative acts, the implementation of other legally significant actions, logistical operations, etc.

**Key words:** administrative-legal protection, administrative-legal protection, public administration, administrative-legal relations, administration, public administration, mechanism of administrative-legal protection, principle, norm, principles, forms of administrative activity.

**Актуальність теми.** В умовах сьогодення права та свободи громадян охороняються не на належному рівні, що є негативним моментом у становленні української державності. Хоча громадський тиск на посадових осіб органів публічної адміністрації в даний момент відбувається, але він ще не здійснюється на такому рівні, щоб суб'єкти публічної адміністрації почали працювати, адже це здійснюється в кра-

їнах-учасників Європейського Союзу. Тому такий хід обставин є неприпустимим для нашої країни, адже створення ефективного й незалежного захисту прав громадян різноманітними суб'єктами публічної адміністрації стоїть на першому місці в умовах сьогодення. Публічна адміністрація має спрямовувати всю свою адміністративну силу на всебічне забезпечення і захист прав, свобод та законних інтересів

невладних фізичних і юридичних осіб, на приведення своєї підзаконної правотворчої діяльності до стандартів Європейського Союзу (*Acquis communautaire* (*acquis*)), щоб у кінцевому підсумку належним чином здійснювати адміністративно-правову охорону всіх сфер вітчизняного суспільства.

Тому однією з важливих ознак державної влади є форми адміністративної діяльності публічної адміністрації, які у свою чергу є певними адміністративними інструментами у виконанні тих чи інших завдань у механізмі адміністративно-правової охорони. Первинним серед адміністративних інструментів є форми адміністративної діяльності публічної адміністрації.

**Мета статті** – на основі сучасного законодавства та думок на цю проблематику вчених в галузі адміністративного права окреслити форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони, визначити їх поняття, місце і особливості.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Деякою мірою окреслену в статті проблематику вивчали сучасні вітчизняні й зарубіжні вчені в галузі адміністративного права К. Булатов, В. Галуцько, І. Голосніченко, Л. Кожура, М. Ковалів, В. Курило, О. Нікітенко, Л. Рогач, А. Сачаво, О. Остапенко, О. Угровецький, В. Хатуаєв, В. Шаповал та ін. Проте ці вчені розкрили лише окремі аспекти форм адміністративної діяльності публічної адміністрації, в механізмі адміністративно-правової охорони вони досліджували інші, більш широкі або суміжні суспільні відносини. Тематика є досить складною, актуальною, а також такою, що потребує подальших наукових розробок.

**Виклад основного матеріалу.** Відповідно до тлумачного словника з української мови «форма» – це тип, будова, спосіб організації чого-небудь; спосіб існування змісту, його внутрішня структура, організація та зовнішній вираз [1]. Вітчизняна юридична енциклопедія під формами діяльності органів публічної влади розуміє зовнішній бік їх функціонування, тобто сукупність однорідних дій, які здійснюються в певних організаційних межах, визначених законодавством. Іншими словами, форми діяльності – це однорідна діяльність органів публічної влади, через які реалізуються їхні функції [2].

На слухний погляд В. Котюка, форма означає зовнішнє оформлення, вираження певного соціального явища [3, с. 31].

Значущість цієї проблематики додає те, що навіть на доктринальному рівні серед провідних учених-адміністративістів не існує тотожної думки щодо назви цього феномена.

Професори В. Колпаков і О. Кузьменко визначають, що форми «публічного адміністрування» – це зовнішньо виражена дія суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в межах їхньої компетенції для виконання поставлених перед ними завдань, які тягнуть за собою певні наслідки [4; 5].

Провідні вчені-адміністративісти, професори Р. Мельник і В. Бевзенко вживають категорію «адмі-

ністративний акт», не поділяючи його на різні форми і вважаючи, що він є об'єднуючим, зовнішньо вираженим інструментарієм діяльності публічної адміністрації. У своїх працях вони описують тільки адміністративні акти та адміністративні договори. Так, під адміністративно-правовим актом вони визначають дію, вчинок, а також документ, виданий (прийнятий) уповноваженим на це органом державної влади, органом місцевого самоврядування, їхніми посадовими особами. Крім того, в адміністративному праві «акт» розуміється насамперед як волевиявлення (волевиявлення) [6; 7, с. 243].

Найчастіше волевиявлення суб'єктів публічної адміністрації виражається у формі документа, а якщо таке волевиявлення потребує спеціального оформлення (свідоцтва, ліцензії тощо), то це безпосередньо впливає на можливість використання адміністративного акта, тобто на набуття адміністративним актом чинності [7, с. 243].

Також до інструментів діяльності публічної адміністративної Р. Мельник і В. Бевзенко відносять нормативні акти публічної адміністрації, адміністративний розсуд у діяльності публічної адміністрації та електронне урядування. На їх погляд, нормативні акти публічної адміністрації відрізняються від інших актів тим, що встановлюють, змінюють чи скасовують норми права – загальнообов'язкові правила поведінки, що встановлюються та охороняються державою. Розсуд публічної адміністрації визначається як закон, який уповноважує суб'єктів публічної адміністрації застосовувати розсуд, наприклад, обирати одну з передбачуваних альтернатив. У свою чергу електронне урядування визначається як форма організації публічного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності публічної адміністрації з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [7, с. 457].

На слухний погляд Ю. Римаренка, Є. Мойсеєва та В. Олефіра, за характером і правовою природою форми адміністративної діяльності можна класифікувати на такі групи: видання актів управління (нормативних та індивідуальних); укладання договорів (адміністративних угод); учинення інших юридично значущих адміністративних дій; проведення громадсько-організаційних заходів; учинення організаційно-технічних дій. При цьому розмаїтті форм адміністративної діяльності вони зведені у дві основні групи: 1) правові; 2) неправові (організаційні) [8, с. 276].

У своїх творах Ю. Римаренко, Є. Мойсеєв та В. Олефір слушно зазначають, що в адміністративно-правовому аспекті під методами адміністративної діяльності розуміються способи цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств і організацій в інтересах забезпечення громадського порядку [8, с. 285; 9].

Слушною при цьому є точка зору І. Гриценка, який вважає, що протягом розвитку вітчизняних інститутів адміністративного права на увагу заслу-

говують саме правові форми [10, с. 11]. На погляд В. Олефіра, С. Константинова, В. Суценка та Є. Моїсеєва, правові форми пов'язані з утворенням і застосуванням права [11, с. 13].

На погляд М. Коваліва, З. Киселя та Д. Кальянова, що досліджували дещо суміжну з нами проблематику, під формою розуміється об'єктивний вияв суті дій суб'єктів. За допомогою форм практично реалізуються функції адміністративної діяльності, і від різнобічності використання цих форм залежить ефективність діяльності в цілому. Вид конкретної форми визначається характером дій суб'єктів адміністративної діяльності, які здійснюють виконання покладених на них функцій. В одних випадках такі дії тягнуть за собою юридичні наслідки, в інших – ні [12].

На наш погляд, такий підхід до розкриття змісту інструментарної теорії адміністративного права, коли до його складу відносять адміністративні акти, адміністративний розсуд та електронне врядування, є слушним. Проте для потреб теорії адміністративно-правової охорони більш слушним є визначення інструментарію адміністративного права через слово «форми» та класичний поділ на адміністративні акти нормативного й індивідуального характеру, здійснення інших юридично значущих операцій та здійснення матеріально-технічних операцій.

У цьому напрямі найбільш слушним є розкриття цієї проблеми професорами В. Галунько та В. Курило, які визначають, що під формами діяльності публічної адміністрації розуміють зовнішнє вираження однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій посадових осіб і органів публічної адміністрації, здійснене в межах режиму законності та компетентності для досягнення адміністративно-правової мети – публічного забезпечення прав і свобод людини і громадянина, нормального функціонування громадянського суспільства та держави [13, с. 225–226].

Учені вважають, що за характером і правовою природою форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації поділяються на: 1) видання адміністративних актів (видання підзаконних нормативно-правових актів; видання індивідуальних адміністративних актів); 2) укладення адміністративних договорів; 3) учинення інших юридично значущих адміністративних дій; 4) здійснення матеріально-технічних операцій. При цьому під учиненням інших юридично значущих адміністративних дій вони розуміють дії, які безпосередньо створюють нове юридичне положення, змінюють наявні правовідносини або стають необхідною умовою для настання зазначених правових наслідків – незалежно від того, чи були вони спрямовані на ці наслідки, чи ні. А під здійсненням матеріально-технічних операцій мається на увазі забезпечення публічною адміністрацією збирання, зберігання й оброблення інформації, використання технічних засобів, створення матеріально-технічних умов праці тощо. Вони в системі форм адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації виконують допоміжну роль [13, с. 132–139].

Це підтверджується поглядами інших учених. Так, С. Семко вважає, що поняття «форми діяльності суб'єктів публічної влади» розуміються як зовнішнє вираження однорідних дій, операцій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їхні структурні підрозділи й посадові особи для реалізації закріплених за ними функцій і компетенцій [14]; Ю. Шпак визначає форму діяльності органів місцевого самоврядування як будь-яке зовнішнє вираження конкретних однорідних дій цих органів, їхніх структурних підрозділів і службових осіб, здійснюване з метою реалізації функцій управління [15]; О. Красноборов під формами діяльності Державної судової адміністрації України розуміє зовнішньо виражені конкретні однорідні дії її органів і територіальних управлінь, які в межах наданої компетенції здійснюють організаційне забезпечення діяльності судів загальної юрисдикції з метою належного здійснення правосуддя [16].

Оскільки предметом нашого аналізу є адміністративно-правова охорона як інститут адміністративного права, що складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямовано на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод і законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються публічною адміністрацією на основі визначених засад та за допомогою адміністративного інструментарію, який хоча й має спільні риси з вищевказаними положеннями, але не тотожний їм, адже має певні особливості, розкриємо їх:

1) форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони базуються на теорії форм діяльності публічної адміністрації;

2) така діяльність здійснюється в ході виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг;

3) метою такої адміністративної діяльності є відновлення чи недопущення порушення прав, свобод або законних інтересів фізичних і юридичних осіб;

4) до форми адміністративної діяльності публічної адміністрації в механізмі адміністративно-правової охорони слід віднести видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій і матеріально-технічних операцій.

Таким чином, виходячи з думок вищевказаних учених, можна зробити висновок, що форми адміністративної діяльності публічної адміністрації у сфері адміністративно-правової охорони є класичним виразом їхньої адміністративної діяльності щодо здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності та надання адміністративних послуг з метою відновлення чи недопущення порушення прав, свобод або законних інтересів фізичних і юридичних осіб. При цьому суб'єкти публічної адміністрації можуть використовувати весь наявний арсенал форм адміністрування суспільних відносин публічною адміністрацією, а саме видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій і матеріально-технічних операцій.

Професор В. Галушко ширше розкриває класифікацію форм діяльності органів публічної влади, зокрема, за характером і правовою природою виявляє такі форми діяльності суб'єктів публічної адміністрації: укладення адміністративних актів (видання підзаконних нормативно-правових актів і видання індивідуальних адміністративних актів); укладення адміністративних договорів; учинення інших юридично значущих адміністративних дій; здійснення матеріально-технічних операцій [13].

Слід розуміти, що найпоширенішою формою адміністративної діяльності суб'єктів публічної влади є видання адміністративних актів. О. Скоров під адміністративним актом органу публічної влади розуміє засноване на законі одностороннє юридично-владне волевиявлення уповноваженого суб'єкта публічної влади в межах його компетенції, спрямоване на встановлення адміністративно-правових норм, виникнення, зміну чи припинення адміністративно-правових відносин, або такі, що мають обов'язкові для підлеглих органів і співробітників органів норми, з метою організації та практичного здійснення управління в різних сферах із дотриманням установленої процедури та форми, й тягне за собою певні юридичні наслідки [17].

Як зазначив П. Угровецький, через видання адміністративного акта органи публічної влади вирішують те чи інше питання (загальне чи індивідуальне), що виникає в процесі їхньої діяльності, в інтересах реалізації завдань і функцій певних суб'єктів. Науковець звертає увагу, що адміністративні акти, ухвалені органами публічної адміністрації, створюють юридичну основу для виникнення, зміни або припинення адміністративно-правових відносин або є юридичним фактом, що безпосередньо створює умови для виникнення, зміни або припинення певних правових відносин [18].

О. Скоров за критерієм суб'єктів, які мають право видавати чи ухвалювати адміністративні акти, розрізняє акти Кабінету Міністрів України; акти центральних органів виконавчої влади; акти місцевих органів виконавчої влади; акти Президента України; акти керівників апарату будь-яких державних органів під час здійснення ними управлінської діяльності щодо службовців апарату відповідних органів; акти

адміністрацій (органів управління) державних підприємств, установ, організацій (переважно у формі наказів і розпоряджень їхніх керівників) [17].

На слушну думку В. Колпакова, виконання матеріально-технічних операцій має допоміжний характер. З їх допомогою обслуговується процес функціонування всієї публічної сфери. Ці операції спрямовано на утворення нормальних умов для виконання відповідними суб'єктами адміністративних функцій. До матеріально-технічних операцій належать дії з підготовки матеріалів для проведення організаційних заходів, діловодство, складання довідок, звітів, оформлення документів тощо. Роль і значення матеріально-технічних операцій не можна применшувати. Від них багато в чому залежить ефективність управлінської праці [19].

Щодо матеріально-технічних операцій з ведення та використання публічною адміністрацією державних реєстрів прав власності, то саме за допомогою цієї форми адміністративної діяльності забезпечується попередження більшості посягань на право власності, відновлюється порушене право власності через рішення певних адміністративних комісій, наприклад, Комісії з питань розгляду скарг у сфері державної реєстрації Міністерства юстиції України.

**Висновки.** Адміністративно-правова охорона – це інститут адміністративного права, що складається з однорідних норм адміністративного права, правовий вплив яких спрямовано на попередження правопорушень (профілактику злочинів) та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів фізичних і юридичних осіб, що здійснюються за допомогою адміністративного інструментарію – форм адміністративної діяльності публічної адміністрації, засобів адміністративного примусу та адміністративних процедур.

Отже, здійснюючи свої функції, публічна адміністрація під час адміністративно-правової охорони має можливість використовувати всі найпоширеніші види форм адміністрування суспільних відносин публічною адміністрацією, зокрема такі, як видання нормативних й індивідуальних адміністративних актів, здійснення інших юридично значущих дій, матеріально-технічних операцій тощо.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Яременко В., Сліпушко О. Новий словник української мови в 3-х т. Київ. *Аконіт*. 2008. 928 с.
2. Яриш О., Сьрьогін В. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні. Харків. *Національного ун-ту внутр. справ*. 2002. 653 с.
3. Котюк В. О. Основи держави і права: навчальний посібник для абітурієнтів, студентів, учнів середніх шкіл і ліцеїв. Київ: *Вентури*. 1996. 224 с.
4. Колпаков В., Кузьменко О., Пастух І., Сущенко В. Київ: *Юрінком Інтер*, 2012. 808 с.
5. Коваленко В. В. Курс адміністративного права: підр. Київ: *Юрінком Інтер*, 2011. 805 с.
6. Курило В. І. Адміністративні правовідносини у сільському господарстві України: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07 Нац. ун-т держ. податк. служби України. Київ, 2008. 39 с.
7. Гриценко І., Мельник Р., Пухтецька А. та інші. Загальне адміністративне право. Київ. *Юрінком інтер*. 2015. 568 с.
8. Римаренко Ю., Мойсєєв Є., Олефір В. та ін. Адміністративна (поліцейська) діяльність органів внутрішніх справ (Загальна частина): підручник. Київ. *КНТ*, 2008. 816 с.
9. Остапенко О. І. Адміністративна діяльність: навчальний посібник за заг. ред. О. І. Остапенка. Львів: *ЛІВС*, 2002. 252 с.
10. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.07, Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2008. 35 с.

11. Моїсєєв Є., Сущенко В., Константинов С. та ін. Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ : навчальний посібник. Київ: *КНТ*, 2008. – 264 с.
12. Административная деятельность органов внутренних дел : учебник. Часть общая под ред. А.П. Коренева. М., МЮИ: *Щит-М*. 1997. 335 с.
13. Галуцько В.В., Курило В.І., Короед С.О. та ін. Адміністративне право України. Т. 1. Загальне адміністративне право: навчальний посібник – Херсон: *Грінь Д.С.*, 2015. 272 с.
14. Семко С. Організаційні форми роботи представницьких органів місцевого самоврядування в Україні. дис... канд. юр. наук: 12.00.02. Харків. 2011. 237 с.
15. Шпак Ю. Поняття та види організаційних форм діяльності органів місцевого самоврядування. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція*. 2013. Вип. 5. С. 58-62.
16. Красноборов О. Адміністративно-правові засади діяльності Державної судової адміністрації України. автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Харк. нац. ун-т внутр. справ. Харків. 2010. 19 с.
17. Скоров О. Поняття та види адміністративних актів органів публічної адміністрації. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2013. № 2. С. 330–338.
18. Угровецький П. Юридична природа адміністративних актів органів публічної адміністрації. *Право і Безпека*. 2010. № 3. С. 98-103.
19. Копаков В. Поняття форм публічного адміністрування Адміністративне право і процес. 2012. URL: <http://aplaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/2-2-2012/item/46-ponyattya-form-publichnoho-administruvannya-kolpakov-v-k>.

Пряміцин К. Ю.,

аспірант кафедри адміністративного та господарського права та процесу  
Національного технічного університету України  
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»ДО РОЗУМІННЯ ПОНЯТТЯ  
«ПОНОВЛЕННЯ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ»

## BEFORE UNDERSTANDING THE CONCEPT OF TAX PAYERS' RIGHTS

Стаття присвячена визначенню поняття поновлення прав платників податків в Україні. Встановлено відсутність закріплення в законодавстві понять «порушення прав платників податків», «захист прав платників податків», «поновлення прав платників», не розмежовані поняття захисту та поновлення прав платників податків, що й визначило актуальність даної статті. На прикладах доведено неефективність процедури поновлення прав платників податків, що склалася натепер під час взаємодії адміністративних органів та платників податків. Встановлено розуміння суб'єктивних прав платників податків та встановлено їх взаємозв'язок із законними інтересами платників податків. Доведено, що під правами платника податків потрібно вживати поняття «права й законні інтереси платників податків» як такі, що доповнюють один одного. Доведено, що основним напрямом реального забезпечення поновлення прав платників податків повинно стати вдосконалення податкового законодавства, створення норм щодо адміністративно-правових засобів поновлення прав платників податків. Доведена неефективність адміністративного поновлення прав платників податків. Установлено, що найчастіше використовується така процедура, як захист, яка не спрямована на реальне відновлення прав платників податків. Тому під поновленням прав ми розуміємо комплекс ефективних засобів захисту прав платників податків, за якого був відновлений той обсяг прав платника податків, що існував до порушення, та державні органи забезпечили примусову реалізацію поновлення прав, здійснений шляхом реалізації платником податків самостійних дій чи звернення до судових або адміністративних органів із приводу прав та законних інтересів, які не тільки порушені контролюючими органами, а щодо яких, за уявленням платника податків, існує реальна загроза порушення. На думку автора, підвищити ефективність захисту прав платників податків можливо через законодавчі зміни адміністративно-правових засобів захисту та реалізації рівності в правовому статусі прав платників податків та контролюючих органів. У статті дано дефініцію поновлення прав платників податків та запропоновано доповнити перелік прав платників податків правом на поновлення порушених прав платника податків контролюючим органом.

**Ключові слова:** платники податків, відновлення прав, права та законні інтереси, захист прав.

The article is devoted to defining the concept of renewal of taxpayers' rights in Ukraine. It is established that the concepts of "violation of the rights of taxpayers", "protection of the rights of taxpayers", "restoration of the rights of taxpayers" are not enshrined in the legislation; The examples prove the inefficiency of the procedure for renewal of taxpayers' rights, which has occurred during the interaction of administrative bodies and taxpayers. An understanding of the subjective rights of taxpayers has been established and their relationship with the legitimate interests of taxpayers has been established. It is proved that under the rights of the taxpayer it is necessary to use the concept of "rights and legitimate interests of taxpayers" as complementary. It is proved that the main direction of real ensuring the renewal of taxpayers' rights should be the improvement of tax legislation, the creation of rules on administrative remedies for the renewal of taxpayers' rights. The inefficiency of administrative renewal of taxpayers' rights has been proved. It is found that the most commonly used procedure is protection, which is not aimed at real restoration of taxpayers' rights. Therefore, under the renewal of rights we mean a complex of effective remedies for taxpayers' rights, in which the amount of taxpayer's rights that existed before the infringement was restored, and the state authorities ensured the forced realization of the renewal of the rights carried out by the taxpayer's independent actions or appeals to court or administrative bodies over rights and legitimate interests that are not only violated by the controlling bodies, but for which, according to the taxpayer, there is a real threat of infringement. According to the author, it is possible to increase the efficiency of protection of taxpayers' rights through legislative changes of administrative and legal means of protection and realization of equality in the legal status of the rights of taxpayers and controlling bodies. The article defines the renewal of taxpayers' rights and proposes to supplement the list of taxpayers' rights with the right to renew the violated taxpayer's rights by the controlling body.

**Key words:** taxpayers, restoration of rights, rights and legitimate interests, protection of rights.

Останнім часом питанню захисту прав платників податків було приділена значна увага науковців, судових та адміністративних органів, проте основною метою захисту прав платників податків має бути саме поновлення порушених прав. Проте в податковому законодавстві наразі відсутні поняття «захист прав платників податків» та «порушення прав платників податків», це значно ускладнює процедуру поновлення прав платників податків. Для того щоб розробити ефективний механізм поновлення прав платників податків, необхідно розібрати основні поняття цієї юридичної категорії – поновлення права та з'ясувати, які саме права платників податків можна поновлювати.

Як вказується в абзаці 10 пункту 9 Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003, правосуддя за своєю суттю визнається таким лише за умови, що воно відповідає вимогам справедливості і забезпечує ефективне поновлення в правах. Загальною декларацією прав людини 1948 року (995\_015) передбачено, що кожна людина має право на ефективне поновлення в правах компетентними національними судами у випадках порушення її основних прав, наданих їй конституцією або законом (стаття 8). Право на ефективний засіб захисту закріплено також у Міжнародному пакті про громадянські та політичні права (995\_043) (стаття 2) і в Конвенції про



захист прав людини та основних свобод (995\_004) (стаття 13)» [12].

Дана теза також підтверджується низкою рішень Європейського суду з прав людини (рішення у справі «Афанасєв проти України» від 05.04.2005 р. (заява № 38722/02), рішення від 13.01.2011 р. (остаточне) по справі «ЧУЙКІНА ПРОТИ УКРАЇНИ» (заява № 28924/04), рішення від 06.09.2005 р. у справі «Гурепка проти України» (заява № 61406/00)), в яких обґрунтовується поняття ефективного засобу правового захисту та його спрямованість на поновлення порушених прав, що, на нашу думку, полягає в тому, щоб був відновлений той обсяг прав платника податків, що існував до порушення, та державні органи забезпечили примусову реалізацію поновлення прав. Лише той засіб, який дозволяє ефективно захистити особу, є ефективним (а не ілюзорним чи теоретичним). Тому лише ефективний засіб правового захисту може забезпечити реальне поновлення прав.

Проте, якщо в судовій практиці Конституційного суду України та Європейського суду з прав людини питанню ефективного захисту прав людини та поновлення їх прав приділено достатньо уваги, то питання поновлення прав платників податків адміністративним способом є малодослідженим як з точки зору юридичної практики, так і науки адміністративного права. Зокрема, питання захисту прав платників податків було досліджено в працях таких вчених, як Греца Я.В., Кіценко В.С., Федорчук О.М., Буряк С.В.

Проте, враховуючи, що поновлення прав та захист прав – це різні правові категорії, а питання розмежування та використання в правозастосовчій практиці понять «суб'єктивне право» та «законний інтерес» у розумінні їх поновлення майже не досліджувались, тому дана тема є актуальною в науці податкового права та у правозастосовчій практиці.

Зважаючи на це, метою статті є теоретичний аналіз законодавства України та робіт вітчизняних та зарубіжних учених щодо розуміння поняття «поновлення прав платників податків».

Як вірно зазначає О.М. Федорчук, захист суб'єктивних прав юридичних та фізичних осіб – платників податків повинен розглядатися нашим законодавством і юридичною наукою як найважливіша гарантія їх реального здійснення. Будь-яка свобода, будь-яке проголошене право можуть вважатися з юридичної точки зору гарантованими і фактично реалізованими, лише якщо в поточному законодавстві закріплені правові засоби їх реалізації, і якщо їх порушення дає особі право на судовий позов чи на інші передбачені законом шляхи відновлення порушеного права [15, с. 67].

Поняття захисту права було сформульоване С.С. Алексєєвим як державно-примусова діяльність, спрямована на відновлення порушеного права, забезпечення виконання юридичного обов'язку [1, с. 280]. У науці податкового права найбільш повне визначення захисту виклав О.М. Федорчук, який під поняттям захисту прав і законних інтересів платників податків розуміє закріплену в діючих нормативно-правових актах можливість кожного платника податків само-

стійно здійснювати дії чи звернутись до компетентних державних органів з вимогою здійснення ними дій, що направлені на забезпечення недоторканості його прав і законних інтересів, припинення їх порушення і ліквідацію наслідків цих порушень [16, с. 8].

Багато науковців не виділяють з поняття захисту права саме поновлення права, а найчастіше ототожнюють ці два поняття. Під захистом прав платників податків автор розуміє передбачену процесуальною нормою закону можливість оскаржити до адміністративних та судових органів рішення та дії контролюючих органів, які порушили права платників податків або створили можливість такого порушення. Але у зв'язку з відсутністю відповідальності державних службовців контролюючих органів за порушення прав платників податків та й доволі часто невиконання норм Порядку оформлення, подання скарг платниками податків та їх розгляду органами доходів і зборів та й, загалом, податкового законодавства призводить до відсутності реального поновлення прав платників податків.

Зокрема, можна відзначити неефективність адміністративного поновлення прав платників податків. Прикладом того, що адміністративною нормою захист прав платників податків передбачений, але реального поновлення їхніх прав не відбувається, є випадок, коли контролюючий орган прострочив строк відповіді на скаргу в адміністративному оскарженні, відповідно, в Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду органами доходів і зборів зазначено, що цей порушений строк вважається автоматичним задоволенням скарги, проте податковий орган не вносить зміни у свою систему і не скасовує донарахування податків, зборів та штрафних санкцій. А за самим поновленням платнику податків необхідно додатково звертатися до суду для того, щоб визнати таку скаргу платника податків задоволеною та вже на підставі рішення суду зобов'язувати податковий орган скасовувати податкове повідомлення-рішення, на підставі якого і були фактично порушені права платника податків.

Відповідно до проведеного аналізу, поновлення прав платників податків натеper науковцями визначається як найвища форма захисту прав платників податків, тобто реалізація платником податків можливості самостійно здійснити дії чи звернутись до судових або адміністративних органів із приводу порушеного права з метою припинення порушення та відновлення своїх прав та охоронюваних законом інтересів. Проте, на нашу думку є велика різниця між захистом як можливістю звернутись за оскарженням та поновленням як конкретною реалізацією відновлення свого порушеного права.

Тому під поновленням прав платників податків ми розуміємо комплекс ефективних засобів захисту прав платників податків, за якого був відновлений той обсяг прав платника податків, що існував до порушення, та державні органи забезпечили примусову реалізацію поновлення прав, здійснений шляхом реалізації платником податків самостійних дій чи звернення до судових або адміністративних органів.

Ефективність способів захисту суб'єктів податкових відносин (як держави, так і платників податків, а також інших учасників) залежить, по-перше, від якості законодавчих актів, які складаються із правових норм; по-друге, від конструкції податково-правових норм у законі [4, с. 137].

Отже, основним напрямком реального забезпечення поновлення прав платників податків повинно стати вдосконалення податкового законодавства, створення норм щодо адміністративно-правових засобів поновлення прав платників податків, адже від їх наявності та реалізації залежить, чи буде існувати можливість застосування державного примусу за порушення податкового законодавства до державних службовців контролюючих органів, і чи будуть відновлені права та охоронювані законом інтереси платників податків.

Задля ефективної реалізації поновлення прав платників податків необхідно закріпити не тільки адміністративно-правові засоби поновлення прав платників, але й визначити в нормах права підстави для застосування цих засобів і зрівняти в можливостях та правах контролюючі органи та платника податків у процесі податкового спору.

Ми погоджуємось із думкою Я.В. Греци, який вважає, що права і законні інтереси суб'єктів податкових правовідносин повинні бути не тільки продекларовані у нормативних актах, а й забезпечені та гарантовані всіма соціальними суб'єктами, насамперед державою. В умовах реформування податкової системи суб'єкт податкових правовідносин повинен мати реальну можливість реалізувати наявне у нього суб'єктивне право, а у випадку наявності яких-небудь перешкод для цього – використати дієві засоби захисту порушеного права [3, с. 55].

В основному поновлення прав платників податків здійснюється в процесі вирішення податкового спору. В.С. Кіщенко в дисертаційному дослідженні «Правова природа податкових спорів в Україні» розглядає податковий спір як матеріальне охоронне правовідношення, що виникає між суб'єктами податкових правовідносин щодо суперечностей відносно власних прав та обов'язків та/або законності правових актів контролювальних (податкових або митних) органів, що пов'язані зі становленням або застосуванням податково-правових норм, які вирішуються в передбаченому законом порядку [5, с. 13].

Загалом, предметом податкового спору є права, законні інтереси та обов'язки суб'єктів податкових правовідносин, які реалізуються в процесі застосування норм податкового права.

У науці податкового права та в Податковому кодексі України поняттю податкових прав та охоронюваних законом інтересів приділялось доволі мало уваги, на відміну від податкового обов'язку. Тому правовий статус платника податків ми вважаємо деформованим у бік зобов'язань цього суб'єкта. М.П. Кучерявенко, зокрема, зазначає, що «правовий статус платника податків формується переважно за рахунок їхніх обов'язків. Права, які закріплені відповідними законодавчими нормами, дуже часто

носять декларативний характер, не закріплюють і не деталізують саме податково-правовий статус платника податків» [7, с. 155].

Тому ми вважаємо, що в процесі реалізації поновлення прав платників податків необхідно відходити від методу владних приписів та застосовувати диспозитивний метод, що дасть можливість реалізувати платнику податків право на захист.

Суб'єктивне право визначається у правовій науці як вид і міра можливої або дозволеної поведінки особи [14, с. 525]. До структури суб'єктивного податкового права традиційно включають: 1) можливість власника суб'єктивного права визначати свою поведінку в межах певних податкових правовідносин; 2) можливість власника суб'єктивного права визначати свої вимоги щодо зобов'язаного суб'єкта правовідносин; 3) можливість звертатися у разі незадоволення вимоги до правоохоронних органів за наданням відповідної юридичної підтримки [7, с. 355–356; 11, с. 87].

Отже, суб'єктивне право платника податків – це можливість суб'єкта визначати свою поведінку, вимоги до інших суб'єктів податкового права та звернення за захистом у межах податкових правовідносин, що ґрунтується на нормах податкового законодавства.

Основні права платників податків передбачені саме в Податковому кодексі України, в статті 17, проте, згідно з п. 17.2 ст. 17 ПК України [10], платник податку має також інші права, передбачені законом. Загальні права платників податків передбачені також у Конституції України (як-то право на судовий захист), у міжнародних актах та інших нормативно-правових актах (наприклад, Наказ Міністерства фінансів України «Про затвердження Порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами»).

Права, що закріплені в Податковому кодексі України, визначаються як спеціальні права платника податків, що передбачені в статті 17 та складаються із 14 пунктів та є відкритим переліком. Безпосередньо захисту прав платників податків присвячені ч. 7, 8 зазначеної статті, що передбачає право на оскарження дій контролюючих органів та право вимагати перевірки відомостей та фактів, що можуть свідчити на користь платника податків. Проте безпосередньо на поновлення прав платника податків спрямовані тільки ч. 10 і 11 коментованої статті, що передбачають повернення коштів платника податків та відшкодування збитків. Проте, оскільки поновлення прав платника податків не вичерпується тільки цими способами, ми пропонуємо доповнити права платників у ст. 17 Податкового кодексу України правом на поновлення порушених прав від контролюючих органів (п. п. 17.1.7), в якому буде розумітись комплекс ефективних засобів захисту прав платника податків, що призводить до реального поновлення порушених прав.

Але крім загальних та спеціальних прав платників податків, варто також відзначити наявність суб'єктивних прав, що належать фізичним особам,

фізичним особам-підприємцям, філіям юридичних осіб, нерезидентам, тобто суб'єктивні права окремих категорій платників податків.

У роботах учених відзначається тісний взаємозв'язок суб'єктивних прав та інтересів носіїв цих прав [8, с. 97–98; 17, с. 26–58]. Як писав Л.І. Петражицький: «Не можна заперечувати, що право робить досить важливий вплив на інтереси. Воно насамперед викликає, служить причиною виникнення різноманітних інтересів» [9, с. 312]. С.С. Алексєєв звертає увагу на те, що важливим моментом поняття суб'єктивного права є інтерес [2, с. 332]. М.П. Кучерявенко також підкреслює, що розглядати суб'єктивне податкове право важливо у взаємозв'язку з інтересом, коли мірою дозволеної поведінки уповноважена особа наділяється з метою задоволення її інтересів [7, с. 435].

Охоронюваний законом інтерес доволі часто зустрічається в законодавстві, та й зокрема у Податковому кодексі України, а саме в п. п. 17.1.2 ст. 17, п. 19.2 ст. 19, п. п. 21.1.4 ст. 21 тощо. На особливу увагу заслуговує ч. 1 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, в якій вказано, що метою адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень із боку суб'єктів владних повноважень [6]. Проте ні в Податковому кодексі України, ні в інших законодавчих актах не було визначено поняття «інтерес», що ускладнює його захист та поновлення. Ми вважаємо, що в даному випадку під правами платника податків потрібно вживати поняття «права й законні інтереси платників податків» як такі, що доповнюють один одного.

Законні інтереси платника податків можуть полягати у: скороченні податкового тягара; поверненні

податків у вигляді соціальних благ; застосуванні податкового законодавства найбільш вигідним для платника способом; справедливому розгляді податкових спорів; наданні повної та достовірної інформації про податкове законодавство тощо [13, с. 15–16]. Проте всі ці законні інтереси повинні не суперечити чинному законодавству та не можуть мати реально-го забезпечення, доки не здобудуть відображення в податковому законодавстві.

Провівши аналіз таких понять, як захист, поновлення, права та законні інтереси, ми пропонуємо таку дефініцію поновлення прав платників податків: це комплекс ефективних засобів захисту прав платників податків, за якого був відновлений той обсяг прав платника податків, що існував до порушення, та державні органи забезпечили примусову реалізацію поновлення прав, здійснений шляхом реалізації платником податків самостійних дій чи звернення до судових або адміністративних органів із приводу прав та законних інтересів, які не тільки порушені контролюючими органами, а щодо яких, за уявленням платника податків, існує реальна загроза порушення.

Отже, захист прав платників податків відрізняється від поновлення саме тим, що поновлення має конкретний результат для правового статусу платника податків – відновлення обсягу прав платника податків та їх реалізація в житті. Тому ми пропонуємо доповнити права платників у ст. 17 Податкового кодексу України п.п. 17.1.7 такого змісту: «право на поновлення порушених прав платника податків контролюючим органом». Причому під цим поновленням ми розуміємо комплекс ефективних засобів захисту прав платника податків, що призводить до реального поновлення порушених прав.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Алексєєв С.С. Общая теория права: В 2-х т. Москва : Юрид. лит., 1981. Т. 1. 360 с.
2. Алексєєв С.С. Проблемы теории права : курс лекцій : в 2 т. Свердловск : Свердловский юридический институт, 1972. Т. 1. Основные вопросы общей теории социалистического права. 396 с.
3. Греца Я.В. Правовий механізм реалізації та захисту прав і законних інтересів суб'єктів податкових правовідносин : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 Київ, 2006. 202 с.
4. Грищенко В.В. Теория российского налогового права: современные проблемы Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Сарат. гос. акад. права», 2005. 137 с.
5. Кіщенко В.С. Правова природа податкових спорів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Національний університет «Одеська юридична академія», 2010. 19 с.
6. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
7. Кучерявенко Н.П. Курс налогового прав : в 6 т. Харьков : Легас ; Право, 2005. Т. 3. 600 с.
8. Малько А.В. Законные интересы как правовая категория. Санкт-Петербург : Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004. 359 с.
9. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Санкт-Петербург : Лань, 2000. 606 с.
10. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 13. Ст. 112.
11. Податкові спори: виникнення, природа, засоби врегулювання : навч. посіб. / С.В. Буряк та ін. ; за ред. С.В. Буряка. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 800 с.
12. Рішення Конституційного Суду України від 30 січня 2003 року № 3-рп/2003. *Офіційний вісник України*. 2003. № 6. Ст. 245.
13. Соловьєв В.А. Частный и публичный интересы субъектов налоговых правоотношений : дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.14. Москва, 2002. 194 с.
14. Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А. В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юрист, 1997. 761 с.
15. Федорчук О.М. Правові основи захисту прав і законних інтересів платників податків в адміністративному порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2003. 231 с.
16. Федорчук О.М. Правові основи захисту прав і законних інтересів платників податків в адміністративному порядку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. акад. держ. податк. служби України. Ірпінь, 2003. 20 с.
17. Шайкенов Н.А. Правовое обеспечение интересов личности. Свердловск : Изд-во Урал. ун-та, 1990. 200 с.

**Тильчик В. В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки  
Університету державної фіскальної служби України

## РОЗВИТОК ТА ДИНАМІКА ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ФОРМИ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ СПОРІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН

### DEVELOPMENT AND DYNAMICS OF THE PROCEDURAL FORM OF RESOLVING DISPUTES IN THE FIELD OF PUBLIC-LEGAL RELATIONS BY ADMINISTRATIVE COURTS

У статті розглянуто поняття, сутність та зміст поняття «адміністративно-процесуальна форма вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин». Акцентується увага на трьох підходах дослідження сутності адміністративно-процесуальної форми: інституційному, процесуальному та науковому. Інституційний підхід ілюструє наявність інституційних спроможностей адміністративного суду як спеціального суб'єкта, діяльність якого має зовнішній вираз – адміністративно-процесуальну форму. Піддано критиці окремі концептуальні положення щодо розвитку та систематизації знань у напрямі формування парадигми адміністративного процесу в умовах новелізації процесуального законодавства. Процесуальний підхід (аспект) дає змогу виділити особливості категорій «процедура», «процес», «провадження» та сформулювати наукове бачення щодо їх застосування, а також встановити зміст та структуру поняття «адміністративний процес», охарактеризувати адміністративно-процесуальні відносини і норми. Окремо здійснено науковий пошук у контексті співвідношення категорій «юридичний процес» та «судовий процес». У даному контексті прослідковано динаміку розвитку наукових положень про процесуальну форму вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин, здійснено періодизацію та доповнено її окремим періодом, який характеризується розробленням самостійної процесуальної правової галузі з притаманними лише їй предметом і методом правого регулювання. Насамкінець, науковий аспект спонукає до розгляду адміністративного процесу (адміністративно-процесуальної форми) як науки та навчальної дисципліни, що надасть можливість з позиції теорії розмежувати знання, отримані в результаті наукового пошуку, на суто теоретичні й суто прикладні, а також їхні ролі в регулюванні публічно-правових відносин та, зокрема, вирішення адміністративними судами спорів у цій сфері.

**Ключові слова:** адміністративний процес, спори у сфері публічно-правових відносин, адміністративно-процесуальна форма, адміністративне судочинство, адміністративне процесуальне право.

The article deals with the concept, essence and content of the concept administrative-procedural form of solving administrative disputes in the field of public-legal relations by administrative courts. Attention is drawn to three approaches to the study of the essence of administrative and procedural form: institutional, procedural and scientific. The institutional approach illustrates the institutional capacity of an administrative court as a special entity whose activities have an external expression – administrative and procedural form. Some conceptual provisions on the development and systematization of knowledge in the direction of forming the administrative process paradigm under the conditions of procedural legislation update have been criticized. The procedural approach (aspect) makes it possible to distinguish features of the categories "procedure", "process", "implementation" and formulate a scientific vision for their application, as well as to establish the content and structure of the concept of "administrative process", to characterize administrative and procedural relations and norms. A scientific search was conducted separately in the context of the correlation between the categories "legal process" and "litigation". In this context, the dynamics of the development of scientific provisions on the procedural form of resolving disputes in the field of public-legal relations have been traced, and periodization has been completed and supplemented by a separate period characterized by the development of an independent procedural legal branch with a subject only and a method of legal regulation. Finally, the scientific aspect leads to the consideration of the administrative process (administrative-procedural form) as a science and educational discipline, which will allow from the standpoint of theory to differentiate the knowledge obtained as a result of scientific search into purely theoretical and purely applied, as well as their role in the regulation of public-legal relations and, in particular, the resolution of administrative disputes in this area.

**Key words:** administrative process, disputes in the field of public-legal relations, administrative-procedural form, administrative justice, administrative procedural law.

Дослідження процесуальної форми, зокрема й адміністративно-процесуальної, не є новим завданням для вчених – фахівців адміністративного права. Однак проблематика визначення даної категорії юридичної науки нерозривно пов'язана з вирішенням адміністративних справ, а отже, і спорів у сфері публічно-правових відносин. Останнім часом у науковій літературі все більше констатується невірність теоретичної проблематики розуміння адміністративного процесу, передусім пов'язаної з автономністю такого явища юридичної дійсності.

Концептуально визначено низку підходів до співвідношення адміністративного процесу, адміністративного судочинства, адміністративної процедури. Незважаючи на те, що в Україні прийнято Кодекс адміністративного судочинства і створено систему адміністративних судів, спори щодо сутності та змісту адміністративного процесу не вщухають, більше того, наукова спільнота лише нарощує кількість публікацій, в яких представлено обґрунтування доцільності наслідування чи розвитку окремих концептуальних підходів, сформованих у науці ще

за радянського періоду. У даному контексті, мабуть, надзвичайно складно представити нові значимі для юридичної науки результати. Однак рухливість меж адміністративного права, його «осуспільнення» дає підстави для перегляду догматичного контексту змісту адміністративної процесуальної форми. Зрозуміло, що доктринальні погляди на процеси, що проходять у зв'язку з реформуванням вітчизняної сфери державного управління, судочинства, судострою, представлені в загальному вигляді, у формі векторів спрямування розвитку юридичної науки загалом, як системи знань, суджень, поглядів, висновків про закономірності адміністративно-правового регулювання правореалізації тощо. Отже, більш цінним видається науковий пошук у напрямі систематизації знань та поглядів на категорію «адміністративно-процесуальна форма» з урахуванням її розвитку та динаміки в умовах оновлення процесуального законодавства.

Дослідження процесуальної форми вирішення спорів у сфері публічно-правових відносин методологічно має передбачати аналіз генезису і ролі такої категорії в науці та практиці. Загалом, ґрунтовність дослідження конкретної категорії в юридичній науці має передусім урахувати специфіку структурного бачення. Варто погодитися з ученими щодо методології дослідження, яка передбачає вирішення цілого пласту проблем шляхом обґрунтування, систематизації, класифікації та опису категорій, аналізу їх генезису, наукової, оціночної і практичної транскрипції; дослідження системи цінностей, їх зміни і ролей в пізнавальній практичній та оціночній діяльності. Окремим завданням є визначення парадигмальності категорії, процесів змін, теоретичного арсеналу категорії, його розвиток і методологічні функції, а також забезпечення цілісності пізнавальної і практичної методологій, їх відкритість для методологічних інновацій [1, с. 10]. Такі особливості методології дослідження у повному обсязі відповідають потребам встановлення динаміки та процесу розвитку адміністративно-процесуальної форми вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин.

Відразу варто зазначити, що в науковій літературі категорії «адміністративний процес» та «адміністративно-процесуальна форма» вживаються як тотожні, і лише окремі вчені вказують на їх дещо «ювелірні» відмінності, які, мабуть, не варті уваги з урахуванням предмета наукової публікації.

Генетично розвиток процесуальної форми пов'язують зі становленням адміністративного процесу. О.І. Миколенко виділяє три етапи розвитку наукової думки в історичному форматі: 1) середина 70-х–1996 рр. – процесуальна форма характеризується як прояв (вираження) здійснення адміністративно-юрисдикційних проваджень та діяльності органів державного управління. Ґрунтом для опрацювання такої категорії стає поняття «юридичний процес»; 2) 1997–2005 рр. – період обґрунтування та впровадження вітчизняної моделі адміністративної юстиції з урахуванням функціонування адміні-

стративних судів; 3) 2006–2010 рр. – період розроблення категорій «адміністративна процесуальна форма» та «адміністративна процедурна форма», їх співвідношення, а також обґрунтування особливості адміністративного процесу як форми діяльності адміністративних судів із вирішення конкретних адміністративних справ [2, с. 51–52]. Виділення останнього періоду опосередковувалося наявністю в нині старій редакції Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) поняття «адміністративний процес» як правовідносини, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства [3]. Наведене положення КАС України постійно піддавалося критиці вітчизняними вченими. Так, зокрема, С.Т. Гончарук стосовно цієї концепції зазначав, що діяльність органів публічної адміністрації щодо розгляду і вирішення ними різноманітних індивідуально-конкретних адміністративних справ слід визнавати не адміністративно-процесуальною, а адміністративно-процедурною. Дана концепція дещо штучна, оскільки сама назва адміністративного процесу при визначенні його сутності і змісту передбачає необхідність звернення до його природогенеруючої детермінанти, а саме до його генезису, яким у свій час став розгляд і вирішення у встановлених законом формах і порядку окремих адміністративних (управлінських) справ органами публічної адміністрації, навіть в разі юрисдикційної (вузької) точки зору щодо його розуміння. Зважаючи на те, що подібна точка зору щодо визначення сутності адміністративного процесу була загально-визнаною протягом останніх десятиліть, як зазначає вчений, з часом, у міру необхідності зміцнення законності в діяльності публічної адміністрації, з поглибленням демократичних засад у житті суспільства, розвитком і становленням адміністративної юстиції у здійсненні адміністративно-юрисдикційної діяльності активну роль поряд з публічно-адміністративними органами почали відігравати й судові органи. Отже, адміністративне судочинство та діяльність судів щодо розгляду справ адміністративної юрисдикції логічніше вважати частиною адміністративного процесу, а саме – судовим адміністративним процесом [4, с. 63]. Про існування низки видів адміністративного процесу часто наголошується в науковій літературі [5]. Такі висновки формуються на основі так званих «нормативних центрів» у межах предмету адміністративного права та за необхідності виділення їх процесуального складника в діяльності конкретного органу (виконавчої влади, суду). Поряд із вказаним, що можна констатувати концептуальним підходом, існують і протилежні доводи щодо розуміння адміністративного процесу (адміністративно-процесуальної форми).

Цінним видається підхід А.В. Новікова, який вказує на комплексний характер проблематики адміністративно-процесуальної форми, яку доцільно розглядати принаймні з трьох позицій (аспектів): інституційної, процесуальної та наукової. Центральне місце для обраного нами предмету дискусії займає власне процесуальний аспект. Отже, як зазнає

вчений, у правовій науці зміст як процесу в цілому, так і адміністративного процесу зокрема продовжує розвиватися. У зарубіжній науці термін «процес» застосовується до судового адміністративно-юрисдикційного провадження, причому вважається, що застосування наведеного терміну як сукупності дій, спрямованих на формування чи застосування юридичних норм, означає позбавлення його традиційної фундаментальної суті як технології відправлення правосуддя. Стійкість прихильників «судового адміністративного процесу», на переконання автора, – це не данина традиційному розумінню процесу. За таким підходом стоїть глибоке розуміння процесу як феномена. Отже, беззаперечним є твердження про необхідність регламентації діяльності органів державної влади. Однак цього недостатньо для ствердження тези про те, що порядок нормотворчої, судової та адміністративної діяльності слід розглядати як однорідне правове явище, оскільки будь-яке поняття має відображати унікальність такого явища [6]. Наведена критика передусім стосується підходу, за якого в основу концептуального погляду на адміністративний процес ставиться поняття юридичного процесу як базової категорії. Перелік критичних зауважень доповнюється, зокрема, й відсутністю єдиного підходу до поняття «юридичний процес». Так, Л.І. Каленіченко та Д.В. Слінько систематизують підходи до розуміння юридичного процесу, як 1) юрисдикційну та іншу охоронну діяльність органів правосуддя, що спрямована на вирішення спорів і здійснення правового примусу; 2) юрисдикційну чи іншу охоронну діяльність уповноважених органів держави та інших суб'єктів; 3) правотворчу та правозастосовну діяльність компетентних органів держави; 4) реалізацію матеріально-правових норм незалежно від форм такої реалізації; 5) всю юридичну діяльність державних органів у сферах правотворчості, правозастосування, контролю тощо; 6) реалізацію організаційно-правових форм діяльності щодо застосування норм матеріального права [7, с. 9]. У науці адміністративного права часто вчені обирають найбільш зручний підхід, який слугує калькою для вирішення окремих завдань.

О.П. Рябченко, визначаючи процесуальну форму діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки, використовує конструкцію, відповідно до якої присутні ознаки юрисдикційного та неюрисдикційного провадження, які визнані процесуальною формою управлінської (адміністративної) та правоохоронної діяльності. При цьому доходить висновку, що характеристику правової форми неюрисдикційної діяльності вказаних суб'єктів доцільно здійснювати з позиції її визначення як процедурної, а в юрисдикційній діяльності присутні такі ознаки, як зв'язок їх із розглядом юридичної справи, наявність правових наслідків прийняття рішень уповноваженим суб'єктом прийняття, відсутність відносин підпорядкування між учасниками юрисдикційної діяльності, здійснення на підставі та в порядку, передбаченому чинним законодавством [8, с. 136–137]. Наведені висновки сформульовано на основі кла-

сичного підходу до розуміння правової (процесуальної) форми. Окремо варто відзначити, що ознаки, які виділено приналежно до юрисдикційної діяльності забезпечення відповідними суб'єктами митної безпеки, стосуються й неюрисдикційної (процедурної) діяльності, носять загальний характер та не встановлюють особливостей такої діяльності власне в теоретичному плані, лише практично орієнтовані на особливості реалізації конкретних норм права.

Процесуальний зміст діяльності та форма її зовнішнього виразу в науці адміністративного права вирішувалася шляхом визначення співвідношення категорій «процедура», «процес», «провадження». Цінним є доводи вчених про те, що процес – це не просто форма реалізації права, як про це традиційно заявлено в юридичній науці. Сам по собі «порядок» також не відіграє центральної ролі в сутності розуміння процесу. Через «порядок» визначають і процедури, і провадження та власне процесуальну норму. Опосередкування дефініцій усіх вказаних вище понять через «порядок» перешкоджає їх теоретичному аналізу в порівняльно-правовому сенсі. Втрачається сутнісна різниця. Виходячи з цього, прагнучи побачити у процесі його унікальну правову характеристику, його розглядають як метод вирішення правового спору. Процес – це перш за все система спеціальних засад судочинства, зокрема, принципів судочинства як основи справедливого розгляду. Процес – це спосіб, покликаний підтримати громадянський мир та згоду в конфліктних правових відносинах, інструмент казуального втілення справедливості, а не просто регламентований порядок здійснення судової діяльності [6]. Для візуалізації описаного розуміння процесу доцільно уявити його у вигляді збільшувального скла, наводячи яке на спір, видно, хто винуватий, і як слід розв'язати справу. У цьому сутність і унікальність даного феномена. Навряд чи варто його порівнювати з іншою процедурно-регламентованою діяльністю, навіть також спрямованою на захист прав, свобод та законних інтересів громадян (інших суб'єктів), і тим більше відшукувати між ними спільне, конструюючи абстракції, що не можуть бути реалізовані практично. Стосовно таких термінів як «бюджетний процес», «податковий процес», «фінансовий процес» варто відмітити, що наявність полісемантичного значення слів – ознака «бідності мови». Дійсно, швидше за все у наведених термінологічних конструкціях під «процесом» розуміються «велика», ускладнена процедура. Ці процеси мають стадії, специфічний склад учасників, які реалізують свої права і обов'язки, вирішують спори, що виникли самостійно, без участі третьої сторони – арбітра, що функціонують відповідно до особливих правових засад, гарантують неупереджену та незалежну оцінку ним фактичних обставин кожної справи та здатного пояснити вірність прийнятого рішення зрозуміло для кожної сторони і суспільства в цілому, прагнучи мінімізувати незадоволення сторони, що не погоджується. Саме така якість дозволяє регламентацію назвати процесом у повному та точному

сенсі цього слова. Названі інші, подібні до них процеси позбавлені такої юридичної унікальності.

Поряд із цим варто зауважити про те, що проблематика дослідження адміністративної процесуальної форми лежить у площині формування самостійної правової процесуальної галузі. Не дивно, що автономізація адміністративної процесуальної форми, формування єдиного підходу до розуміння цього поняття є те, що переслідується в працях науковою спільнотою. Наслідком цього має неминуче бути розшарування та ущільнення процесуальних норм, зосередження їх навколо своїх матеріальних нормативних центрів адміністративного права.

Таким чином, уже непоодинокі дослідження формування галузі адміністративного процесуального права поповнили «актив» вітчизняної юридичної науки. Однак логічно, що консенсусу ще не знайдено. Це передусім пов'язано з використанням різних за змістом підходів до розуміння процесуальної форми, про що йшлося вище. Так, зокрема, М.В. Джафарова, здійснюючи спробу під оновленим «кутом зору» поглянути на предмет адміністративного процесуального права України, доходить висновку, що сучасні реалії підтверджують доцільність збереження адміністративно-процесуальних норм, які регламентують порядок розгляду і вирішення адміністративним судом публічно-правових спорів до самостійної процесуальної галузі права. Оскільки упорядковуючий вплив адміністративного процесуального права може здійснюватися через систему адміністративно-процесуальних правовідносин, учасники яких діють відповідно до наданих процесуальних прав та обов'язків, визначених адміністративно-процесуальним законодавством [9, с. 93]. Поряд із зазначеним варто констатувати, що підхід до формування адміністративної процесуальної галузі права обраний з урахуванням положень про юридичний процес, оскільки поза увагою вченої залишається питання оформлення (форми) адміністративної діяльності в адміністративно-деліктній та адміністративно-процедурній сферах. Отже, варто вважати вказаний підхід класичним й таким, що безпідставно звужив набір процесуальних норм, які обслуговують «матеріальний центр» здебільшого КАС України щодо вирішення адміністративними судами спорів у сфері публічно-правових відносин.

У теорії права підходи до формування процесуального права формуються у вигляді сукупності правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають: а) у процесі здійснення правосуддя; б) у зв'язку з правосуддям; в) у зв'язку з організаційною діяльністю щодо здійснення правосуддя; – сукупністю правових норм, які регулюють діяльність, спрямовану на вирішення спорів про право та здійснення правового примусу; – «організаційні» суспільні відносини, що складаються в процесі правотворчості та процесі застосування норм матеріального права; – процесуальне право визначає порядок реалізації матеріального права, оскільки процесуальні норми й відносини не мають

абсолютних ознак, а розглядаються як такі лише в певному співвідношенні з матеріальними, залежно від функції, яку вони виконують щодо тих чи інших норм і відносин; – які регулюють юридичну діяльність; – процесуальне право виступає як організаційне право, котре об'єднує правові галузі, що регламентують правові процедури під час вирішення спорів чи накладання відповідальності за правопорушення [7, с. 9].

О.В. Константиї робить висновок про те, що нині остаточно з'явилося підґрунтя для визнання існування в сучасній системі права України нової процесуальної галузі адміністративного судочинства. Під правом адміністративного судочинства вчений розуміє систему закріплених КАС України, а також у деяких інших законах України правових норм, які визначають юрисдикцію та повноваження адміністративних судів, порядок звернення до цих судів для захисту порушених у публічно-правових відносинах прав, свобод, інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб, у деяких випадках – публічних інтересів, а також регламентують процесуальні дії суду з розгляду та вирішення публічно-правових спорів, перегляду виконання прийнятих судових рішень [10, с. 90]. Ґрунтом для таких висновків стали положення оновленого КАС України в частині формулювання поняття «судовий процес».

Отже, пошук альтернативного варіанту щодо формування самостійної галузі адміністративного процесуального права криється в надрах проблематики адміністративної процесуальної форми. У зв'язку з наявністю великої кількості підходів до розуміння сутності та змісту процесуального права загалом та адміністративного процесуального права зокрема актуалізується потреба наукового розроблення синтезу знань, який би об'єднав наукові надбання адміністративно-правової науки та судового права. Лише за таких умов вдасться створити систему знань про адміністративне процесуальне право. Вказане завдання актуальне передусім для адміністративного права як комплексної галузі права, що супроводжується великою масою нормативного матеріалу, а його розвиток іде шляхом нарощування кількості правових норм. З метою формування процесуальної галузі за основу можливо взяти надбання науки адміністративного права, оскільки вже досить тривалий час її представники багато уваги приділяють принципам адміністративних процедур. Поряд із цим, як зазначалося, процес – це якісно інше правове явище, що суттєво відрізняється від суміжних загальноправових понять – процедура, провадження. Вважаємо, що прийняття КАС України, зокрема з урахуванням останніх змін, стало результатом тривалих дискусій вчених щодо надання чіткості науковій теорії адміністративного процесуального права. Можна констатувати, що на сучасному етапі розвитку адміністративно-правової науки наведений кодифікований нормативно-правовий акт окреслив реальний контур адміністративно-процесуального права як правової галузі та науки.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Методологія наукових досліджень з державного управління : хрестоматія / уряд. : С.В. Загороднюк, О.Л. Євмешкіна, В.В. Лещенко ; за заг. ред. д-ра політ. наук К.О. Ващенко. Київ : НАДУ, 2014. 180 с.
2. Миколенко О.І. Процесуальна форма в адміністративному судочинстві та проблеми законотворчості в Україні. *Правова держава*. 2018. № 29. С. 50–57.
3. Кодекс адміністративного судочинства України : кодекс. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
4. Гончарук С.Т. Адміністративний процес у сучасній правовій доктрині. *Юридичний вісник*. № 4 (33). 2014. С. 60–64.
5. Губерська Н.Л. Адміністративний процес: сучасні підходи до визначення. *Адміністративне право і процес*. 2014. № 3. С. 227–233.
6. Новиков А.В. Административно-процессуальная форма: научные и правовые реалии. 2016. URL: <http://xn----7sbbaj7auwnffhk.xn--plai/article/18974>.
7. Каленіченко Л.І., Слінько Д.В. Юридичний процес та процесуальне право: загальнотеоретичні підходи до розуміння співвідношення понять. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції. Спецвипуск*. 2019. Ч. 1. С. 7–10.
8. Рябченко О.П. Про процесуальну форму діяльності суб'єктів забезпечення митної безпеки. *Право і суспільство*. 2016. № 4. С. 133–137.
9. Джафарова М.В. Сучасний погляд на предмет адміністративного процесуального права України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 2. С. 90–94.
10. Константи́й О.В. До поняття, предмета, методу і системи адміністративного судочинства України. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 86–90.



## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

УДК 343.1

DOI <https://doi.org/10.15421/391973>

**Бундз Р. О.,**

*кандидат юридичних наук,  
асистент кафедри конституційного та міжнародного права  
Навчально-наукового інституту права та психології  
Національного університету «Львівська політехніка»*

### ФОРМУВАННЯ ОСОБИ НЕПОВНОЛІТНЬОГО ЗЛОЧИНЦЯ, ЩО ВЧИНЯЄ ЗЛОЧИНИ З ОСОБЛИВОЮ ЖОРСТОКІСТЮ

#### FORMING A PERSON OF A JUVENILE OFFENDER WHO COMMIT CRIMES WITH PARTICULAR CRUELTY

Простеживши процес криміналізації неповнолітніх, можна стверджувати, що все більше злочинних посягань насильницького характеру мають крайню форму жорстокості. Доведено, що найбільш стійку і значну частину з-поміж насильницьких злочинів становлять: умисне вбивство; умисне заподіяння тяжкої і середньої тяжкості шкоди здоров'ю; розбої; насильницькі грабежі; звалтування, поєднане з насильством; хуліганство; побої; катування тощо. За розглянутими злочинними діяннями у кримінологічно значущу групу виокремлено, головне, такі критерії, як спосіб дії злочинця, форму вини й об'єкт посягання.

У структурі злочинності молоді переважають корисливі, корисливо-насильницькі й насильницькі види злочинів. Злочини, вчинені молоддю, є більш зухвалими й агресивними порівняно із загальною злочинністю. Особливо зростає кількість злочинів, учинених на ґрунті наркоманії й алкоголізму. Констатовано, що злочинність серед молоді має зазвичай груповий характер.

Встановлено, що дослідження причин вчинення злочинів не буде повним без вивчення причин та умов формування особистості злочинця. Адже причини вчинення злочинів, те, що безпосередньо спонукає, штовхає особу на вибір протиправної поведінки в конкретній ситуації, є, так би мовити, суб'єктивними, тобто нерозривно пов'язані з суб'єктом злочину. До основних детермінант формування особистості неповнолітнього злочинця, що вчиняє злочини з особливою жорстокістю, належать: негативний вплив сім'ї як потенційний чинник у механізмі формування особистості неповнолітнього злочинця; дитяча безпритульність та бездоглядність; неорганізованість дозвілля; алкоголізація та наркотизація дитячого середовища; прояви булінгу у середовищі неповнолітніх тощо.

Доведено, що механізм впливу чинників на злочинність доволі складний і тому про вплив кожного з них може йтися лише умовно, бо позитивний або негативний вплив будь-якого аспекту суспільного життя залежить від конкретної комбінації чинників. Уплив криміногенних чинників, а іноді й їх наслідків, проявляється в тому, що вони об'єктивно сприяють злочинності.

**Ключові слова:** *неповнолітній, злочинність неповнолітніх, формування особистості злочинця, жорстокість, особлива жорстокість, злочини, що вчиняються неповнолітніми з особливою жорстокістю.*

Having traced the criminalization process for minors, it can be argued that more and more violent offenses have the extreme form of cruelty. It is proved that the most stable and significant part of violent crimes include deliberate murder, deliberate infliction of grave and moderate injury to health, robberies, forced robberies, forced rape, hooliganism, beatings, torture, etc. Such criminal acts constituting the criminological significant group are distinguished, primarily by such criteria as the method of action of an offender, the form of guilt and the object of the attack.

The structure of juvenile delinquency is characterized mostly by mercenary, mercenary-violent and violent types of crimes. The crimes committed by young people are more impudent and aggressive compared to general crime. The number of crimes committed on the basis of drug addiction and alcoholism is especially increasing. It is stated that juvenile delinquency is usually of a group nature.

It is established that the investigation of the causes of the crimes will not be complete without studying the causes and conditions of the personality of the offender. After all, the causes of the commission of crimes that directly induce or push a person to choose the wrongful conduct in a particular situation, are, so to speak, subjective, that is, inseparably linked with the subject of the crime. The main determinants of the formation of the identity of a juvenile offender who commit crimes with particular cruelty include: the negative impact of the family as a potential factor in the formation of the personality of a juvenile offender; child homelessness and neglect; unorganized leisure; alcoholization and narcosis of children's environment; manifestations of bullying among minors, etc.

It is proved that the mechanism of influence of factors on crime is rather complex and, therefore, the influence of each of them can only be arbitrary, since the positive or negative impact of any aspect of social life depends on a specific combination of factors. The impact of criminogenic factors, and sometimes their consequences, manifests in the fact that they objectively contribute to crime.

**Key words:** *juvenile, juvenile delinquency, formation of the offender's personality, cruelty, special cruelty, crimes committed by minors with particular cruelty.*

В Україні доволі високий рівень злочинності неповнолітніх, зокрема, надвисокою є і латентна злочинність цього виду. Показники офіційної статистики злочинності неповнолітніх можна вважати умовними. Тому з огляду на реально сформовану практику треба зважати не тільки на те, що останні-

ми роками злочинність неповнолітніх тяжіє до зростання, а й на те, що серед злочинів цієї вікової групи осіб збільшується кількість діянь із підвищеною суспільною небезпекою. Помітно змінюється характер злочинності неповнолітніх, в її систему активно проникають рецидивні діяння, озброєні, пов'язані

з кримінальним професіоналізмом. Загалом така злочинність ще більше набуває групового характеру. Особливо заявляють про себе злочини неповнолітніх, пов'язані зі жорстокістю.

Середовище неповнолітніх криміналізується, поряд із іншими обставинами, і за рахунок посиленого проникнення в неї жорстокості як суспільно небезпечного явища. Жорстокість нині проникає в сім'ю, побут, освіту, культуру, свідомість, закріплюється у традиціях і звичаях, трансформує систему особистих і суспільних потреб та інтересів. Жорстокість – одна з найважливіших індикаторів морального здоров'я і становища неповнолітніх. Кількість злочинів із насильницькою мотивацією, коли насильство пов'язане з жорстокістю, садизмом, озлобленою агресивністю, цинізмом, знущанням над людьми, щороку збільшується. Зростає також ступінь жорстокості насильницької злочинності неповнолітніх, зокрема злочинів проти особистості.

Вивченню загальних проблем жорстокості присвячено чимало публікацій філософів, соціологів, психологів, психіатрів, правників, представників інших наук. Наявний потужний арсенал наукового знання може бути використано як теоретичну і методологічну основу для дослідження різних проблем жорстокості, які активно аналізуються і представниками кримінально-правових наук. Кримінологи, зокрема, вивчають жорстокість у контексті низки проблем, як-от: жорстокість і особистість злочинця, жорстокість і антигромадська поведінка, жорстокість і її жертва тощо.

Безумовно, особлива увага приділяється неповнолітнім. Адже які б питання щодо неповнолітніх не вивчали кримінологи, завжди певною мірою вони стосуються проблеми жорстокості – жорстокість, що проявляється до неповнолітніх, і жорстокість, що проявляється власне неповнолітніми.

Отже, з огляду на викладене метою статті є здійснення кримінологічної характеристики злочинів, що вчиняються неповнолітніми з особливою жорстокістю, а також аналіз кримінологічної характеристики особи неповнолітнього злочинця, що вчиняє злочини з особливою жорстокістю та визначення поняття детермінант формування особистості неповнолітнього злочинця.

Будь-яка наука вивчає різні природні чи соціальні об'єкти з позицій, властивих саме цій науці, що сприяє вирішенню її теоретичних і практичних завдань. Не є винятком і дослідження особистості злочинця [1, с. 48]. Вивчення питань про особу злочинця зумовлено глибиною, складністю і багатоаспектністю проблеми. Теорія особистості злочинця не має обмежуватися лише описом практичного чи теоретичного матеріалу, а вимагає організації й систематизації його, щоби більша частина могла бути логічно виведена з обмеженої кількості основних законів і принципів.

Тільки людина є носієм злочину, оскільки поза ним, поза особистістю і її зв'язком злочину не існує. Поняття особистості людини охоплює систему соціально-психологічних властивостей і якостей, в яких відображені зв'язки та взаємодія людини з соціаль-

ним середовищем за допомогою практичної діяльності [2, с. 17].

Ще в античні часи інтерес до особистості людини сприяв переходу від онтологічного розуміння світу до особистісного. Скажімо, Сократ, Платон, Аристотель висловили припущення про сутність особистості злочинця, вважаючи, що людина скоює злочини, бо не знає, в чому його благо, що сприяють цьому будь-які нищі почуття, неробство, зніженість тощо [3, с. 186].

Поступово вироблялися три основні погляди на сутність особистості злочинця. Один із них пов'язувався із наданням найпершого значення антропологічним характеристикам злочинців, другий намагався розібратися у впливі волі самого індивіда на вчинення ним злочину, а третій полягав у покладанні особи у всьому на Бога, який один тільки керував вчинками людей, зокрема й злочинними [4, с. 17].

У XVIII – на початку XIX ст. стали з'являтися роботи, які описують особистість злочинця. Одним із перших розробив ідеальну модель злочинця і вказав на механізм формування емоційної сфери криміногенної особистості І. Бентам [5, с. 234]. Особливості осіб, які вчинили злочини, аналізував на прикладах конкретних злочинних ситуацій Л. Фейєрбах [6, с. 245]. Так, було окреслено напрям, який дав поштовх бурхливому інтересу до особистості злочинця, який з'явився згодом. Відповідно до першого, біологічного, в людині закладено певні гени, які й винні в тому, що вона якось стає злочинцем. Уперше думку про те, що «злочинцями народжуються», висловив Ч. Ломброзо в теорії «злочинної людини». Поставивши собі за мету найперше вивчити «злочинця», а не «злочини», на якому, на думку Ч. Ломброзо, винятково зосереджувався пануючий до нього так званий класичний напрям науки кримінального права, він піддавав дослідженню різні фізичні і психічні явища значної кількості осіб злочинного населення і так з'ясовував природу злочинної людини як особливого різновиду.

Під час дослідження патологічної анатомії, фізіології та психології злочинців він отримав низку ознак, що відрізняють, на його думку, природженого злочинця від нормальної людини. На основі цих ознак Ч. Ломброзо визнав за можливе не тільки встановити тип злочинної людини загалом, а й навіть виокремити риси, притаманні деяким категоріям злочинців, наприклад, злодіям, убивцям, гвалтівникам тощо [7, с. 25]. Учення Ч. Ломброзо ґрунтується на матеріалістичних поглядах, які керували працями френології і набули особливої поширеності в 1860-х рр.

Другий напрям дослідження віддає перевагу соціальним чинникам. Так, Р. Гарофало зазначав, що злочин – явище соціальне, що підлягає вивченню за допомогою експериментально-психологічного методу. Причина злочину криється у самому злочинцеві, а не в навколишньому середовищі; останнє робить тільки можливим розвиток того мікроба, який іменується злочинцем. Поняття про «природній злочин» корениться не в діяннях, а в тих альтруїстичних почуттях, порушенням яких є злочин [8, с. 38].

Таких почуттів два – співчуття і чесність, що розглядаються не у вищих формах їх розвитку, а в тих середніх ступенях, в яких вони слугують необхідним зв'язком між особистістю та суспільством. Дослідження окремих особистих і соціальних чинників, що впливають на розвиток природної злочинності (виховання, освіта, закони, релігійні емоції, економічні причини), посідає чільне місце у вченні Р. Гарофало. Злочинець в очах Гарофало – не тільки обличчя, що не послухалося велінь державного закону, а й суб'єкт більшою чи меншою мірою ненормальний, непридатний для соціального життя, причому сам злочин є не більш, ніж одним із симптомів його моральної аномалії.

Вплив соціальних процесів на формування особистості злочинця виокремлював і Г. Тард: «... відвідуйте погане суспільство; дайте безмежно розвиватися в вас гордості, суєтності, заздрості, злості, ліні; закрийте ваше серце для ніжних почуттів і відкрийте його лише для сильних відчуттів; страждайте, привчайтеся також з дитинства до побоїв, до суворого поводження, до фізичних мук; будьте байдужі до зла, нечутливі, і ви негайно зробитеся безжалісні, дратівливі й мстиві, і тільки завдяки щасливому випадку нікого не вб'єте за все ваше життя» [9, с. 48].

Представники третього напрямку, думку яких поділяємо, вважають, що і біологічні, і соціальні чинники справляють в сукупності істотний вплив на формування особистості злочинця. Так, В.П. Ємельянов стверджував, що тільки певна сукупність економічних, ідеологічних, соціальних, біологічних чинників дає реакцію, звану злочинном Причиною злочинності – це синтез різних явищ соціальних та біологічних властивостей [10, с. 33].

Якщо розглядати поняття особистості як філософську категорію, то воно охоплює внутрішню визначення одиничної істоти в її самостійності, яка наділена розумом, волею і своєрідним характером за єдності свідомості і самосвідомості. Під свідомістю, зокрема, розуміється людська здатність до відтворення дійсності у мисленні; психічна діяльність як відображення дійсності [11, с. 39], тоді як самосвідомість – це психічний акт, за допомогою якого ми із сукупності змінюваних уявлень про внутрішню нашу душевну діяльність і зовнішніх її проявів робимо висновок про безперервність, тотожність і єдність своєї духовної і фізичної особи або нашого «я» (ego).

Одна з головних причин зростання насильницької злочинності полягає в тому, що особистість формується під впливом не тільки суспільства загалом, яке можна вважати великою соціальною групою, а й тих малих соціальних груп, в яких вона формується, а це формування не завжди виявляється сприятливим.

До малої соціальної групи можна віднести сім'ю, дошкільні установи, школу, інші середньоспеціальні й вищі навчальні заклади, військову частину, колектив, найближче оточення особи, місце відпочинку тощо, тобто це той первинний колектив, в якому людина проводить основну частину свого часу.

Отже, кожен індивід є одночасно і членом малої групи (причому не однієї), і членом всього суспіль-

ства. Отже, його поведінка формується відповідно до вимог всіх тих великих і малих колективів, в яких він проходить становлення. Мала соціальна група за своєю груповою свідомістю, поведінкою, системою цінностей, поглядів та традицій посідає проміжне становище між індивідом і «великим суспільством», є перехідною ланкою між ними [12, с. 73].

На думку деяких учених-кримінологів та психологів, багато соціальних суперечностей, властивих суспільству, реалізуються саме через малі групи. Наприклад, класові та інші соціальні відмінності позначаються залежно від способу життя малих груп – сім'ї, родичів, друзів, сусідів, обговорюються і оцінюються ними. Демографічні зміни також зачіпають малі групи: переїзд із периферії до столиці неминуче змінює найближче оточення суб'єкта, причому часто ця зміна має не тільки персональний, а й соціальний характер (перехід до іншої професійної чи вікової групи тощо). Це, зокрема, характерно для малих соціальних груп, до яких входять неповнолітні.

Відносна самостійність малої соціальної групи призводить до того, що в ній можуть виникати групові норми поведінки та групові цінності, що не збігаються з нормами і цінностями, прийнятими суспільством і санкціонованими державою. Це не означає, що такі групові зразки поведінки завжди суперечать правовим чи моральним нормам суспільства; часто вони в цьому сенсі нейтральні, оскільки стосуються лише професійних чи інших специфічних інтересів учасників групи (взаємини спортсменів, традиції сім'ї, національні звичаї тощо). Водночас можливі й такі групові норми і зразки поведінки, що суперечать праву і суспільній моралі.

Психологи розглядають три основні види групових конфліктів: між окремою особистістю і членами малої соціальної групи; між членами малих соціальних груп; між членами малої соціальної групи і суспільством. Проаналізуємо причини цих конфліктів.

Будь-яка мала група створює внутрішній (неформальний), а іноді і зовнішній (формальний) контроль за виконанням зазначених норм і вимог. З огляду на ці особливості малої соціальної групи вона може бути ареною різних протиріч, пов'язаних, зокрема, з протиправною поведінкою. Це передусім протиріччя всередині самої соціальної групи: конфлікти між членами сім'ї, шкільного або трудового колективу, тієї чи іншої групи тощо [13, с. 65]. Якщо підліток не підкоряється умовам життя сім'ї, він відчуває на собі батьківську владу.

Цей соціальний контроль пов'язаний із нормами поведінки, що розділяються групою, і внаслідок цього він здатний виконувати і позитивну, і негативну роль. Так, контроль за поведінкою члена групи, що дотримується шкідливих для суспільства цінностей, буде спрямований на те, щоб зміцнити антигромадську позицію індивіда, відокремити його від інших колективів, ізолювати від впливу суспільства.

Тяжкі насильницькі злочини неповнолітніх за ступенем суспільної небезпеки та тяжкості заподіюваних наслідків перевершують інші кримінальні

прояви у підлітковому середовищі. Неповнолітні, які вчиняють такі злочини, поширюють стереотип агресивно-насильницької поведінки в побутовому і дозвілєвому мікросередовищі.

Простеживши процес криміналізації неповнолітніх, можна дійти висновку, що все більше злочинних посягань насильницького характеру мають крайню форму жорстокості. Найбільш стійку і значну части-

ну серед насильницьких злочинів становлять умисне вбивство, умисне заподіяння тяжкої і середньої тяжкості шкоди здоров'ю, розбої, насильницькі грабежі, згвалтування, поєднане з насильством, хуліганство, побої, катування тощо. Основою сукупності розглянутих злочинних діянь як окремої кримінологічно значущої групи, насамперед становлять такі критерії, як спосіб дії злочинця, форма вини і об'єкт посягання.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Тард Г. Преступник и преступление. Сравнительная преступность. Преступность толпы / сост. и предисл. В.С. Обнинского. Москва : ИНФРА-М, 2004.
2. Кургузкина Е.Б. Теория личности преступника и проблемы индивидуальной профилактики преступлений : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2003.
3. История философии от начала ее в Греции до настоящих времен: Древ. история философии / под ред. В. Спасовича. Санкт-Петербург : Тип. Н. Тиблена и К, 1865.
4. Кургузкина Е.Б. Теория личности преступника и проблемы индивидуальной профилактики преступлений : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2003.
5. Бентам И. Рассуждение о гражданском и уголовном законоположении. С предварительным изложением начал законоположения и всеобщего начертания полной Книги Законов и с присовокуплением опыта о влиянии времени и места относительно Законов. Санкт-Петербург : Тип. Шнора, 1805. 532 с.
6. Энциклопедический словарь : в 86 т. / Ф.А. Брокгауз, И.А. Ефрон. СПб., 1890–1907. Т. 37. 1866.
7. Ломброзо Ч. Гениальность и помешательство. Москва, 1892.
8. Гарофало Р. Криминология. Турин, 1885.
9. Тард Г. Преступник и преступление. Сравнительная преступность. Преступность толпы / сост. и предисл. В.С. Обнинского. Москва : ИНФРА-М, 2004.
10. Емельянов В.П. Преступность лиц с психическими аномалиями. Саратов, 1980.
11. Грот Н.Я. Философские этюды. Киев, 1877.
12. Филонов Л.Б. Психологические способы выявления скрываемого обстоятельства. Москва, 1979.
13. Карпец И.И., Дубинин Н.Л., Кудрявцев В.Н. Генетика, поведение, ответственность. Москва, 1982.

**Говорун Є. О.,**  
аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## СТРОКИ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ, У ЯКИХ ОСОБАМ ПОВІДОМЛЕНО ПРО ПІДОЗРУ

### TIME LIMITS FOR PRE-TRIAL INVESTIGATION IN CRIMINAL CASES, WHERE THE INDIVIDUAL WAS SERVED WITH THE NOTICE OF CHARGES

Сформульовано проблематику визначення строків досудового розслідування у кримінальних провадженнях, у яких особі повідомлено про підозру. Констатується, що відповідно до ст. 219 КПК України досудове розслідування повинно бути закінчено протягом двох місяців з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину. Повідомлення про підозру здійснюється у випадках: 1) затримання особи на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення; 2) обрання до особи одного з передбачених цим Кодексом запобіжних заходів; 3) наявності достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення. У перших двох випадках письмове повідомлення про підозру повинно бути доставлене не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту затримання чи обрання запобіжного заходу. У третьому випадку – момент повідомлення про підозру залежить від прийняття такого процесуального рішення у провадженні та вручення його особі. Проаналізовано момент, з якого особа вважається повідомленою про підозру, з урахуванням чого визначено момент початку відліку строків досудового розслідування. Вказано на прогалини законодавства в частині вручення, направлення письмового повідомлення про підозру особі, яка переховується від органів досудового розслідування чи відмовляється від його отримання. Запропоновано зміну регламентації чинного законодавства щодо закріплення випадків та процедури направлення письмового повідомлення про підозру особі. Зазначено випадки за умови настання, яких передбачено зупинення перебігу загальних строків досудового розслідування у кримінальному провадженні (ст. 290 КПК України – відкриття матеріалів іншій стороні та ознайомлення сторін з матеріалами досудового розслідування; ст. 280 КПК України – зупинення кримінального провадження). Охарактеризовано момент закінчення строку досудового розслідування. Стверджується, що строк досудового розслідування розпочинає свій відлік з моменту повідомлення особі про підозру (вручення або його направлення відповідно до запропонованого порядку) складає 2 місяці, передбачає зупинення його перебігу, продовження та закінчується прийняттям рішення про закриття чи направлення обвинувального акту, клопотання до суду.

**Ключові слова:** обчислення строків, підозрюваний, повістка про виклик, затримання, обвинувальний акт.

The problems of time limits for pre-trial investigation in criminal cases, where the individual was served with the notice of charges are defined. It is noted that, according to Article 219 CPC (Criminal procedure code) of Ukraine, the pre-trial investigation is required to be completed within two months from the date the person concerned is notified of suspicion in committing a crime. Notification of suspicion is necessarily made in: 1) apprehension of an individual at the scene of criminal offence or immediately after the commission of criminal offence; 2) enforcement of a restraint measure against an individual as prescribed in the present Code; 3) availability of sufficient evidence to suspect a person of having committed a criminal offence. In the first two cases a written notification of suspicion must be made within twenty-four hours after lawful apprehension or after enforcement of a restraint measure. In the third case the moment of suspicion notification depends on the formulation of such procedural judgment in proceeding and serving it to a person. The moment, when a person is considered to be informed about suspicion, has also been analyzed. Taking this into consideration, the reference time of pretrial investigation period has been determined. It is pointed at legislation gaps in parts of serving, directing written notification to the suspect, who is hiding from pre-trial investigation agencies or who refuses to take the notification. It proposes to change the current legislation concerning enshrining the cases and the procedure of written suspicion notification to a person. It is pointed at the cases, when the course of general time constraints of pretrial investigation in criminal proceeding could be suspended (Article 290 CPC of Ukraine – Disclosing materials to the other party; Article 280 CPC of Ukraine – Reasons for and procedure of suspension of pretrial investigation). The moment of term expiration for pretrial investigation has been characterized. It is confirmed that, time limits for pretrial investigation start from the moment the person concerned is notified of suspicion (service or its directing within the suggested order) and it takes two months, it provides the suspending of its proceeding, resumption, and it is completed by deciding on closing criminal proceedings or submitting an indictment to the court.

**Key words:** calculation of time limits, suspect, summon letter, apprehension, indictment.

Кожне кримінальне провадження індивідуальне та неповторне, що потребує проведення різного кола слідчих дій та як наслідок – затрат часу на їх проведення. Одне і те ж діяння визнане кримінальним правопорушенням, яке підпадає під одну і ту ж статтю КК України, може розслідуватись впродовж різного періоду часу, залежно від показань свідків, позиції потенційного підозрюваного, потерпілого, тривалості проведення експертизи тощо. Однак досудове розслідування у будь-якому з кримінальних проваджень має проводитись у межах визначених законодавством строків.

Питаннями строків досудового розслідування досліджувалися такими вченими, як С.Б. Фомін, Є.Г. Коваленко, І.В. Гловюк, Г.Я. Мацків, А.М. Ларінін, В.Б. Басай, О.В. Капліною та інші. Однак здебільшого науковці звертались до загальних понять процесуальних строків у кримінальному провадженні. Проте наукових праць, пов'язаних саме зі строками досудового розслідування, дослідженням їх меж, достатньо мало, що зумовлює необхідність більш глибокого вивчення вказаного питання.

Радикальні та часті зміни, які вносилися до КПК України, торкнулися також строків досудового розслі-

дування, що зумовило негайне пристосування до них правоохоронних органів та сторони захисту у кримінальному провадженні. Враховуючи, що строк досудового розслідування у кримінальному провадженні є «лакмусовим папірцем» для додержання конституційних прав осіб, а найбільше – для потенційної підозрюваної, обвинуваченої особи, виникає гостра потреба у розмежуванні хронологічних меж строків досудового розслідування з метою досягнення завдань Кримінального процесуального кодексу. Чинним КПК України окреслено загальні строки досудового розслідування, визначено їх межі. Однак у практичному сенсі виникає низка запитань щодо визначення строків досудового розслідування у конкретному кримінальному провадженні, що зумовлює необхідність виявлення недоліків правового регулювання, а також надання пропозицій щодо вдосконалення кримінального процесуального законодавства.

Проведення слідчих дій поза межами строків досудового розслідування тягне визнання таких доказів недопустимими та як наслідок – потенційну можливість винній особі уникнути кримінальної відповідальності та зведення всього розслідування нанівець.

Відповідно до ст. 219 КПК України досудове розслідування повинно бути закінчено протягом двох місяців з дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину [1, ст. 118].

У контексті нашого дослідження ми розглядаємо саме момент початку відліку строків досудового розслідування – повідомлення особі про підозру та з якого моменту особа вважається повідомленою про підозру. Так, відповідно до ст. 276 КПК України повідомлення про підозру обов'язково здійснюється в порядку, передбаченому статтею 278 цього Кодексу, у випадках: 1) затримання особи на місці вчинення кримінального правопорушення чи безпосередньо після його вчинення; 2) обрання до особи одного з передбачених цим Кодексом запобіжних заходів; 3) наявності достатніх доказів для підозри особи у вчиненні кримінального правопорушення.

Зазначимо, що в юридичній літературі, присвяченій тематиці повідомлення особі про підозру, зустрічаються найрізноманітніші точки зору, формування яких залежить багато у чому від дослідницького пошуку автора або ж від практичного досвіду дослідника. Водночас саме момент, з якого особа вважається повідомленою про підозру та своєю чергою початок відліку строків розслідування, є дискусійним та неоднозначним.

Юридично виправданою є точка зору О.В. Капліної, яка стверджує, що підозра – це обов'язковий етап кримінального провадження, зокрема стадії досудового розслідування, оскільки саме з моменту повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення починається притягнення особи до кримінальної відповідальності (п. 14 ч.1 ст. 3 КПК України) [4, ст. 241].

Науково обґрунтованим є підхід до підозри В.О. Гринюка, який зауважує, що акт повідомлення особі про підозру має важливе значення, оскільки

він є одним із засобів забезпечення невідворотності відповідальності осіб, які вчинили кримінальне правопорушення, а надалі обґрунтована підозра дозволяє суду призначити таким особам справедливе покарання відповідно до характеру і тяжкості вчиненого кримінального правопорушення [7, ст. 198]. Одночасно вчений зауважує, що після складання письмового повідомлення про підозру воно повинно бути вручено особі в цей же день. Якщо особа затримана, то письмове повідомлення про підозру їй вручається не пізніше двадцяти чотирьох годин з моменту її затримання. У справах спеціального досудового розслідування щодо злочинів, передбачених ч. 2 ст. 297-1 КПК, якщо вручити письмове повідомлення про підозру неможливо через невстановлення місцезнаходження особи, то повістки про її виклик надсилаються за останнім відомим місцем проживання чи перебування та обов'язково публікуються в засобах масової інформації і на офіційних веб-сайтах органів, що здійснюють досудове розслідування. А копії процесуальних документів, що підлягають врученню підозрюваному, надсилаються захиснику [8, ст. 23].

Незважаючи на беззаперечну цінність такого підходу, він також не позбавлений спірних питань. По-перше, відповідно до ст. 42 КПК України підозрюваним є особа, якій у порядку, передбаченому статтями 276-279 цього Кодексу, повідомлено про підозру, особа, яка затримана за підозрою у вчиненні кримінального правопорушення, або особа, щодо якої складено повідомлення про підозру, однак його не вручено їй внаслідок невстановлення місцезнаходження особи, проте вжито заходів для вручення у спосіб, передбачений цим Кодексом для вручення повідомлень. Тобто закон вказує на можливі варіанти, за яких навіть без повідомлення особі про підозру особа набуває статусу підозрюваного. По-друге, вчений пропонує у разі неможливості вручення особі повідомлення про підозру направляти їй повістки про виклик. Однак виходячи з положень ст. 278 КПК України, слід насамперед вжити заходів до направлення не виклику, а повідомлення особі про підозру у день його складання та у порядку, передбаченому КПК України.

Значно вагомішим з практичної точки зору є дослідження Ю.П. Аленіна, та І.В. Гловюк, які пропонують у разі неможливості особистого вручення повідомлення про підозру вручити у спосіб, передбачений КПК для вручення повідомлень (ч. 3 ст. 111, ч. 1 ст. 135 КПК України), а саме надіслання поштою, електронною поштою чи факсимільним зв'язком. Однак на практиці спосіб «повідомлення» про підозру шляхом поштового відправлення з оголошеною цінністю (із описом вкладення) і з повідомленням про його вручення документально не може гарантовано підтвердити факт їх вручення. Навіть більше, такий спосіб вручення не забезпечує виконання вимог п. 2 ч. 3 ст. 42 КПК України щодо права підозрюваного на отримання роз'яснення своїх прав. У існуючих же програмах для роботи з електронною поштою є функція повідомлення про отримання

листа, однак вона абсолютно неефективна у плані гарантованого документального (електронного) підтвердження факту отримання вказаних документів конкретною особою. Науковці запропонували змінити порядок надання особі статусу підозрюваного (шляхом внесення законодавчих змін у КПК України у частині винесення постанови про притягнення як підозрюваного), не ставлячи це у залежність від її явки до слідчого, прокурора, місцезнаходження, бажання отримати це повідомлення тощо. У зв'язку з цим особа повинна визнаватися підозрюваним з моменту складення постанови про залучення як підозрюваного [6, ст. 165].

Втім, вказана точка зору також породжує низку критичних зауважень. Зокрема, слід звернути увагу, що науковці помилково ототожнюють направлення особі повідомлення про підозру та направлення особі повістки про виклик.

У контексті ст. 135-136 КПК України розглядається лише порядок виклику особи у кримінальному провадженні та способи вручення саме повістки про виклик, питання ж направлення повідомлення про підозру чинним КПК України залишається неврегульованим. Тобто сьогодні направлення повідомлення особі про підозру у будь-який спосіб, окрім персонального вручення, може трактуватися стороною захисту як порушення конституційних прав такої особи, а надалі, можливо, і уникнення кримінальної відповідальності за вчинене правопорушення.

З цього приводу заслуговує на увагу підхід Є.О. Наливайка, який вважає, що письмове повідомлення про підозру вручається в день його складання слідчим або прокурором, а у разі неможливості такого вручення після виконання слідчим усіх можливих дій для виклику особи, після чого, вважаючи, що особа належним чином повідомлена про підозру та має статус підозрюваної [5, ст. 377]. Слабким місцем такого підходу є відсутність у деяких випадках реальної обізнаності особи щодо складеного відносно неї повідомлення про підозру та як наслідок – відсутність можливості формування позиції захисту та насамперед «розмитість» початку відліку строків досудового розслідування і відсутність можливості проведення подальшого досудового розслідування за відсутності підозрюваного.

О.Ю. Татаров пропонує у разі неможливості вручення повідомлення особі про підозру направляти її засобами поштового зв'язку. Таке направлення відповідатиме вимогам цього Кодексу та вважатиметься належним способом такого повідомлення лише у разі вручення поштового відправлення особисто (безпосередньо) підозрюваному. Навряд чи логічною буде зміна процесуального статусу особи у кримінальному провадженні, якщо повідомлення про підозру направлено їй засобами поштового зв'язку, але не було вручене адресату з якихось причин (для прикладу, повернуто відправнику у зв'язку з закінченням строку зберігання у поштовому відділенні або відмовою адресата від його отримання). Таким чином, повідомлення про підозру повинно вважатися здійсненим (а особа вважатиметься такою, що

набула статусу підозрюваного) з моменту вручення поштового відправлення, а не з моменту відправлення такого повідомлення слідчим. Зважаючи на це, особа не може набувати статусу підозрюваного у разі направлення їй слідчим повідомлення про підозру у вчиненні кримінального правопорушення електронною поштою, факсимільним зв'язком, по телефону, повідомлення телеграмою [9, ст. 182–183].

Ми повністю підтримуємо думку науковця, адже саме такий спосіб направлення та вручення повідомлення про підозру сприятиме досягненню завдань кримінального процесуального законодавства. Отже, потребує невідкладного вирішення питання закріплення у чинному КПК України випадків та процедури направлення письмового повідомлення про підозру особі у вчиненні кримінального правопорушення засобами поштового зв'язку.

Водночас варто зауважити, що до строку досудового розслідування не входить:

1) період відкриття матеріалів іншій стороні в порядку ст. 290 КПК України та ознайомлення сторін з матеріалами досудового розслідування;

2) зупинення кримінального провадження в порядку ст. 280 КПК України (із дня винесення постанови про зупинення кримінального провадження до дня винесення постанови про відновлення кримінального провадження).

Вказані у ст. 219 КПК України строки досудового розслідування не є кінцевими, хоча слідчий, прокурор зобов'язані вжити всіх можливих заходів для їх дотримання. У необхідних випадках строк досудового розслідування може бути продовжений до 6 місяців (із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні злочину невеликої або середньої тяжкості) та до 12 місяців (із дня повідомлення особі про підозру у вчиненні тяжкого або особливо тяжкого злочину) [3, ст. 358]. Порядок їх продовження передбачений § 4 глави 24 КПК України.

Чинним КПК України передбачено, що відлік строку досудового розслідування починається із дня повідомлення особі про підозру і закінчується закриттям кримінального провадження або направленням до суду обвинувального акту, клопотання про застосування примусових заходів медичного або виховного характеру, клопотання про звільнення особи від кримінальної відповідальності (ст. 283 КПК України).

Виходячи із змістовного аналізу ст. 283 КПК України, необхідно звернути увагу, що у разі прийняття рішення про закриття на підставі ст. 284 КПК України моментом закінчення строку досудового розслідування слід вважати дату винесення такої постанови про закриття відповідно до ст. 110 КПК України.

Одночасно у протилежному випадку моментом закінчення строків досудового розслідування під час складання обвинувального акту визначено не дату прийняття такого рішення чи його вручення особі, а саме дату направлення обвинувального акту, клопотання до суду.

Направлення до суду обвинувального акту, клопотання є юридичним фактом, який свідчить про завершення досудового розслідування [2, ст. 168].

При цьому законодавством не встановлено чіткий строк, у межах якого прокурор після затвердження чи складання обвинувального акту повинен передати його до суду. Крім цього, неможливо не згадати вимоги ч. 2 ст. 113 КПК України, відповідно до якої будь-яка процесуальна дія або сукупність дій під час кримінального провадження мають бути виконані без невиправданої затримки і в будь-якому разі не пізніше граничного строку, визначеного відповідним положенням цього Кодексу. Ми повністю підтримуємо думку науковців, які вважають,

що передача обвинувального акту повинна відбуватися у межах строків досудовою розслідування [3, ст. 499].

Таким чином, можна дійти **висновку**, що строк досудового розслідування розпочинає свій відлік з моменту повідомлення особі про підозру, а саме вручення або його направлення відповідно до запропонованого порядку складає 2 місяці, передбачає зупинення його перебігу, продовження та закінчується прийняттям рішення про закриття чи направлення обвинувального акту, клопотання до суду.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України: чинне законодавство із змінами та доп. на 16.03.2018: Офіц. текст. Київ : Альтера, 2018. 320 с.;
2. Актуальні проблеми кримінального процесу України: навч. посіб. / Є.М. Блажівський, І.М. Козьяков, О.М. Толочко, С.С. Мірошниченко, Г.П. Власова та ін. ; за заг. ред Є.М. Блажівського. Київ: Національна академія прокуратури України ; Центр учбової літератури, 2013. 304 с.
3. Кримінальний процес: підручник / Ю.М. Грошовий, В.Я. Тацій, В.П. Пшонка та К82 ін. ; за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки. Харків : Право, 2013. 824 с.
4. Капліна О.В. Підозра у кримінальному провадженні: поняття, ознаки, сутність. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1 (5). с. 238–242
5. Наливайко Є. Проблемні питання повідомлення особі про підозру та зупинення досудового розслідування. *Публічне право*. 2013. № 1 (9). с. 375–380.
6. Аленін Ю.П., Гловюк І.В. Повідомлення про підозру: загальна характеристика та проблеми удосконалення. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2014. № 1. с. 161–169. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vrgc\\_2014\\_1\\_18](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vrgc_2014_1_18) (дата звернення: 03.09.2019).
7. Гринюк В.О. Функція обвинувачення у кримінальному провадженні України: теорія та практика: монографія / В.О. Гринюк. Київ : Альтера, 2016. 358 с.
8. Гринюк В.О. Повідомлення про підозру як форма здійснення первинного обвинувачення у кримінальному провадженні. *Форум права*. 2017. № 1. с. 20–25. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP\\_index.htm\\_2017\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2017_1_6) (дата звернення: 03.09.2019).
9. Татаров О. Проблеми повідомлення про підозру та шляхи їх вирішення. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2014. № 4. с. 179–186. URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/ua/pdf/4-2015/tatarov.pdf> (дата звернення: 26.08.2019).



**Ільїна О. В.,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри кримінального права та кримінології  
юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ВИКОРИСТАННЯ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЗАСУДЖЕНИХ

### USE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS PRACTICE AS A MECHANISM FOR PROTECTION OF THE RIGHTS OF CONVICTS

У статті розглянуто питання використання практики європейського суду з прав людини як механізму забезпечення прав засуджених. На цей час дослідженням теоретичних аспектів використання практики європейського суду з прав людини як механізму забезпечення прав засуджених займалися як вітчизняні, так і зарубіжні вчені. Серед них можна назвати П.П. Андрушко, О.О. Дудорова, К.П. Задоя, С.В. Клименка, В.Т. Маляренко, П.М. Рабіновича, Т. М. Слінько, О.О. Сорока, Т.І. Фулей та інших. Метою статті є вивчення теоретичних та практичних аспектів використання практики європейського суду з прав людини як механізму забезпечення прав засуджених. Сьогодні практика ЄСПЛ набуває дедалі більшого значення не тільки у боротьбі зі злочинністю, але і у сфері захисту прав та свобод засуджених осіб. Свідченням цього є прийняття у 2014 р. Закону України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів», який спрямований на усунення недоліків Кримінально-виконавчого кодексу України в частині дотримання конституційних вимог та європейських стандартів щодо режиму відбування покарання засудженими тощо. Прийняття вказаного закону потягло за собою реалізацію різних напрямів забезпечення прав засуджених, що стали предметом цього дослідження. В рамках дослідження проаналізовано ст. 1 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод, в якій зафіксовано, що держави-учасниці беруть на себе обов'язок щодо забезпечення кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, прав і свобод, передбачених Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод. З огляду на це вважаємо, що забезпечення прав і свобод має відбуватися і щодо засуджених осіб. Сьогодні практика ЄСПЛ активно використовується у національній правозастосовній практиці в аспекті забезпечення прав засуджених. Таке твердження ґрунтується на власному аналізі відповідних судових рішень. Проведене дослідження дає підстави зробити висновок, що існують різні напрями забезпечення прав засуджених, зокрема, забезпечення права на справедливий суд, запобігання катування або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження тощо. Вказані напрями діяльності складають собою механізм забезпечення прав засуджених. Окрім того, можна з упевненістю сказати, що засудженим мають гарантуватися всі права, які закріплені в Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод та забезпечення яких є можливим з урахуванням перебування осіб в установах виконання покарань, зокрема, право на життя, заборона рабства і примусової праці; свобода думки, совісті і релігії; свобода вираження поглядів; право на ефективний засіб юридичного захисту; заборона дискримінації тощо.

**Ключові слова:** засуджений, Європейський суд з прав людини, забезпечення прав, механізм, катування, справедливий суд.

The research paper discusses the use of the practice of the European Court of Human Rights as a mechanism for ensuring the rights of convicts. Today, the practice of the ECHR has become increasingly important not only in the fight against crime, but also in the protection of the rights and freedoms of convicts. This is evidenced by the adoption in 2014 of the Law of Ukraine "On Amendments to the Criminal Executive Code of Ukraine on the Adaptation of the Legal Status of a Convict to European Standards", which is aimed at eliminating the shortcomings of the Criminal Executive Code of Ukraine in respect of compliance with constitutional requirements and European standards regarding the regime of serving the sentences by convicts and so on. Adoption of the said law entailed the implementation of various directions of ensuring the rights of convicts, which became the subject of this study. As part of the research, Article 1 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms is analyzed, which states that States – Parties to the Convention undertake to ensure that everyone under their jurisdiction has the rights and freedoms set forth in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. In view of the above, we believe that ensuring of rights and freedoms should also apply to convicts. Today, the practice of the ECHR is actively used in national law enforcement practice in the aspect of ensuring the rights of convicts. Such a statement is based on the own analysis of relevant judgments. The study leads to the conclusion that there are different ways of ensuring the rights of convicts, in particular, ensuring the right to a fair trial, the prevention of torture, inhuman or degrading treatment, etc. These directions of activity constitute a mechanism for ensuring the rights of convicts. In addition, we can say with certainty that convicts must be guaranteed all the rights enshrined in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, which is possible taking into account the stay of persons in penitentiary institutions, in particular the right to life, prohibition of slavery and forced labour; freedom of thought, conscience and religion; freedom of expression; the right to an effective remedy; prohibition of discrimination, etc.

**Key words:** convict, European Court of Human Rights, guarantee of rights, mechanism, torture, fair trial.

Приєднавшись у 1997 р. до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – ЄКПЛ, Європейська конвенція), громадяни України отримали право на звернення зі скаргами про порушення своїх прав та основоположних свобод про Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Як свідчать останні показники, Україна займає провідне місце за кількістю поданих скарг до ЄСПЛ [1]. Ця невтішна статистика свідчить про неефективність національного механізму захисту прав та свобод громадян, який потребує удосконалення. Цей аспект набуває особливого значення в світлі

європейської інтеграції України. Названий механізм передбачає приведення українського законодавства у відповідність до норм Європейської конвенції, засвоєною європейського досвіду, виконання рішень ЄСПЛ та врахування їх в подальшій правозастосовній діяльності. Окрім того, необхідно зауважити, що механізм захисту прав та свобод громадян стосується усіх громадян держави – учасниці Європейської конвенції, в тому числі і засуджених, або тих, які перебувають під слідством. На підтвердження можна привести положення ЄКПЛ. Так, ст. 35 визначає, що «Юрисдикція Суду поширюється на всі питання тлумачення і застосування Конвенції та протоколів до неї, подані йому на розгляд відповідно до статей 33, 34, 46 і 47». Також стаття 5, яка має назву «Право на свободу та особисту недоторканність», прямо вказує на те, що Європейська конвенція спрямована на захист, в тому числі і засуджених осіб: «кожен має право на свободу та особисту недоторканність. Нікого не може бути позбавлено свободи, крім таких випадків і відповідно до процедури, встановленої законом: а) законне ув'язнення особи після засудження її компетентним судом» [2]. Цитовані норми дають підстави дійти висновку, що ЄКПЛ має на меті захистити права та свободи всіх громадян, в тому числі громадян, яких було засуджено компетентним судом.

На цей час дослідженням теоретичних аспектів використання практики європейського суду з прав людини як механізму забезпечення прав засуджених займалися такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як П.П. Андрушко, О.О. Дудоров, К.П. Задой, С.В. Клименко, В.Т. Маляренко, П.М. Рабінович, Т.М. Слїнко, О.О. Сорока, Т.І. Фулей та інші.

**Метою статті** є вивчення теоретичних та практичних аспектів використання практики європейського суду з прав людини як механізму забезпечення прав засуджених.

Ратифікувавши Європейську конвенцію, Україна прийняла на себе зобов'язання по її виконанню та впровадженню у національну систему права. Водночас впровадження норм Конвенції передбачає не тільки впровадження її принципів, ідей у внутрішню систему, але і впровадження рішень ЄСПЛ, які прийняті у зв'язку із порушенням державою-учасницею норм Конвенції. Йдеться про нерозривний зв'язок Конвенції та рішень ЄСПЛ. Конвенція визначає діяльність Європейського суду як субсидіарний механізм захисту прав і свобод людини, при цьому основна відповідальність за їх гарантування покладається на національні правові системи. В ст. 1 Конвенції зафіксовано, що саме держави-учасниці беруть на себе обов'язок щодо забезпечення кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, прав і свобод, передбачених Конвенцією [2].

Як визначається у науковій літературі, «дедалі більшого значення набуває практика ЄСПЛ, підвищується роль права ЄС у сфері боротьби зі злочинністю, формується загальноєвропейське кримінальне право, міцніє міжнародне співробітництво у боротьбі із загальними загрозами кримінального

характеру» [3, с. 35]. ЄКПЛ відіграє надзвичайно велике значення для створення та функціонування дієвої системи захисту прав людини, що забезпечується за допомогою справедливого судового розгляду, а також покликана гарантувати повагу держав до фундаментальних прав людини [4, с. 79]. Цілком погоджуючись із цитованими твердженнями, хотілось би додати, що практика ЄСПЛ набуває дедалі більшого значення не тільки у сфері боротьби зі злочинністю, але і у сфері захисту прав та свобод засуджених осіб. Свідченням цього є прийняття Закону України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів» від 08.04.2014 № 1186-VII [5]. У пояснювальній записці до названого Закону визначено, що «... рішення Європейського суду з прав людини, а також численні скарги засуджених осіб вказують на неналежний рівень забезпечення державою умов відбування покарання такими особами, зокрема, щодо невідповідного обмеження прав і свобод засуджених до покарання у виді арешту, обмеження волі, а також щодо забезпечення права засуджених на належну медичну та правову допомогу. Цей законопроект спрямований на усунення недоліків Кримінально-виконавчого кодексу України в частині дотримання конституційних вимог та європейських стандартів щодо режиму відбування покарання засудженими, забезпечення мети покарання, визначеної частиною другою статті 50 КК України...» [6]. На нашу думку, внесення наведених вище змін до Кримінально-виконавчого кодексу України свідчить про початок реформування системи кримінального та кримінально-виконавчого права, а також реформування всієї пенітенціарної системи України.

Варто зауважити, що одним з основних напрямів дії Закону України «Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів» є напрям розширення прав засуджених за рахунок доповнення такими правами, як «право на отримання інформації про свої права і обов'язки, порядок та умови виконання та відбування призначеного судом покарання; на гуманне ставлення до них та на повагу їх людської гідності; засуджені не повинні підлягати жорстокому, нелюдському або такому, що принижує їх гідність, поводженню; звертатися відповідно до законодавства з пропозиціями, заявами і скаргами до адміністрації органів і установ виконання покарань, їх вищестоящих органів, до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, Європейського суду з прав людини, а також інших відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна, до уповноважених осіб таких міжнародних організацій, суду, органів прокуратури, інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування та об'єднань тощо» [5]. Викладене свідчить, що в самому тексті Закону законодавець «прописує» механізм забезпечення прав засуджених шляхом розширення переліку прав засуджених. Додамо, що це не єдине зга-

дування про механізм забезпечення прав засуджених у тексті названого закону. Також можна привести приклад законодавчої норми щодо примусового годування засудженого. Так, «примусове годування засудженого, який заявив про відмову від прийняття їжі та за висновками комісії лікарів не має психічного захворювання та усвідомлює наслідки своїх дій, забороняється. Примусове годування може бути здійснене лише в тих випадках, коли, на думку лікаря, внаслідок відмови від прийняття їжі стан засудженого значно погіршується. Порядок примусового годування не повинен порушувати стандарти, визначені практикою Європейського суду з прав людини» [5]. Отже, можна побачити, що саме за допомогою практики Європейського суду з прав людини забезпечуються стандарти поведінки із засудженими та створюється механізм забезпечення їх прав.

Що стосується законодавчої норми про обов'язковість використання практики ЄСПЛ, слід звернути увагу на Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» № 3477-IV. Вивчаючи норми Закону № 3477-IV, слід звернути увагу на ст. 17, в якій сказано, що «Суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права». Фактично законодавець закріпив як джерело права не тільки Конвенцію, а й практику ЄСПЛ [7]. Вважаємо, що дане положення є цілком логічним з огляду на те, що Конвенція та діяльність суду нерозривно пов'язані між собою і оскільки Україна приєдналася до ЄСПЛ, то практика ЄСПЛ автоматично стала невіддільним джерелом права України і стосується усіх її громадян, в тому числі і засуджених вироком суду.

Окремо слід зауважити, що у науковому середовищі і досі точиться спір про використання практики ЄСПЛ як джерела кримінального та кримінально-виконавчого права. Однак, на наш погляд, практика ЄСПЛ вже давно стала джерелом системи права України, і підтвердженням того є численні наукові дослідження, а також те, що в Єдиному реєстрі судових рішень міститься безліч посилань на рішення ЄСПЛ, судовою владою здійснюється упорядкування рішень ЄСПЛ з метою створення вільного доступу [8], а також постійно здійснюється узагальнення практики ЄСПЛ для подальшого її використання [9]. Окрім того, невіддільною частиною системи права України є уніфікація (або гармонізація) кримінального законодавства європейських держав, до яких належить і Україна. «Гармонізація загальноєвропейського кримінального законодавства, тобто приведення його у відповідність до європейських стандартів на підставі положень створеного у межах Ради Європи та Європейського Союзу кримінального законодавства, є об'єктивно необхідною для підвищення ефективності боротьби з міжнародними злочинами та злочинами міжнародного характеру на євразійському континенті» [10, с. 57].

Звужуючи вектор дослідження, вважаємо за необхідне звернути увагу на цілу низку рішень ЄСПЛ, які спрямовані на захист прав та свобод засуджених осіб. Як визначають науковці, серед

основних можна назвати рішення, які стосуються порушення ст. 3 Європейської конвенції «Заборона катування» [11, с. 37]. ЄСПЛ у своїх рішеннях постійно здійснює роз'яснення основних термінів та узагальнення своєї практики. Так, «Суд повторює, що стаття 3 Конвенції є втіленням основних цінностей демократичних суспільств, які входять до складу Ради Європи, і вважається одним із найважливіших основоположних положень Конвенції, відступ від якого не дозволяється (див., серед багатьох інших джерел, рішення у справі «Сельмуні проти Франції» (*Selmouni v. France*), заява № 25803/94, параграф 95, ECHR 1999-V)...» [11]. Далі суд дає посилання на численні рішення щодо означеного питання: «Матьяр проти Туреччини» (*Matyar v. Turkey*), заява № 23423/94, п. 109, від 21 лютого 2002 р.; «Ульку Екінчі проти Туреччини» (*Ulku Ekinci v. Turkey*), заява № 27602/95, п.136, від 16 липня 2002 р.; «Ірландія проти Сполученого Королівства» (*Ireland v. the United Kingdom*) від 18 січня 1978 р., п. 167, Series A, № 25); «Аккоч проти Туреччини» (*Akkoc v. Turkey*), заява № 22948/93, п.115, ECHR 2000-X); «Салман проти Туреччини» (*Salman v. Turkey*), заява № 21986/93, п.100, ECHR 2000-VII); «Полонський проти Росії» (*Polonskiy v. Russia*), заява № 30033/05, п. 123, від 19 березня 2009 р.; «Мехмет Емін Юксель проти Туреччини» (*Mehmet Emin Yuksel v. Turkey*), заява № 40154/98, п.30, від 20 липня 2004 р.) та багато інших [12]. Цитоване рішення свідчить, що рішення ЄСПЛ активно використовуються як механізм забезпечення прав засуджених, зокрема, задля запобігання катування або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поведінки. З метою створення ефективного механізму забезпечення прав засуджених, рішення у сфері запобігання катування або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поведінки обов'язково мають бути впроваджені у національну правозастосовну практику та активно використовуватися в установах виконання покарань.

Ще одним напрямом забезпечення прав засуджених має бути використання практики ЄСПЛ як забезпечення виконання ст. 6 Європейської конвенції «Право на справедливий суд». В цьому аспекті цікавим видається рішення ЄСПЛ у справі «Надточій проти України», заява № 7460/03, 15 травня 2008 р. [13]. Українською Гельсінською спілкою з прав людини в рамках проекту «Щорічне дослідження національної судової практики «Precedent UA – 2017» було проаналізовано вказане рішення і визначено, що фактичні обставини справи щодо порушення статті 6 Конвенції зводяться до того, що «21 лютого 2000 р. заявник ввіз на територію України нерозмитнений автомобіль із зобов'язанням вивезти його до визначеної дати. У вересні 2000 р. його було заарештовано, а в грудні цього ж року засуджено до 8 років позбавлення волі за вбивство. 5 червня 2002 р. працівники Чернігівської митниці склали протокол про порушення заявником митних правил. 12 серпня 2002 р. Новозаводський районний суд міста Чернігова розглянув справу за відсутності заявника, хоча в протоколі було вказано його місце

відбування покарання та визнав його винним у адміністративному правопорушенні. Заявнику було повідомлено про зазначену постанову суду адміністрацією установи з виконання покарань, яка отримала копію постанови 23 серпня 2002 р.. Суд вважає, що під час розгляду адміністративної справи щодо заявника останній відбував покарання за вироком суду у місцях позбавлення волі та не брав участі в адміністративному провадженні, незважаючи на те, що відповідні державні органи знали про становище заявника та місце, де він відбував покарання. Також Суд звертає увагу на твердження заявника про те, що він не повинен був нести відповідальність за порушення митних правил, оскільки він знаходився у місцях позбавлення волі та не міг виконати своє зобов'язання щодо вивезення автомобіля. Національні органи перекваліфікували дії заявника на інше правопорушення – втрата майна, яке перебуває під митним контролем. Суд вважає, що у провадженні, яке розглядається, важливі процесуальні гарантії були відсутні та що ці процесуальні недоліки, у світлі обставин справи, були достатньо серйозними, щоб піддати сумніву справедливість провадження. Відповідно, було порушення статті 6 § 1 Конвенції». Також у цитованому рішенні суд дає посилання на такі рішення ЄСПЛ: «Кузьміна проти України», заява № 11984/06, 16 червня 2016 р.; «Чопенко проти України», заява № 17735/06, 15 січня 2015 р.; «Салов проти України», заява № 65518/01, 6 вересня 2005 р.; «Коробов проти України», заява № 39598/03, 21 липня 2011 р.; «Жук проти України», заява № 45783/05, 21 жовтня 2010 р.; «Гурепка проти України (№ 2)», заява № 38789/04, 8 квітня 2010 р. [14, с. 244–245]. Цитоване рішення свідчить про те, що Україна як держава – учасниця Європейської конвенції обов'язково має дотримуватися її норм, зокрема, в аспекті забезпечення прав засуджених. Адже ЄСПЛ не вирізняє серед суб'єктів права засуджених громадян. На підтвердження цього можна ще раз згадати положення ст. 1 ЄКПЛ: «Високі Договірні Сторони гарантують кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, права і свободи, визначені в розділі I цієї Конвенції» [2]. Зрозумілим є той факт, що під терміном «кожному» мається на увазі будь-який громадянин України.

Продовжуючи дослідження, слід звернути увагу на те, що окремі науковці дотримуються точки зору, що «як міжнародні нормативно-правові акти, так

і рішення ЄСПЛ не можуть бути безпосередньо використані суб'єктами кримінально-виконавчих правоохоронних органів як джерело права, тобто як норматив, що регулює, породжує, змінює або припиняє існування кримінально-виконавчих правовідносин» [11, с. 36]. На нашу думку, слід критично оцінювати цю точку зору з огляду на наведені вище аргументи, а також проілюстровані судові рішення, які підтверджують те, що в галузі кримінально-виконавчого права рішення ЄСПЛ використовуються як джерела права.

На підтвердження нашої позиції слід також привести наступні аргументи. Як визначають вчені, в тих державах, в яких судові органи у певному розумінні функціонують незалежно від виконавчої та законодавчої влади, дія рішень Європейського суду визначається судовою владою [15]. «Правові позиції ЄСПЛ займають особливе місце серед джерел, якими керуються національні суди та інші органи державної влади у своїй діяльності. Вони є результатом тлумачення норм Конвенції, а також відношенням ЄСПЛ до певної правової проблеми» [16, с. 30]. Підтримуючі цитовані наукові позиції, хотілось би додати, що правозастосовна практика національних судів наочно продемонструвала, що практика ЄСПЛ активно використовується як джерело права, окрім того, рішення ЄСПЛ, які були прийняті щодо засуджених українських громадян, вже виконані і вони є підтвердженням ефективності механізму захисту прав засуджених.

Оскільки в ст. 1 Конвенції зафіксовано, що держави-учасниці беруть на себе обов'язок щодо забезпечення кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, прав і свобод, передбачених Конвенцією, вважаємо, що забезпечення прав і свобод має відбуватися і щодо засуджених осіб. Сьогодні практика ЄСПЛ активно використовується у національній правозастосовній практиці в аспекті забезпечення прав засуджених. Таке твердження ґрунтується на власному аналізі відповідних судових рішень. Проведене дослідження дає підстави зробити висновок, що існують різні напрями забезпечення прав засуджених, зокрема, забезпечення права на справедливий суд, запобігання катуванням або нелюдського чи такого, що принижує гідність, поводження тощо. Вказані напрями діяльності складають собою механізм забезпечення прав засуджених. Окрім того, перелік таких напрямів є відкритим і буде змінюватися із плином часу.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Центр інформації про права людини. URL: [https://humanrights.org.ua/material/ukrajina\\_vzhe\\_ne\\_lider\\_za\\_kilkistiju\\_skarg\\_proti\\_neji\\_u\\_jespl\\_aktualna\\_statistika\\_vid\\_jevtrosudu\\_ta\\_minjiustu](https://humanrights.org.ua/material/ukrajina_vzhe_ne_lider_za_kilkistiju_skarg_proti_neji_u_jespl_aktualna_statistika_vid_jevtrosudu_ta_minjiustu) (дата звернення: 22.07.2019).
2. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: міжнародний документ від 04.11.1950. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 22.07.2019).
3. Актуальні проблеми кримінального права : навч. посіб. / В.М. Попович, П.А. Трачук, А.В. Андрушко, С.В. Логін. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 256 с.
4. Сорока О.О. Реалізація практики Європейського суду з прав людини у кримінальному праві України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2015. 254 с.
5. Про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів: Закон України від 08.04.2014 № 1186-VII. *Голос України*. 06.05.2014. № 87.
6. Пояснювальна записка до Проекту Закону про внесення змін до Кримінально-виконавчого кодексу України щодо адаптації правового статусу засудженого до європейських стандартів. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=50363](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50363) (дата звернення: 22.07.2019).

7. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини: Закон України від 23.02.2006 № 3477-IV. *Урядовий кур'єр*. 30.03.2006. № 60.
8. Захист інтересів держави в Європейському суді. URL: [https://minjust.gov.ua/cat\\_9329](https://minjust.gov.ua/cat_9329) (дата звернення: 22.07.2019).
9. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : Науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. випр., допов. Київ, 2015. 208 с.
10. Дудоров О.О., Хавронюк М.І. Кримінальне право: Навчальний посібник / За заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ : Ваіте, 2014. 944 с.
11. Краснокутський О.В. Практика Європейського суду з прав людини як один з механізмів забезпечення прав засуджених. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. Вип. 2. Том 2. С. 34–38.
12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Нечипорук і Йонкало проти України» від 21.04.2011 (Заява № 42310/04). *Офіційний вісник України*. 21.11.2011. № 88. С. 188. Ст. 3225.
13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Надточій проти України» від 15.05.2008 (Заява № 7460/03). *Офіційний вісник України*. 17.11.2008. № 85. С. 71. Ст. 2867.
14. Precedent UA – 2017. Київ : КВІЦ, 2018. 412 с.
15. Laurence R. Helfer. Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime. *The European Journal of International Law*. Vol. 19. No. 1. URL: [https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2591&context=faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2591&context=faculty_scholarship) (дата звернення: 11.07.2019).
16. Завгородній В.А. Рішення Європейського Суду з прав людини як акти тлумачення норм конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*: Серія: Право / редкол. Ю.М. Бисага, Д.М. Белов, С.Б. Булеца та ін.. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 1. С. 29–33.

**Корчагіна А. М.,**  
аспірант кафедри галузевого права  
Херсонського державного університету

## ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ ТА ЗНАЧЕННЯ ДАНИХ, ОДЕРЖАНИХ У РЕЗУЛЬТАТІ ЗАСТОСУВАННЯ НАУКОВО-ТЕХНІЧНИХ ЗАСОБІВ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

### CONCEPTS, PECULIARITIES AND VALUE OF THE DATA OBTAINED IN THE RESULTS OF THE APPLICATION OF SCIENTIFIC AND TECHNICAL MEANS IN CRIMINAL PROCEEDINGS

У статті досліджено питання поняття та значення науково-технічних засобів у кримінальному провадженні та даних, одержаних у результаті застосування науково-технічних засобів у кримінальному провадженні, основні аспекти їх використання. У роботі здійснено теоретико-правову характеристику поняття «науково-технічні засоби», проаналізовано основні підходи та аспекти до визначення зазначеного поняття в науці кримінального процесу. Здійснене дослідження кримінально-процесуального законодавства дало можливість стверджувати про відсутність єдиного підходу до формулювання дефініції та змісту науково-технічних засобів, які використовуються в кримінальному провадженні. Автор наголошує на необхідності закріплення уніфікованого визначення науково-технічних засобів, які використовуються на різних стадіях кримінального провадження, та, відповідно, його закріплення в чинному кримінально-процесуальному законодавстві.

Окрему увагу приділено поняттю та значенню даних, одержаних у результаті застосування науково-технічних засобів під час розслідування та розкриття кримінальних проступків і злочинів. Автором досліджено дефініції «даних» та, адаптуючи їх до сфери кримінально-процесуальної діяльності, запропоновано визначення «даних, одержаних у результаті застосування науково-технічних засобів у кримінальному провадженні». Охарактеризовано основні аспекти використання зазначеного виду даних: криміналістичний, кримінологічний, оперативно-розшуковий, кримінально-процесуальний. Зважаючи на значення даних, одержаних у результаті застосування науково-технічних засобів, як доказової бази в кримінальному провадженні, автором стверджена думка про те, що до них мають бути застосовані всі вимоги, які ставляться до доказів, відповідно, до норм Кримінального процесуального кодексу України, а саме належності та достовірності. Дотримання цих вимог є обов'язковим, оскільки застосування науково-технічних засобів, отримання та використання даних має бути виправданим на всіх стадіях кримінального провадження і має сприяти виконанню основних завдань кримінального судочинства.

**Ключові слова:** науково-технічні засоби, технічні засоби, докази у кримінальному провадженні, досудове розслідування, дані.

The article explores the concept and meaning of scientific and technical means in criminal proceedings and the data obtained as a result of the use of scientific and technical means in criminal proceedings, the main aspects of their use. The article deals with the theoretical and legal characterization of the concept of "scientific and technical means", analyzes the main approaches and aspects to the definition of the specified concept in the science of criminal process. The conducted investigation of the criminal procedural legislation has made it possible to state that there is no single approach to formulating the definition and content of the scientific and technological means used in criminal proceedings. The author emphasizes the necessity of consolidating the unified definition of scientific and technical means used at different stages of criminal proceedings and, accordingly, its consolidation in the existing criminal procedural legislation.

Particular attention is paid to the concept and significance of data obtained as a result of the use of scientific and technological means in the investigation and disclosure of criminal offenses and crimes. The author investigates the definitions of "data" and adapts to the sphere of criminal-procedural activity the definition of "data obtained as a result of the use of scientific and technical means in criminal proceedings". The basic aspects of the use of the given type of data are characterized: forensic, criminological, operative-investigative, criminal-procedural. Taking into account the importance of the data obtained as a result of the use of scientific and technological means as evidence base in criminal proceedings, the author asserted that they should be applied to all the requirements that apply to them in accordance with the rules of the Criminal Procedure Code of Ukraine, namely, belonging and authenticity. Compliance with these requirements is a must, since the use of scientific and technological means, the acquisition and use of data must be justified at all stages of criminal proceedings and should facilitate the execution of the main tasks of criminal justice.

**Key words:** scientific and technical means, technical means, evidence in criminal proceedings, pre-trial investigation, data.

Важливу роль у розслідуванні кримінальних правопорушень та злочинів відіграють різноманітні науково-технічні засоби фіксації інформації, які використовують під час провадження слідчих дій.

Чинне кримінально-процесуальне законодавство передбачає низку правових норм, які встановлюють основоположні принципи та засади застосування науково-технічних засобів під час розслідування та розкриття кримінальних правопорушень. Однак, незважаючи на активне теоретичне розроблення проблеми їх застосування та виходячи з практичних

потреб, існує необхідність удосконалення правового регулювання використання в процесі доказування даних, одержаних у результаті застосування науково-технічних засобів.

Окремі питання цієї проблеми були предметом дослідження у працях: О.М. Бандурки, О.В. Бауліна, Р.С. Белкіна, Б.Т. Безлепкіна, П.Д. Біленчука, В.Г. Гончаренка, Ф.К. Діденка, А.Я. Дубінського, А.В. Іщенко, О.А. Леві, Н.С. Карпова, В.С. Кузьмічова, О.М. Ларіна, З.М. Ломако, П.А. Лупинської, А.О. Ляша, Г.М. Мінковського,

М.Г. Несена, В.Т. Нора, Ю.М. Оропая, Е.А. Разумова, М.А. Селіванова, М.В. Салтєвського, В.М. Тертишника, С.А. Шейфера, В.П. Шибіка, Р.Х. Якупова. Однак у більшості праць автори визначають лише загальні принципи використання науково-технічних засобів та даних одержаних шляхом їх використання в кримінальному провадженні. Найбільш широко питання використання у кримінальному провадженні даних, одержаних у результаті використання науково-технічних засобів, розкрив у своєму дослідженні О.О. Пунда, проте прийняття нового Кримінального процесуального кодексу у 2012 році, стрімкий розвиток науки кримінально-процесуального права та технічного забезпечення кримінального провадження актуалізують необхідність дослідження окресленої проблеми по-новому.

**Метою статі** є визначення поняття та особливості даних, одержаних у результаті застосування науково-технічних засобів у кримінальному провадженні, а також висвітлення проблем нормативно-правової регламентації використання цих даних у ході розслідування і розкриття кримінальних правопорушень.

Досліджуючи особливості поняття та змісту даних, одержаних у результаті застосування науково-технічних засобів у процесі розслідування злочинів, варто розкрити поняття та зміст понять «науково-технічні засоби» та «дані, одержані в результаті застосування науково-технічних засобів».

Однією з основних проблем нормативно-правового регулювання використання науково-технічних засобів у кримінальному провадженні є відсутність єдиного підходу до визначення їх поняття та порядку використання КПК України, а у законодавчих актах лише частково визначені умови застосування науково-технічних засобів у практичній діяльності правоохоронних органів.

Свого часу доволі вдало поняття науково-технічних засобів сформулював В.Г. Гончаренко, який під науково-технічними засобами розумів систему загальних технічних, пристосованих і спеціально розроблених приладів, апаратів, устаткування, інструментів, пристосувань, матеріалів і методів їх застосування з метою виявлення, фіксації, вилучення, дослідження доказів для найефективнішого проведення попереднього розслідування та запобігання злочинам [2, с. 10].

У своєму дослідженні О.О. Пунда визначав, що науково-технічний засіб, що використовується в кримінальному процесі – «це сукупність приладів, пристроїв, апаратури, інструментів та матеріалів, що застосовуються відповідно до закону спеціально уповноваженими особами для досягнення науково обґрунтованого результату, який сприяв би захисту прав та законних інтересів учасників кримінального процесу, повному та швидкому розкриттю злочинів і викриттю осіб, винних в їх вчиненні» [8, с. 7].

У свою чергу О.В. Баулін та А.О. Ляш вважають, що під науково-технічними засобами, які застосовують у сучасному кримінальному провадженні, слід розуміти систему загальних технічних, пристосованих і спеціально розроблених інформаційних технологій,

а також приладів, апаратів, устаткування, інструментів, пристосувань, матеріалів і методів їх застосування з метою забезпечення найбільш ефективного проведення досудового розслідування [1, с. 91].

Заслугує на увагу і визначення, запропоноване Г.В. Остафійчуком, який визначає технічні засоби, що застосовуються у кримінальному провадженні, як сукупність технічних, програмно-технічних та програмних засобів, спеціальних пристроїв, автоматизованих систем, речовин та науково обґрунтованих способів і тактичних прийомів їх використання, що застосовуються відповідно до закону спеціально уповноваженими особами для досягнення науково обґрунтованого результату, який сприяв би захисту прав та законних інтересів учасників кримінального процесу, повному та швидкому розкриттю кримінальних правопорушень і викриттю осіб, винних в їх вчиненні [7, с. 92].

Важливим при цьому є те, що зазначені засоби:

- значно підвищують результативність сприйняття слідчим інформації про обставини вчинення злочину;

- сприяють встановленню точних характеристик об'єктів пізнання;

- забезпечують точну фіксацію об'єктів, фактів та обставин, а також накопичення, обробку і видачу необхідної інформації, полегшують її вивчення [8, с. 89].

Щодо поняття «дані», то воно є загальнонауковим. Відповідно до Академічного тлумачного словника дані – це «відомості, показники, необхідні для ознайомлення з ким-, чим-небудь, для характеристики когось, чогось або для певних висновків, рішень» [5]. Дані – це інформація, подана у формалізованому вигляді, прийнятному для обробки автоматичними засобами за можливої участі людини [3].

Більш ближчим для кримінально-правової науки є визначення даних як сукупностей відомостей, зафіксованих на певному носіїві у формі, придатній для постійного зберігання, передавання і оброблення [4].

У процесі дослідження особливостей використання даних, отриманих у результаті застосування науково-технічних засобів у кримінальному процесі, ми дійшли висновку, що в суто інформаційному розумінні поняття таких даних виражається в будь-яких відомостях про факти, встановлені за допомогою використання таких засобів, незалежно від того, чи були ці дані перенесені на технічний засіб фіксації, чи ні. Проте необхідно враховувати особливості положення чинного законодавства щодо даних, які можуть бути використані в процесі розслідування та розкриття кримінальних правопорушень. Такі дані мають відповідати засадам повноти, належності та допустимості, оскільки в подальшому формують доказове підґрунтя.

Таким чином, дані, одержані в результаті застосування науково-технічних засобів у кримінальному процесі, являють собою перенесені на технічний засіб фіксації відомості про факти, які відображені на різноманітних матеріальних носіях, мають інформаційну цінність та зміст, і на основі яких у визначеному законом порядку спеціально уповноважені

органи держави встановлюють наявність або відсутність обставин, що мають значення для правильного вирішення кримінальної справи [8, с. 7].

Особливостями даних, одержаних у результаті застосування науково-технічних засобів, є основні аспекти їх використання, а саме: криміналістичний, кримінологічний, оперативно-розшуковий, кримінально-процесуальний.

Криміналістичний аспект розкриває поняття та зміст даних для використання їх з діагностичною метою, для моделювання, побудови і висунення версій, а також для планування розслідування кримінальної справи. З точки зору кримінологічного аспекту зазначені дані містять у собі відомості про сутність, закономірності виникнення суспільного прояву злочинності.

В оперативно-розшуковій діяльності дані, одержані в результаті застосування науково-технічних засобів, використовуються в процесі доказування у кримінальному провадженні відповідно до положень кримінально-процесуального законодавства України, які регламентують порядок збирання, оброблення, перевірки та оцінки доказів.

Щодо кримінально-процесуального аспекту, то використання науково-технічних засобів та даних, одержаних у результаті, є регламентованим чинним кримінально-процесуальним законодавством, вони можуть бути використані в процесі доказування за умови законності їх одержання. Саме тому до таких даних мають бути висунуті ті ж вимоги, що й до доказів у кримінальному провадженні: належність та допустимість. Належність як характеристика доказів та, відповідно, даних означає, що вони прямо або непрямо підтверджують існування чи відсутність обставин, що підлягають доказуванню у кри-

мінальному провадженні, та інших обставин, які мають значення для кримінального провадження, а також достовірність чи недостовірність, можливість чи неможливість використання інших доказів [6].

Отже, застосування науково-технічних засобів, отримання та використання даних на подальших стадіях кримінального процесу має бути виправданим та сприяти виконанню основних завдань кримінального судочинства, і це є проявом змістовної (внутрішньої) складової частини процесу доказування.

Щодо допустимості, то допустимим будуть дані, які отримані з науково-технічних засобів, що були використані в кримінальному провадженні, у порядку, встановленому КПК України. Тобто допустимість є формальним (зовнішнім) вираженням процесу доказування та використання даних.

Важливою особливістю даних як доказів у кримінальному провадженні є те, що вони позбавлені суб'єктивізму особистісних джерел доказової інформації, що присутні й активно впливають на характер отриманої інформації, яка міститься в інших джерелах доказів, наприклад, показаннях свідків, потерпілих, обвинувачених.

Таким чином, у розслідуванні та розкритті кримінальних правопорушень значну роль відіграють різноманітні науково-технічні засоби фіксації інформації, які широко використовують на стадії досудового розслідування. Дані, одержані в результаті їх використання, є вагомим складовою частиною процесу доказування. Саме тому питання вдосконалення та формування єдиного теоретико-правового підходу до визначення поняття науково-технічних засобів та даних, отриманих у результаті їх використання, є актуальним та потребує подальшого наукового та практичного розроблення.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Баулін О.В., Ляш А.О. Використання науково-технічних засобів під час досудового розслідування. *Криміналістичний вісник*. 2013. № 1 (19). С. 88–93.
2. Гончаренко В.И. Научно-технические средства в следственной практике. Киев, 1984. 150 с.
3. Дані. URL: <http://xn--r1a3b.xn--b1amgblet.xn--j1amh/index.php/%D0%94%D0%B0%D0%BD%D1%96/> (дата звернення: 07.09.2019).
4. Дані, інформація і знання. URL: <https://poznayka.org/s41556t1.html> (дата звернення: 02.09.2019).
5. Дані. URL: <http://sum.in.ua/s/dani> (дата звернення: 07.09.2019).
6. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17/print> (дата звернення: 09.09.2019).
7. Остафійчук Г.В. Особливості використання технічних засобів у кримінальному провадженні. *Європейські перспективи*. 2015. № 5. С. 92–97.
8. Пунда О.О. Використання даних, одержаних в результаті застосування науково-технічних засобів, для доказування в кримінальному процесі: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. Київ, 2002. 18 с.



**Левчановський Д. Е.,**

*аспірант кафедри кримінального, кримінально-виконавчого права та кримінології  
Академії Державної пенітенціарної служби*

**Царюк С. В.,**

*кандидат юридичних наук,  
начальник юридичного факультету  
Академії Державної пенітенціарної служби*

## **МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЇЇ ЗАСТОСУВАННЯ**

### **MATERIAL LIABILITY OF SENTENCED PERSONS – REALITIES AND PROSPECTS OF IMPROVING AND APPLICATION**

Досліджено значущість матеріальної відповідальності засудженого, що застосовується до засудженого під час відбування покарання у виді позбавлення волі на певний строк, як невід'ємної складової частини виховного впливу на особистість засудженого для його виправлення і ресоціалізації.

Суспільство звикло сприймати Державну кримінально-виконавчу службу України як інституцію, що за своєю функцією покликана виконувати покарання за рішенням суду, але законодавство покладає на неї ще й завдання щодо виправлення і ресоціалізації засудженого до позбавлення волі за допомогою методів і засобів виховного впливу, які ідуть пліч-о-пліч із виконанням покарання. Матеріальна відповідальність засудженого до позбавлення волі є водночас критерієм оцінки застосування засобів виправлення і ресоціалізації і виступає як елемент цього ж виховного впливу. Тому проблемним залишається усвідомлення персоналом УВП необхідності різного застосування дисциплінарної та матеріальної відповідальності засуджених під час здійснення виховного впливу.

Стаття розкриває необхідність застосування матеріальної відповідальності засудженого, як нормативно-правової категорії, через призму виховного впливу на засуджених; спонукає до удосконалення механізму її застосування в практичній діяльності підрозділів УВП, створення відповідних методичних рекомендацій та потреби відповідних змін на законодавчому рівні стосовно зобов'язальних норм по відшкодуванню матеріальної шкоди, завданої засудженим установі під час відбування покарання, що у свою чергу допоможе закріпити фундамент одного з методів виховного впливу.

Зазначається, що метою виховного впливу за допомогою матеріальної відповідальності є усвідомлення ним факту проступку, юридичних та матеріальних наслідків, а також переосмислення свого вчинку в умовах ізоляції. Це має важливе значення, оскільки засуджені не зобов'язані відшкодувати матеріальні збитки, й тому виникає необхідність звернення до суду за відшкодуванням цих збитків, а це може призвести до втрати значення і «попиту» на такий виховний вплив із боку персоналу установи.

**Ключові слова:** *матеріальна відповідальність, засуджені, правослужняна поведінка, виправлення, виховний вплив.*

The significance of the sentenced person's liability has been investigated. It applies to a convicted person in prison for a term of imprisonment, as an integral component of the educational influence on such person to correct and re-socialize him.

The society is accustomed to perceive the State Criminal Enforcement Service of Ukraine as an institution, which by its function is intended to serve the sentences of a court, but the legislation also imposes on it the task of correcting and re-socializing the sentenced person using the methods and means of educational influence that go hand in hand with the execution of punishment. The liability of the convicted person is at the same time a criterion for evaluating the use of remedies and re-socialization and acts as an element of the same educational influence. Therefore, it is problematic for staff members of the Penal Institution to realize the need to apply the disciplinary and material responsibility of prisoners in the exercise of educational influence differently.

The content of the article reveals the need to apply the liability of the convicted person as a normative-legal category, through the lens of educational influence on the convicts. It encourages creation of appropriate methodological recommendations and improving the mechanism of their application in the practical activity of the units of the Penal Institution. And the need for appropriate changes at the legislative level regarding the mandatory rules on compensation for material damage caused to a sentenced institution while serving a sentence, which in turn will help to consolidate the foundation of one of the methods of educational influence.

It is noted that the purpose of educational influence through material liability is realizing by the isolated person the fact of wrongdoing, legal and material consequences, as well as rethinking his act. This is important because convicts are not required to compensate for material damage. Therefore, there is a need to go to court for material damages, which can lead to a loss of value and "demand" for such educational influence from the staff of the institution.

**Key words:** *liability, convicts, sentenced persons, law-abiding behavior, correction, educational impact.*

Матеріальна відповідальність засуджених до позбавлення волі на певний строк є однією зі складників засобів виправлення і ресоціалізації засуджених, проте застосування якої не вважається доцільним та ефективним у системі реалізації кримінальних покарань Державною кримінально-виконавчою службою України (далі – ДКВС України).

На нашу думку, причина нівелювання застосування дисциплінарної відповідальності до засуджених криється в певних складнощах щодо її практичної реалізації та тривалих часових затратах співробітників установ, які готують відповідні матеріали. Тому перевага надається застосуванню до засуджених дисциплінарних покарань іншого (нематеріально-

го) характеру, що аж ніяк не відшкодовує завданих збитків установі.

Протягом останніх років у наукових колах не було приділено достатньо уваги висвітленню проблем, пов'язаних із дослідженням питань щодо реалізації матеріальної відповідальності засуджених. Лише окремі аспекти її застосування в контексті виховного впливу на засуджених досліджувалися такими вітчизняними вченими, як: В.А. Бадира, Л.В. Багрій-Шахматов, І.Г. Богатирьов, В.В. Батиргарєєва, Т.А. Денисова, О.М. Джу́жа, В.В. Карелін, О.Г. Колб, І.С. Михалко, М.В. Романов, С.В. Царюк, І.В. Шмаров.

На наше переконання, для досягнення виправлення засудженого і повернення його до повноцінного життя в соціумі необхідно констатувати наявність взаємозв'язку між правовим регламентуванням виконання кримінального покарання та педагогічним впливом, в основу якого закладено здобутки пенітенціарної педагогіки, і яка відіграє значну роль на даному етапі наближення нашої пенітенціарної системи до загальноприйнятих стандартів поведінки засудженими в Європі.

Враховуючи сучасні тенденції пенітенціарної політики в Україні, зазначимо, що система виконання покарань повинна «виправити» засудженого, який став на хибний шлях, а не карати і травмувати психіку, використовуючи при цьому засоби й методи, перелічені у Кримінально-виконавчому кодексі (далі – КВК) України для досягнення мети виправлення і ресоціалізації.

Якщо звернути увагу на методи виховного впливу пенітенціарної педагогіки, то вони являють собою сукупність засобів безпосереднього чи опосередкованого педагогічного впливу на мислення, почуття та волю, поведінку засудженого з метою формування і корекції свідомості та досвіду поведінки, позитивних особистісних рис і якостей [1, с. 62]. Безумовно, що після ряду неодноразових заходів зі стягнення матеріальних збитків у засудженого підсвідомо почне працювати механізм корекції поведінки та створення позитивної динаміки в його поведінці щодо будь-якого майна, яке його оточує, та ставлення до тих благ, котрими він користується (навіть тими, що належать державі). Тобто стягнення матеріальних збитків із засудженого за протиправні дії стосовно державного майна повинно нести не абиякий вплив на свідомість засудженого і стимулювати правослухняну поведінку не тільки в місцях позбавлення волі, але і в майбутньому після звільнення з УВП.

Методи виправлення та перевиховання засудженого являють собою сукупність методів і способів педагогічного впливу на засудженого з метою викорінення в них негативних і формування позитивних якостей, а також привчання їх до правослухняної поведінки. Кожен із методів виховного впливу покликаний для впливу на обрані аспекти психологічної поведінки для виправлення засудженого і розвитку і формування певних позитивних якостей. У нашому випадку засуджений привчається бережливо ставитись до майна, яке йому не належить, та до керованої поведінки в місцях позбавлення волі, що мотивує його до перегляду власних якостей психоемоційної поведінки.

ної поведінки в місцях позбавлення волі, що мотивує його до перегляду власних якостей психоемоційної поведінки.

Безумовно, в місцях позбавлення волі є специфічні особливості педагогічного процесу, до яких можливо віднести такі:

- процес педагогічного процесу відбувається в умовах ізоляції особи від суспільства і регламентується кримінально-виконавчим законодавством України;

- засуджені зазвичай характеризуються як об'єкт впливу з відхиленням правової і моральної свідомості та соціальних ролей, із своєрідними психологічними станами;

- з боку засудженого засоби перевиховання сприймаються як засоби примусу і карання;

- не завжди можна проаналізувати результати педагогічного впливу в умовах УВП [2, с. 13].

Отже, педагогіка в місцях позбавлення волі повинна втілюватись як спеціально організована, цілеспрямована та систематична діяльність із формування людської особистості, з урахуванням соціального становища, середовища, яке оточувало особу до позбавлення волі, та особистісних морально-вольових якостей.

Враховуючи наукову позицію В.М. Синьова та В.В. Дрижака, в пенітенціарній літературі виділяють поняття *виправлення* і *перевиховання* (курсив наш – Л.Д.) як чітко розмежовані поняття, що покликані виконувати різні функції на різних етапах педагогічного впливу. На думку науковців, перевиховання являє собою двосторонній педагогічний процес, який покликаний спочатку вплинути на об'єкт, а потім відбувається сприйняття і засвоєння об'єктом цих впливів [3, с. 47], у результаті чого особа починає наблизитися до виправлення. А виправлення є процесом позитивних змін, які вже відбулися в особистості засудженого за допомогою засобів і методів впливу, що виражається в процесі перевиховання особи. Процес перевиховання є впливом вихователя на вихованця незалежно від віку засудженого [4, с. 394].

Адміністрація УВП, недооцінюючи педагогічний вплив на особистість засудженого, застосовує лише стягнення дисциплінарного характеру, і мета – корекція відповідальності за проступки й індивідуальний диференційований підхід – зводиться нанівець. Засуджений намагається виразити власними діями невдоволення або бойкот реакції держави на правопорушення чи діям персоналу УВП, що у свою чергу повинно супроводжуватись не примусовими засобами стягнення, а заходами педагогічного впливу для зменшення агресії і протиріч із боку особистості засудженого.

Ще один фактор, котрий треба взяти до уваги, це проблема запобігання пенітенціарної злочинності, адже спочатку потрібно усунути причини і умови, що породжують дане явище, оскільки основою запобігання злочинам є виявлення й усунення причин і умов, що їм сприяють [3, с. 49]. У нашому випадку навмисне пошкодження державного майна можна

розцінювати як злочини проти держави, які у свою чергу створюють детермінанти злочинності в майбутньому, адже виховного та педагогічного впливу не було. Як покаже практика, безкарність за невеличкі проступки породжує більш серйозні злочини. Що стосується причин і умов, то вони очевидні, адже прогалини, що існують у законодавчій базі та нормативно-правових актах, ідуть на користь особам, засудженим до позбавлення волі, оскільки за протиправні дії особа не несе матеріальної відповідальності, а в майбутньому може оскаржити в судовому порядку некоректність застосування до нього засобів виховного впливу, що створює загрозу основним принципам функціонування системи виконання кримінальних покарань, суспільного невдоволення, професіоналізму персоналу, котрий у свою чергу є своєрідним гарантом правосуддя в місцях позбавлення.

Повертаючись до проблематики досягнення виховного впливу через матеріальну відповідальність засудженого як правову категорію, вчені описують, що вплив – це складне соціальне явище, яке ще не має остаточного визначення в будь-яких галузях людського знання [5, с. 148]. Зазвичай вважається, що використання конкретних засобів, за допомогою яких досягаються зміни в поведінці особи, являє собою вплив. Особливістю виконання покарання є поєднання виховного впливу з каральним [6, с. 35]. Функція виховного впливу безпосередньо покладається на соціально-психологічний відділ, а разом із всіма засобами і методами, які прописані в «Правилах внутрішнього розпорядку установ виконання покарань», створюють умови для досягнення мети виправлення і ресоціалізації засудженого як особистості.

На етапі досягнення мети виховного впливу застосовується принцип раціонального застосування примусових заходів і стимулювання правослухняної поведінки [7, с. 75], який є поєднанням методів переконання і примусу. Завдяки поєднанню, фундаментальні ідеї, такі як переконання і примус, повинні забезпечувати позитивну динаміку в місцях позбавлення волі, яка б мала місце впливу на свідомість засудженого шляхом досягнення справедливого правосуддя під час відбування покарання в УВП.

Варто зазначити, що така норма права, як матеріальна відповідальність засуджених до позбавлення волі на певний строк, стосується лише відносин, які склалися між УВП та засудженим у результаті протиправних дій останнього стосовно державного майна, що знаходиться на балансі УВП. Ці правовідносини регулюються статтями 136 та 137 КВК України і повинні полягати у справлянні виховного впливу на засудженого, але цієї ролі не виконують через такі фактори: по-перше, відсутність зобов'язання засудженого відшкодувати матеріальні збитки за час перебування в УВП; по-друге, відсутність чітких рекомендацій та дієвої процедури стягнення матеріальних збитків із засудженого; по-третє, наявність небажання щодо її застосування співробітниками ДКВС України (щодо її здатності вплинути на свідомість та світогляд засудженого для досягнення

виховного впливу та в майбутньому перевиховання, виправлення і ресоціалізації).

Згадуючи статтю 1 пункт 2 КВК України, одним з основоположних завдань кримінально-виконавчого законодавства України є дотримання порядку застосування до засуджених заходів впливу з метою виправлення і профілактики асоціальної поведінки, що в нашому випадку – правильно застосовані заходи впливу, які дозволяють коригувати негативно спрямовану поведінку засудженого за допомогою відомих нам засобів виховного впливу.

Зазвичай безкарність, навіть за матеріальні проступки або невдоволеність засуджених справедливістю та доцільністю застосування до них засобів виховного впливу, може породжувати злочинність серед засуджених, направлену в бік персоналу ДКВС. Для запобігання протиправним діям засуджених персонал повинен проводити ряд заходів, а саме: інвентаризацію майна та зміну її балансової вартості (у зв'язку з тривалим часом перебування майна на балансі установи воно отримує статус нульової вартості, але своє призначення воно виконує в повній мірі) для полегшення процедури стягнення матеріальних збитків із засуджених за постановою начальника установи для подальшого стягнення їх із його заробітної плати. У цей час з'являється інша проблема, з якою має справу персонал ДКВС України, це право засудженого працювати, і він у свою чергу не зобов'язаний відшкодувати збитки, завдані установі за постановою начальника установи, оскільки він зобов'язаний відшкодувати тільки збитки згідно з п. 2 статті 118 КВК України за виконавчими документами. У свою чергу засуджені зобов'язані працювати в місцях і на роботах, які визначаються адміністрацією колонії, до погашення такої заборгованості, що не дозволяє стягнути матеріальні збитки із засудженого одразу після вчинення ним правопорушення. Відповідно до п. 7 ст. 137 КВК України після звільнення засудженого від покарання збитки, не відшкодовані ним під час відбування покарання, можуть бути стягнені за рішенням суду у встановленому законом порядку, де тоді є сенс санкції статті стосовно стягнення матеріальних збитків із засудженого під час відбування ним покарання та досягнення виховного впливу. За роки цінність збитку зменшиться, а затрати державних коштів на вирішення проблеми відшкодування збільшаться, і це додатково створить проблеми для керівників УВП у процесі вимушеної позовної діяльності.

Отже, на даному етапі реформування системи Державної кримінально-виконавчої служби України гостро стоїть питання щодо вдосконалення діяльності органів і установи виконання покарань. Тому існує нагальна потреба в розробленні методичних рекомендацій для персоналу ДКВС України щодо порядку та підстав стягнення матеріальних збитків із засуджених до позбавлення волі й, відповідно, закріплення на законодавчому рівні чітко сформульованих правових норм. Судова практика та результати досліджень свідчать, що виховний вплив не було досягнуто в повній мірі через незабезпечення від-

шкодування засудженим збитків під час відбування покарання, що могло би призвести до позитивного впливу на особу засудженого під час перебування в УВП [8]. Аналіз статті 136 КВК України дозволяє констатувати, що засуджені повинні відшкодувати збитки і додаткові витрати, заподіяні колонії (причому, пов'язані з припиненням втечі засудженого, лікуванням засудженого, який навмисно заподіяв собі тілесні ушкодження). Також проблеми, котрі

стосуються реалізації положень ст. 136 та 137 КВК України, вказують на недостатньо сформовану політику щодо розвитку і реформування системи ДКВС в цілому, оскільки засуджені, користуючись прогалинами в законодавстві на практиці, дестабілізують роботу персоналу УВП, заважаючи втілювати в процесі виховного впливу методи пенітенціарної педагогіки й протидіяти пенітенціарній злочинності загалом.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Дрижак В.В., Чебоненко С.О. Пенітенціарна педагогіка: курс лекцій : навчальний посібник. Чернігів, 2006. 214 с.
2. Богатирьов І.Г., Богатирьова О.І., Пузирьов М.С. Запобігання пенітенціарній злочинності в Україні : посібник ; за заг. ред. О.М. Джужі. Київ : ВД «Дакор», 2014. 96 с.
3. Синьов В.М., Кривуша В.І. Пенітенціарна педагогіка в основних запитаннях і відповідях : навчальний посібник. Київ, 2000. 123 с.
4. Савченко О. Щодо співвідношення понять «виховний вплив» та «соціально-виховна робота» в кримінально-виконавчому законодавстві України. *Науковий журнал «Юридичний вісник»*. Одеса, 2014. Вип. № 6. С. 393–396.
5. Глумачний словник сучасної української мови : понад 1250 статей (близько 40 000 слів). 2-ге вид., випр. і доп. / за ред. В.С. Калашник. Харків : Прапор, 2005. 992 с.
6. Кримінально-виконавче право України : підручник для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. / В.М. Трубников та ін. ; за ред. В.М. Трубникова. Харків : Право, 2001. 384 с.
7. Карелін В.В., Яковець І.С., Автухов К.А. Правове регулювання застосування заходів заохочення та стягнення у процесі покарань, пов'язаних з ізоляцією засуджених : монографія ; заг. ред. А.Х. Степанюка. Харків : Право, 2014. 240 с.
8. Єдиний державний реєстр судових рішень 2019. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47632921>.

**Михайлик О. Г.,**  
кандидат юридичних наук,  
докторант кафедри управління безпеки, правоохоронної та антикорупційної діяльності  
ПраТ «ВНЗ «Міжрегіональна Академія управління персоналом»

## **СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВА ЗУМОВЛЕНІСТЬ ФАКТОРІВ НАСИЛЬСТВА У ВИПРАВНИХ КОЛОНІЯХ СЕРЕДНЬОГО ТА МАКСИМАЛЬНОГО РІВНІВ БЕЗПЕКИ**

### **SOCIAL AND LEGAL CONDITIONALITY FOR THE FACTORS OF VIOLENCE IN CORRECTIONAL COLONIES OF MEDIUM AND MAXIMUM SECURITY LEVELS**

У статті розкрито соціально-правову зумовленість факторів насильства у виправних колоніях середнього та максимально-го рівнів безпеки. Обґрунтовано, що насильство у виправних колоніях – це соціально-правове явище, яке є досить складним і неоднозначним. Доведено вплив на прояви насильства у виправних колоніях таких факторів: національно-правових; соціально-психологічних та кримінологічних.

Протистояння адміністрації виправної колонії середнього та максимального рівня безпеки до насильства має велику превентивну цінність, по-перше, як стримувальний фактор для інших ув'язнених, по-друге, як засіб зниження рівня злочинності у місцях несвободи.

З погляду нашого дослідження цікавим елементом мотивації злочину є насильство, зміст якого лежить у сфері власної поведінки засудженого та виступає його стимулятором.

Зазначається, що насильство у виправних колоніях середнього та максимального рівня безпеки характеризується високим ступенем суспільної небезпеки, важливістю об'єкта кримінально-правової охорони та характером та розміром шкоди, заподіяної спеціальним суб'єктом злочину.

Вивчення соціальної зумовленості форм насильства у виправних колоніях середнього та максимального рівня безпеки показало, що ця проблема є однією з найгостріших серед засуджених, а тому потребує негайного її вирішення, насамперед на законному рівні, а також на рівні відомчих підзаконних актів.

Тому, розробляючи ефективні форми та методи запобігання насильству у виправних колоніях середнього та максимального рівня безпеки, ми пропонуємо Міністерству юстиції України врахувати їх під час підготовки відомчих нормативно-правових актів та відомчих інструкцій Кримінально-виконавчої служби України.

**Ключові слова:** соціально-правова зумовленість, фактори, насильство, виправна колонія, рівень безпеки.

The article reveals the social and legal conditionality for the factors of violence in correctional colonies of medium and maximum security levels. It is substantiated that violence in correctional colonies is a social and legal phenomenon, which is quite complex and ambiguous. The influence on the manifestations of violence in the correctional colonies of the following factors is proved: national-legal; socio-psychological and criminological.

The opposition from the administration of the correctional colony of medium and maximum security level to violence has a great preventive value, firstly as a deterrent to other prisoners, and secondly, the reduction of crime rates in places of non-freedom.

From the standpoint of our study, an interesting element of the motivation of a crime is violence, the content of which lies in the sphere of his own behavior of the convicted person and acts as its stimulator.

It is noted that violence in correctional colonies of medium and maximum security levels is characterized by a high degree of social danger, importance of the object of criminal law protection, and the nature and extent of the damage caused by the special subject of the crime.

The study of the social conditionality for the forms of violence in correctional colonies of the medium and maximum security levels has shown that this problem is one of the most acute among convicts, and therefore requires its immediate solution, first of all at the legal level, as well as at the level of departmental sub-legislation acts.

Therefore, when developing effective forms and methods for preventing violence in correctional colonies of medium and maximum security levels, we propose to the Ministry of Justice of Ukraine to take them into account when preparing departmental legal acts and departmental instructions of the Criminal and Executive Service of Ukraine.

**Key words:** social and legal conditionality, factors, violence, correctional colony, security level.

Вивчення нами практики роботи із засудженими в установах виконання покарань показало, що основними мотивами вчинення насильства засудженими виступають різноманітні протиріччя, які виникають між самими засудженими, засудженими і персоналом місць несвободи, а також які полягають у самій природі вчинення злочину.

У виправних колоніях середнього та максимального рівнів безпеки є досить велика категорія засуджених, які не виконують законних вимог адміністрації, як-от: необґрунтовано відмовляються від праці; схильні до конфліктів; вживають спиртні

напої; наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги чи інші одурманюючі засоби; виготовляють, зберігають та розповсюджують заборонені предмети. Саме такі особи є найбільш мотивованими і схильними до насильницьких дій в установах виконання покарань на свою користь.

Не вдаючись у подальшу дискусію з цього приводу, ми, на підставі аналізу вищезазначених концептуальних підходів до розуміння насильства у виправних колоніях України, робимо висновок, що це соціально-правове явище є досить складним і неоднозначним.

Теоретичною базою написання статті стали наукові праці вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема таких, як Ю.М. Антонян, Л.В. Багрій-Шахматов, О.М. Бандурка, М.П. Барабанов, В.С. Батиргарєєва, І.Г. Богатирьов, О.І. Богатирьова, М.Г. Вербенський, П. А. Воробей, В.О. Глушков, В.В. Голін, Б.М. Головкін, В.К. Грищук, І.М. Даньшин, С.Ф. Денисов, Т.А. Денисова, О.М. Джужа, А.І. Долгова, В.М. Дрьомін, О.О. Дудоров, В.П. Ємельянов, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.Г. Кальман, І.І. Карпець, В.В. Коваленко, О.Г. Колб, І.М. Копотун, О.М. Костенко, В.М. Кудрявцев, І.П. Лановенко, О.М. Литвак, О.М. Литвинов, В.В. Лунєєв, О.А. Мартиненко, П.П. Матишевський, М.І. Мельник, В.А. Мисливий, П.П. Михайленко, С.С. Мірошніченко, А.А. Музика, Д.Й. Никифорчук, Ю.В. Орел, В.І. Осадчий, М.С. Пузирьов, Г.О. Радов, А.В. Савченко, О.В. Старков, В.В. Сташис, А.Х. Степанюк, В.Я. Тацій, В.М. Трубников, В.О. Туляков, Г.А. Туманов, П.Л. Фріс, М.І. Хавронюк, В.Б. Шабанов, В.І. Шакур, О.О. Шкута, В.Є. Южанін, Н.М. Ярмиш, С.С. Яценко, М.М. Яцишин та інші дослідники.

**Метою статі** є вивчення соціальної зумовленості насильства у виправних колоніях середнього та максимального рівнів безпеки.

Вивчаючи питання насильства у виправних колоніях середнього і максимального рівнів безпеки України, ми намагалися з'ясувати його соціально-правову зумовленість, оскільки саме вона викликана наявністю системи факторів, завдяки яким саме і визначаються суспільно небезпечні форми індивідуальної поведінки засуджених та персоналу в процесі прояву насильства та визнають допустимість і доцільність застосування до них кримінально-правової заборони.

Навіть більше, наявність таких факторів уже вимагає від засуджених і персоналу виправних колоній середнього та максимального рівнів безпеки не вчиняти таке насильство. Водночас саме вступ України до Ради Європи зобов'язують вітчизняного законодавця привести національне право у відповідність до міжнародних і європейських стандартів у сфері виконання та відбування покарань. Це насамперед належить як до кримінального, так і до кримінально-виконавчого права, тому що їх норми мають статус найбільш ізольованих від правових систем інших держав і міжнародного права.

На цьому, зокрема, наголошує і вітчизняна дослідниця К.В. Бондарєва, розглядаючи питання забезпечення встановленого порядку виконання та відбування покарання (режиму) та наближення вимог останнього до міжнародних принципів та стандартів, рекомендацій міжнародних організацій у сфері виконання покарань, і вважає, що воно є нагальною потребою функціонування органів і установ Міністерства юстиції України у сфері виконання покарань [1, с. 56].

На такій же позиції стоїть і вітчизняний вчений В.М. Трубников, який вважає, що реформування кримінально-виконавчої системи України набуло нового змісту після вступу України до Ради Європи, коли українська держава взяла на себе зобов'язання

перед міжнародною спільнотою забезпечити сучасні підходи до пенітенціарних проблем на основі Європейських пенітенціарних правил, що містять керівні положення і принципи для тих країн-членів, які модернізують своє пенітенціарне законодавство та установи виконання покарань [2, с. 345].

Важливе місце в системі соціально-правової зумовленості форм насильства у виправних колоніях середнього та максимального рівнів безпеки займає застосування національно-правових факторів криміналізації насильства, які характеризуються необхідністю забезпечення та регулювання кримінально-виконавчих правовідносин за допомогою правових норм, закріплених у національному законодавстві, що виступає повною гарантією забезпечення дотримання прав і свобод засуджених та ув'язнених в установах виконання покарань України.

Серед законодавчих актів, які суттєво впливають на криміналізацію насильства в установах виконання покарань, ми виділяємо насамперед Конституцію України, яка була прийнята 28 червня 1996 р. і закріпила нові ціннісні пріоритети. Так, у ст. 3 Основний Закон України проголосив людину, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпеку найвищою соціальною цінністю [3], а враховуючи те, що в місцях несвободи перебуває більше 55 тисяч громадян нашої країни, забезпечити їх права і свобод та безпеку – головний обов'язок держави.

Прийнятий у квітні 2001 р. осучаснений Кримінальний кодекс України запровадив нову, більш гуманну систему кримінальних покарань, а також суттєво розширив перелік покарань, не пов'язаних з позбавленням волі. Це дозволило Міністерству юстиції України зменшити кількість установ виконання покарань, покращити умови відбування засудженими покарань, а судам – розширити спектр застосування альтернативних видів покарань.

Цілком логічним і взаємопов'язаним продовженням осучаснення кримінального законодавства стала й адаптація до європейських стандартів поведінки з ув'язненими і засудженими вітчизняного кримінально-виконавчого законодавства.

Прийняття 11 липня 2003 р. Кримінально-виконавчого кодексу України, на думку професора В.М. Трубникова, суттєво розширило зміст поняття «національний закон», який сьогодні включає в себе не тільки основи національного законодавства, а й обов'язкові до виконання інші нормативні акти і постанови, судові рішення тощо, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України [2, с. 203].

Відповідно до ч. 1 ст. 1 цього Кодексу, як вказує учений, головною метою кримінально-виконавчого законодавства України є регламентація порядку та умов виконання та відбування кримінальних покарань з метою захисту інтересів особи, суспільства і держави, шляхом створення умов для виправлення і ресоціалізації засуджених, запобігання вчиненню нових злочинів як засудженими, так і іншими особами, а також запобігання тортурам та нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню із засудженими [2, с. 208].

Окремо слід звернути увагу і на Закон України «Про Державну кримінально-виконавчу службу України», який на законодавчому рівні закріпив завдання, основні принципи та правову основу діяльності, структуру та інші важливі положення, що регламентують функціонування Державної кримінально-виконавчої служби України [4].

Водночас варто зауважити, що у прийнятих Верховною Радою України вищезазначених нормативно-правових актах, як вітчизняними науковцями та практиками, так і міжнародними експертами, було виявлено цілу низку недоліків і прогалин, що негативно впливають на функціонування кримінально-виконавчої системи України загалом та на протидію насильству в установах виконання покарань зокрема, а також на вчинення засудженими нових злочинів.

Проведене дослідження соціальної зумовленості форм насильства у виправних колоніях середнього та максимального рівнів безпеки показало, що ця проблема є однією з найбільш гострих серед засуджених, а тому вимагає свого негайного вирішення передусім на правовому рівні, а також на рівні відомчих підзаконних нормативно-правових актів.

Саме вивчення різноманітних правових джерел дає нам підстави констатувати, що найбільш проблемними і неврегульованими питаннями насильства у виправних колоніях середнього та максимального рівнів безпеки є питання, що пов'язані зі змістом та реалізацією кримінально-правової та кримінологічної політики України.

Хоча і в Кримінальному кодексі (ст. 50), і у Кримінально-виконавчому кодексі (ст. 1) законодавець чітко визначив одне з ключових завдань кримінологічної політики – запобігання вчиненню нових злочинів засудженими, однак про насильство загалом у чинних законах законодавець взагалі не веде мову.

Водночас, згідно з дослідженнями наукової школи «Інтелект», кожен другий вчинений у місцях несвободи злочин передбачав насильство або щодо засуджених або щодо пенітенціарного персоналу. Така правова невизначеність створює умови для подальшого насильства у виправних колоніях середнього та максимального рівнів безпеки та вчинення засудженими нових злочинів.

І хоча поняття насильства у виправних колоніях середнього та максимального рівнів безпеки частково заповнюється через підзаконні нормативно-правові акти, в тому числі акти Міністерства юстиції України у сфері виконання покарань, це не відповідає вимогам Європейських стандартів поведіння за ув'язненими і засудженими.

Основним відомчим актом Державної кримінально-виконавчої служби України у цій галузі діяльності є Правила внутрішнього розпорядку установи виконання покарань, у яких зазначено, що з метою підтримання належного правопорядку в установах виконання покарань, попередження злочинів та правопорушень серед засуджених здійснюється комплекс спеціальних профілактичних заходів щодо виявлення, постановки на облік та організації нагляду за особами, схильними до вчинення правопорушень [5].

У процесі дослідження насильства у виправних колоніях середнього та максимального рівнів безпеки ми звернули увагу на проблему недопущення потрапляння заборонених предметів, речей та речовин в установи виконання покарань як засобів вчинення насильства.

До речі, наша позиція співпадає і з дослідженням К.В. Бондаревої, яка в результаті проведеного нею анкетування співробітників установ виконання покарань встановила, що більше половини опитаних, а саме 54,6%, негативно оцінили свою роботу по недопущенню потрапляння заборонених предметів, речей та речовин до установ, де вони проходять службу [1, с. 12].

На цій же позиції стоїть і вітчизняна дослідниця Л.Г. Якименко, яка, досліджуючи загальносоціальні заходи перекриття каналів потрапляння заборонених предметів, речей та речовин в установи виконання покарань, дійшла висновку про необхідність виявлення й усунення причин і умов, обставин, що сприяють цьому явищу [6, с. 186]. Серед найбільш поширених видів заборонених предметів, що надходять до установ виконання покарань незаконним шляхом, вчена виділяє: гроші, спиртні напої, наркотичні засоби тощо [7, с. 197].

Цікавою в контексті нашого дослідження є позиція вітчизняного кримінолога І.М. Копотуна, який вважає, що надходження до засуджених вищерахованих предметів спричиняє негативні наслідки, пов'язані з ускладненням оперативної обстановки в кримінально-виконавчих установах, виникненням надзвичайних подій кримінального характеру тощо [8, с. 61].

Не винятком є і вчинення у виправних колоніях середнього та максимального рівнів безпеки насильства як до засуджених, так і персоналу. Отже, протидія з боку адміністрації виправних колоній середнього та максимального рівнів безпеки насильству має велике профілактичне значення, по-перше, як стримуючий фактор для інших засуджених, а по-друге, як засіб зменшення рівня злочинності у місцях несвободи.

Окремо ми у нашому дослідженні звертаємо увагу і на соціально-психологічні фактори, які призводять до вчинення насильства в установах виконання покарань. З цього приводу ми підтримуємо позицію А.І. Коробєєва, який вважає, що кримінально-правова заборона діяння виправдана лише тоді, коли суспільною психологією та правосвідомістю той чи інший різновид девіантної поведінки сприймається як такий, що потребує кримінальної карності [9, с. 84].

Серед соціально-психологічних факторів насильства у виправних колоніях середнього та максимального рівнів безпеки ми виділяємо його мотивацію і засоби застосування, що, з одного боку, відповідає цілям, мотивам, намірам та прагненням вчинити такий злочин, а з іншого боку, стимулюванню активної поведінки під час його вчинення.

До речі, мотивація, на думку вітчизняного кримінолога А.Ф. Зелінського, це процес реалізації мотиву, процес внутрішньої психологічної детермінації

поведінки. Мотивація – це детермінація, реалізована через психіку. Отже, під мотивацією слід розуміти внутрішній механізм вчинення передбачених законом суспільно небезпечних діянь [10, с. 38].

Згідно з нашим дослідження цікавим елементом мотивації злочину є насильство, зміст якого лежить у площині власної поведінки засудженого і виступає його стимулятором. Серед мотивів насильства у виправних колоніях середнього та максимального рівнів безпеки можна виділити:

– корисливі, наприклад, отримання засудженим певних переваг із числа заборонених предметів та засобів тощо;

– психологічні, наприклад, агресія та схильність окремої категорії засуджених до справедливості в умовах відбування покарання;

– педагогічні, наприклад, занедбаність у вихованні, небажання пристосовуватися до умов життя в установі виконання покарань;

– кримінологічні, тобто небажання виконувати вимоги правил внутрішнього розпорядку виправної колонії тощо.

Проведене нами опитування працівників оперативних підрозділів виправних колоній середнього та максимального рівнів безпеки показало, що основними мотивами вчинення засудженими насильства виступають різноманітні протиріччя, які виникають між самими засудженими, засудженими і персоналом місць несвободи та в самій природі вчинення злочину.

У виправних колоніях середнього та максимального рівнів безпеки є досить велика категорія засуджених, які не виконують законних вимог адміністрації, як-от: необґрунтовано відмовляються від праці; схильні до конфліктів; вживають спиртні напої; наркотичні засоби, психотропні речовини або їх аналоги чи інші одурманюючі засоби; виготовляють, зберігають та розповсюджують заборонені предмети. Саме такі особи є найбільш мотивованими і схильними до насильницьких дій в установах виконання покарань на свою користь. Як наслідок, вчинення насильства у виправних колоніях середнього та максимального рівнів безпеки сприяє не тільки негативним показникам службової діяльності персоналу місць несвободи, а і можливості настання негативних наслідків.

Отже, насильство у виправних колоніях середнього та максимального рівнів безпеки характеризується високим ступенем суспільної небезпеки, важливістю та значимістю об'єкта кримінально-правового захисту та характером і розміром шкоди, яка заподіюється спеціальним суб'єктом злочину. Тому, на нашу думку, варто розробляти ефективні форми і методи запобігання насильству у виправних колоніях середнього та максимального рівнів безпеки, та надалі Міністерство юстиції України має враховувати їх під час підготовки відомчих нормативно-правових актів та відомчих інструкцій Державної кримінально-виконавчої служби України.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Бондарева К.В. Фактори криміналізації злісної непокори вимогам адміністрації установи виконання покарань. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія: Юридичні науки*. 2016. № 3. С. 55–58.
2. Трубников В.М., Шинкарьов Ю.В. Збірник нормативних актів з кримінально-виконавчого права України. Харків : Харків юридичний, 2008. 648 с.
3. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Про Державну кримінально-виконавчу службу України : Закон України від 23.06.2005 р. № 2713-15. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 30. Ст. 409.
5. Про затвердження Правил внутрішнього розпорядку установ виконання покарань: наказ Міністерства юстиції України від 29.12.2014 р. № 2186/5. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/z1656-14>.
6. Якименко Л.Г. Загальносоціальні заходи перекриття каналів потрапляння заборонених предметів, речей та речовин в установи виконання та слідчі ізолятори Державної пенітенціарної служби України. *Право і суспільство*. 2014. № 2. С. 183–188.
7. Якименко Л.Г. Суспільна небезпека проникнення заборонених предметів до установ виконання покарань. *Південно-український правничий часопис*. 2013. № 1. С. 197–199.
8. Копотун І.М. Кримінологічні заходи запобігання правопорушенням, пов'язаним із проникненням заборонених предметів до установ виконання покарань, та недозволеними (неслужбовими) зв'язками персоналу із засудженими. *Державна пенітенціарна служба України: історія, сьогодення та перспективи розвитку у світлі міжнародних стандартів та Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України* : матеріали міжнар. наук. практ. конф. (Київ, 28–29 березня 2013 р.). Київ : Державна пенітенціарна служба України, 2013. С. 61–63.
9. Коробеев А.И. Советская уголовно-правовая политика. Проблемы криминализации и пенализации. Владивосток : Изд-во Дальневосточного ун-та, 1987. 267 с.
10. Зелинский А.Ф. Криминальная психология: науч.-практ. изд. Киев : Юринком Интер, 1999. 240 с.



**Сперкач Н. А.,**

*кандидат юридичних наук,  
доцент кафедри кримінального права та кримінології  
Університету державної фіскальної служби України*

**Китун А. П.,**

*здобувач другого (магістерського) рівня вищої освіти  
кафедри кримінального права та кримінології  
Університету державної фіскальної служби України*

## **ПОЗИТИВНІ ТА НЕГАТИВНІ АСПЕКТИ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ГРАЛЬНОГО БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ**

### **POSITIVE AND NEGATIVE ASPECTS OF LEGALIZATION OF GAMING BUSINESS IN UKRAINE**

У статті розглянуто доцільність існування заборони на провадження грального бізнесу та основні недоліки законодавчого регулювання суспільних відносин у даній сфері. Досліджено причини криміналізації діяння зайняття гральним бізнесом в Україні та надано правову та практичну оцінку наслідкам такої криміналізації. Проаналізовано можливі шляхи вирішення проблеми тіньової економіки в Україні шляхом подолання незаконного зайняття гральним бізнесом за прикладом провідних держав Європи. Авторами виокремлено основні проблемні аспекти існування грального бізнесу поза законом та проаналізовано детермінанти, які провокують таке існування грального бізнесу.

Проаналізовано основні негативні та позитивні аспекти можливої легалізації грального бізнесу та її вплив на громадянське суспільство. Також проаналізовано законопроекти щодо легалізації грального бізнесу в Україні.

Також у статті досліджено позитивний зарубіжний досвід окремих іноземних держав щодо легалізації грального бізнесу. Зокрема, зазначено деякі аспекти легалізації на основі досвіду Фінляндії, Швеції, Німеччини. Авторами запропоновано впровадити досвід цих держав у законодавче регулювання грального бізнесу в Україні, зокрема в частині створення реєстрів боржників, які б не допускались до грального бізнесу, часткової легалізації грального бізнесу на виокремлених територіях, високої плати за ліцензію на провадження грального бізнесу і високих ставок оподаткування.

Важливим також є той факт, що авторами наведено нормативно-правовий аспект регулювання грального бізнесу в Україні, зазначено види відповідальності, які наразі застосовуються за вказане правопорушення. Також наведено ряд правових колізій, які є в нормативно-правових актах, що регулюють суспільні відносини у сфері грального бізнесу.

Також актуальності статті надає те, що авторами проаналізовано і психологічний аспект ігроманії, яка негативно впливає на громадянське суспільство, і відмічено фактори (детермінанти) вказаного негативного явища, що породжують і стимулюють розвиток правопорушень у вказаній сфері.

**Ключові слова:** *гральний бізнес, ігроманія, азартні ігри, легалізація грального бізнесу, тіньова економіка, наповнення бюджету, оподаткування.*

The article discusses the feasibility of a ban on gambling and the main shortcomings in the legislative regulation of public relations in this area. The causes of criminalization of the activity of gambling business in Ukraine are investigated and legal and practical assessment of the consequences of such criminalization is given. Possible ways of solving the problem of the shadow economy in Ukraine by overcoming illegal gambling business by example of the leading states of Europe are analyzed. The authors highlight the main problematic aspects of the existence of the gambling business outside the law and analyze the determinants that provoke such a gambling business.

The authors analyze the main negative and positive aspects of the possible legalization of the gaming industry and its impact on civil society. Bills on legalization of gambling business in Ukraine are also analyzed.

The article also examines the positive foreign experience of some foreign countries in legalizing the gambling business. In particular, some aspects of legalization are noted based on the experience of Finland, Sweden and Germany. The authors propose to introduce the experience of these states in the legislative regulation of gambling in Ukraine, in particular with regard to the creation of registers of debtors who would not be allowed to gambling, partial legalization of gambling in non-segregated territories, high license fees for gambling and high tax rates.

Also important is the fact that the authors outline the regulatory and legal aspects of regulating gambling in Ukraine, and indicate the types of liability that are currently applied to the said offense. The authors also outline a number of legal conflicts, which are in the legal acts that regulate public relations in the field of gambling.

Also relevant to the article is the fact that the authors analyzed the psychological aspect of gambling, which has a negative impact on civil society and noted the factors (determinants) of the said negative phenomenon, which generate and stimulate the development of offenses in this area.

**Key words:** *gambling, gambling addiction, gambling, legalization of gambling business, shadow economy, budget revenues, taxation.*

Актуальність даної теми зумовлюється незаконним існуванням грального бізнесу в Україні. Така ситуація склалась з 2009 року з прийняттям Закону України «Про заборону грального бізнесу в Укра-

їні» та внесенням змін до Кримінального Кодексу (ст. 203-2) та КУпАП, в яких йдеться про абсолютну заборону провадження грального бізнесу всіх видів азартних ігор, окрім державних лотерей.

Проте, незважаючи на кримінальну, адміністративну та фінансову відповідальність, гральний бізнес продовжує безкарно та майже відкрито існувати [3]. У свою чергу цікавим є те, що майже у всіх провідних державах Європи – Фінляндії, Швеції, Німеччині та Чехії – гральний бізнес є легальним, розповсюдженим та підконтрольним державі [4, с. 61]. Зважаючи на такі обставини, постає цілком логічне питання: а чи потрібна заборона в Україні на гральний бізнес, якщо вона фактично є лише номінальною? І чи є у провадженні грального бізнесу елементи кримінального діяння, характерного для Розділу VII Кримінального Кодексу України?

Над проблемою законодавчого регулювання грального бізнесу працювали такі науковці, як: П.В. Пірникоза та А.Є. Овчаренко, які притримуються думки щодо необхідності часткової легалізації грального бізнесу в Україні. У свою чергу В.Є. Скулиш та Н. Петричко вбачають суспільну небезпеку в зайнятті гральним бізнесом як для економіки держави, так і для соціального добробуту населення. На противагу зазначеному, науковці Р.М. Гишук та І.Д. Бойко переконані, що гральний бізнес є запорукою покращення туристичної сфери в Україні і надходжень до бюджету.

На основі викладеного можна сформулювати завдання дослідження, що полягає в аналізі позитивних і негативних сторін легалізації грального бізнесу в Україні.

Для злочинів у сфері господарської діяльності характерне вчинення дій, що посягає на охоронювані суспільні інтереси у сфері господарської діяльності та економіки [1]. Тобто дії, які посягають на нормальне функціонування інших суб'єктів господарювання чи якимось чином підривають економічну стабільність держави. Проте одним із вагомих підстав заборони грального бізнесу була саме аморальність, можливе розповсюдження гральної залежності серед населення, а також те, що гральний бізнес міг виступати способом відмивання грошей. Та чи місце тоді даному злочину серед злочинів у сфері господарської діяльності? Мабуть, ні. Коректним є віднесення злочину грального бізнесу до Розділу XII Кримінального Кодексу України «Злочини проти громадського порядку та моральності» відповідно до об'єкту, на який посягає даний злочин.

Щодо поширеності грального бізнесу по всьому світу та його легалізації, то можна припустити, що його розповсюдження зумовлюється ранньою історією виникнення такого роду заняття. Варто зазначити, що перші згадки про азартні ігри з'явилися ще за 3500 років до н. е. в Стародавньому Єгипті та Китаї [5, с. 20]. Даний факт свідчить про певну психологічну схильність людини як до «легких грошей», так і до бажання бути так званим «переможцем». Від цього і походить попит на азартні ігри серед населення. Але чому ж існує така величезна різниця в регулюванні і ставленні до грального бізнесу в кожній країні?

Насамперед для кращого розуміння сутності грального бізнесу доречним є проведення аналізу

його понять. Варто зазначити, що поняття грального бізнесу є досить широким за своїм змістом, оскільки включає в себе сукупність проведених дій підприємця для організації будь-якого виду азартних ігор. У свою чергу п. 1 ст. 1 Закону України «Про заборону грального бізнесу» визначає поняття грального бізнесу як діяльність, пов'язану з організацією, проведенням та наданням можливості доступу до азартних ігор у казино, на гральних автоматах, комп'ютерних симуляторах, у букмекерських конторах, в інтерактивних закладах, в електронному (віртуальному) казино незалежно від місця розташування сервера [2].

Щодо поняття азартних ігор, то Н. Петричко розділяє думки, які висвітлені в Міжнародній поліцейській енциклопедії: «це гра, яка передбачає собою внесення гравцем певної грошової суми з метою подальшого її збільшення, тобто виграшу, результат якого цілком або частково залежить від випадковості, водночас учасник гри ризикує позбавитись внесених коштів». Особливістю такої азартної гри, на думку науковця, є насамперед деструктивний вплив на охоронювані суспільні інтереси, що провокує ігрову залежність, знижує рівень моральності, негативно впливає на економіку держави тощо [6, с. 27].

Таким чином, гральний бізнес – досить специфічний вид господарської діяльності, який полягає в отриманні прибутку від сплати гравцями коштів за участь у певній азартній грі. Специфіка полягає в тому, що гравець у свою чергу може отримати грошовий виграш, за умови перемоги у вищевказаній грі, і подвоїть чи потроїть свій вклад у гру або залишиться ні з чим. Така умова присутня в гральному бізнесі лише у «чесній грі». Наразі ж власники грального бізнесу ведуть його зовсім не за принципами чесності та шляхом шахрайських дій провокують лише програш учасників гри, проте якимось запобігти цьому державі не завжди під силу.

Також проблемним моментом є спосіб захисту даних відносин. У теорії цивільного права розглядають такі аномальні явища, як відносини в азартній грі між організатором азартної гри та гравцем, що будуються на договірних відносинах. У випадку перемоги гравця організатор зобов'язаний передати гравцю виграні гроші. Проте у разі відмови організатора виконати своє зобов'язання гравець позбавлений судового чи іншого роду захисту своїх прав. Це зумовлено відсутністю визнання в цивільному праві такого роду договору. Можливо, такого роду складнощі й послугували необхідністю абсолютної заборони грального бізнесу [7, с. 383–395].

Проте, з іншого боку, можливо, заборона грального бізнесу в Україні була не через проблематику регулювання, яка існувала, а через бажання звільнити від сплати податків власників грального бізнесу шляхом «номінальної» заборони на його провадження. Саме тому наразі гральний бізнес існує, незважаючи на його заборону, а правоохоронні органи не вживають жодних дій у разі викриття гральних автоматів та інших приладів для грального бізнесу. На підтвердження цього, слід зверну-

ти увагу на кримінальну справу № 225/6273/13-к, яка перебувала на розгляді Дзержинського міського суду Донецької області щодо притягнення до кримінальної відповідальності особи, яка з 2012–2014 років провадила незаконний гральний бізнес. Варто зазначити, що незаконна діяльність відбувалась в орендованому приміщенні неподалік центру міста [8]. Тобто протягом двох років правоохоронні органи не вживали жодних дій щодо зупинення незаконної діяльності, незважаючи на легкість викриття місця розташування такого приміщення, оскільки воно супроводжувалось типовою для замаскованого незаконного грального бізнесу вивіскою («державна лотерея», «лото»).

То чи є справжня необхідність заборони грального бізнесу та азартних ігор у нашій державі?

По-перше, заборона грального бізнесу безпосередньо запобігає розповсюдженню психологічної залежності від азартних ігор серед суспільства – так званої «ігроманії» [5]. Варто зазначити, що провідні психологи виокремили азартну залежність як психологічну хворобу, яка потребує лікування. Люди з такого роду залежністю відчують постійну тягу до гри та не можуть контролювати свою поведінку. Це у свою чергу пагубно впливає на якість їхнього життя та життя їхніх сімей. Тобто залежна від легких грошей людина відмовляється працювати на звичній роботі та постійно знаходиться в «найнижчому осередку суспільства». Часто це супроводжується алкоголем та наркотиками. Тобто особа вибивається зі звичного життя, стає асоціальною, замкнутою та залишається сам на сам зі своєю залежністю [9]. На жаль, в Україні не існує установ, котрі б надавали безкоштовну допомогу людям, які намагаються побороти ігрову залежність. На противагу цьому, існує пряма заборона закону в азартних іграх та розповсюдженні доступу до них.

Та чи дійсно це вирішує проблему ігроманії? На жаль, ні. Впливає на це низка факторів, зокрема:

- бездіяльність із боку правоохоронних органів та висока ступінь корупційності;
- масове існування гральних закладів із вільним доступом;
- висока кількість населення, яке нівелює будь-якими нормативними заборонами та веде життя поза законом (маргінали);
- відсутність адекватного регулювання сфери грального бізнесу;
- швидкий розвиток грального бізнесу в інтернет-просторі;
- низка прогалин та колізій у сфері регулювання грального бізнесу;
- неправильна кваліфікація діяння у сфері грального бізнесу судовими органами;
- відсутність проведення запобіжних заходів щодо грального бізнесу;
- безкарність власників грального бізнесу;
- вільний доступ неповнолітніх осіб до гральних автоматів онлайн-казино;
- відсутність єдиного тлумачення законодавства щодо наявності ознаки незаконності в діях праців-

ників гральних закладів, окрім власника (офіціанти, прибиральниці, бухгалтера, круп'є);

– відсутність механізму вилучення гральних приладів із цивільного обороту [7].

Зважаючи на проблематику регулювання грального бізнесу, дискусії щодо необхідності його легалізації є актуальними вже понад 10 років. Доцільним є аналіз позитивних та негативних аспектів легалізації для всебічного аналізу можливості запровадження законного провадження грального бізнесу.

Щодо позитивних аспектів легалізації грального бізнесу, то варто звернути увагу, що за високих ставок оподаткування та плати за ліцензію грального бізнесу це може значно підвищити рівень доходів до державного бюджету.

Також треба враховувати той факт, що гральний бізнес продовжує зараз існувати, знаходячись поза законом, а ступінь тіньової економіки колосально високий. У свою чергу легалізація вирішить ці дві суттєві проблеми. Це зумовлюється тим, що за чіткого нормативно-правового та державного регулювання певного сектору суспільного життя порушень буде менше, аніж у разі абсолютної заборони, оскільки за її порушення особи до юридичної діяльності так і не притягуються.

У свою чергу відкриття нових легалізованих гральних закладів створить нові робочі місця, що є безперечним позитивом на шляху боротьби з високим рівнем безробіття в Україні, а також легалізація грального бізнесу – це ще один крок на шляху до Євроінтеграції.

Щодо мінусів легалізації грального бізнесу, то важливою проблемою стане доступність суспільства до азартних ігор, що провокуватиме лише збільшення кількості ігроманів. Також складним буде регулювання заборони доступу до азартних ігор неповнолітніх осіб.

Наступним недоліком запровадження легалізації грального бізнесу є територія розташування казино та інших азартних ігор, оскільки осередок розміщення буде не зовсім «благополучним», від чого може страждати суспільство.

Також суттєвою проблемою є перспектива відмивання грошей в разі легалізації грального бізнесу, оскільки контролювати потоки коштів із грального закладу та від нього досить складно, що і стане чудовою знахідкою для злочинців та злочинних організацій.

Варто зазначити і те, що легальний гральний бізнес, як і будь-який інший, вимагає певних умов для його розвитку та нормального функціонування. Наприклад, інвестування, хороші умови бізнесу, адекватне оподаткування, попит на ринку і конкурентоспроможність не лише в Україні, а й у світі. Проте сфера грального бізнесу в Україні після легалізації буде на дуже низькому рівні порівняно з гральними закладами світу. Також, беручи до уваги глобалізаційні перетворення, український гральний бізнес може просто з часом «поглинутись» гральною транснаціональною корпорацією, без можливості конкурувати з нею, що може створити на території України осередок грального бізнесу всього світу, а це значно погіршить суспільний лад та економіку держави.

Варто зазначити, що неодноразово Верховною Радою України було обговорено перспективи та недоліки легалізації грального бізнесу. Зокрема, 13.05.2016 року було зареєстровано законопроект № 4663 про детінізацію ринку азартних ігор та забезпечення доходами бюджету з метою виконання соціальних зобов'язань, який передбачав ідентифікацію гравців з метою недопущення неповнолітніх осіб до грального бізнесу та фінансовий ценз щодо операторів, щоб гарантувати виплату виграшів [10]. Така модель регулювання сфери грального бізнесу нагадує європейську модель, що, безперечно, зблизило Україну з ЄС. У свою чергу політичні партії, які є прибічниками політики сусідньої держави, намагались запропонувати модель регулювання грального бізнесу, що аналогічна Російській Федерації, яка передбачає дозволенисть грального бізнесу лише у визначених територіях (дуже віддалених від столиці, що майже не користуються популярністю). Така модель має в собі більше негативних сторін і однозначно не вирішить ситуацію грального бізнесу в Україні.

У будь-якому разі, запроваджуючи легалізацію, слід особливу увагу приділити таким аспектам:

- 1) якісне та ефективне законодавство, яке максимально уникає колізій у нормативно-правових актах;
- 2) виокремлення дозволених видів провадження грального бізнесу та заборонених;
- 3) недоступність азартних ігор для неповнолітніх осіб;
- 4) виокремлення територіальних одиниць для провадження грального бізнесу;
- 5) особливі ставки оподаткування для провадження грального бізнесу;
- 6) чітко визначені вимоги для отримання ліцензії на ведення грального бізнесу в Україні [11].

Аналізуючи практику зарубіжних країн у сфері регулювання грального бізнесу, слід зауважити, що існують досить дієві механізми контролю, розвитку та оподаткування грального бізнесу. Доречним було б запозичення деяких елементів регулювання грального бізнесу в Україні для уникнення труднощів під час його легалізації.

По-перше, вартим уваги є досвід Чехії, законодавство якої передбачає створення реєстру осіб, яким заборонений доступ до гральних закладів, зокрема для осіб, які офіційно визнані банкрутами або ж отримують виплату по безробіттю. Доцільним для запровадження такого досвіду в Україні є також розширення цього списку для осіб, які не сплачують аліменти, та для осіб, які мають алкогольну або наркотичну залежність [12].

По-друге, цікавим є регулювання грального бізнесу в Швеції, яке передбачає собою існування лише державної гральної монополії та наявність особливих умов гри в гральних закладах та онлайн-казино, наприклад: особа перед початком гри повинна

вказати суму, яку вона готова програти протягом двох тижнів, та у разі перевищення вказаного ліміту доступ для неї блокується. Для України практика встановлення граничного ліміту була б дуже доречною, проте державну монополію у сфері грального бізнесу запроваджувати не варто, оскільки це не завжди тягне за собою надання хороших послуг або ж чесне та справедливе оподаткування.

По-третє, надзвичайно корисним є досвід Фінляндії, яка практикує використання коштів, отриманих від сфери грального бізнесу, на благодійність і допомогу людям, які цього потребують. Такий досвід легального грального бізнесу для України є необхідним не лише для знищення тіньової економіки, а й для вирішення багатьох соціальних проблем [13].

Щодо розташування грального бізнесу, то в законодавстві зарубіжних країн відсутній певний специфічний порядок розташування гральних закладів.

В одних країнах гральний заклад дозволений по всіх територіях, в інших – лише в туристичних містах або найбільших містах [13]. Для України доречним було б розташування грального бізнесу в Одесі – для збільшення туристів та процвітання бізнесу. Щодо думок про те, що гральні заклади повинні бути розташовані за межами міста, то прослідковується ряд позитивних і негативних аспектів щодо цього. Зокрема, у разі розташування гральних закладів за межами міста їх відвідуваність буде менша, що у свою чергу незначно збільшить кількість осіб з набутою ігровою залежністю. Проте у разі легалізації грального бізнесу лише поза межами міста український ринок гральних послуг стане неконкурентоспроможним.

Схожа ситуація із заборонаю онлайн-казино. Заборона зумовлюється складністю регулювання такого роду бізнесу. Також у всіх державах, які практикують легалізацію грального бізнесу, практикується створення сприятливих умов для вітчизняних гральних закладів та несприятливих для іноземних.

Отже, гральний бізнес в Україні, хоча зараз і заборонений, проте його становище вимагає змін. Під час аналізу позитивних та негативних аспектів легалізованого грального бізнесу варто зазначити, що все ж таки переважають позитивні сторони легалізації. Оптимальним варіантом для України є часткова легалізація грального бізнесу, з конкретними територіями розташування гральних закладів. Також доречно регламентувати високу плату за отримання ліцензії на зайняття гральним бізнесом та високі ставки оподаткування такого роду діяльності. Для уникнення втягнення осіб та їхніх сімей у скрутне фінансове становище варто створити реєстр осіб, які ухиляються від сплати аліментів, кредитів або є безробітними та отримують допомогу від держави, для яких були б заборонені азартні ігри. Зокрема, варто звернутись до досвіду зарубіжних країн, таких як Фінляндія, Швеція, Німеччина та інші.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
2. Про заборону грального бізнесу в Україні : Закон України від 15.05.2009 року № 1334-VI. Дата оновлення: 11.08.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1334-17> (дата звернення: 01.05.2019).
3. Аналітичні матеріали щодо ситуації з ігровим бізнесом. URL: [www.kmu.gov.ua/document/247528039/Azart.report.pdf](http://www.kmu.gov.ua/document/247528039/Azart.report.pdf) (дата звернення: 16.09.2019).
4. Пірникоза П.В. Легалізація грального бізнесу в Україні: фіскальний та економічний аспекти. *Науково-практичний журнал «Агросвіт»*. 2017. 21 травня. № 11. С. 61–69.
5. Ігроманія: сучасні реалії та шляхи подолання : науково-популярний посібник / І.Я Пінчук. ТОВ «Медичний журнал «Нейроньюс». 2018. 60 с.
6. Петричко Н. Незаконні азартні ігри: кримінально-правове та кримінологічне дослідження : дис. ... канд. іст. наук : 12.00.08. ; Київський національний університет. Київ, 2010. 258 с.
7. Майданик Р. Аномалії в цивільному праві України : навчально-методичний посібник. Київ, 2015. С. 383–395.
8. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74511620> (дата звернення: 15.09.2019).
9. Короленко Ц.П., Дмитриева Н.В. Психосоціальна аддиктологія. Издательство «Олсіб», 2015. 251 с.
10. Офіційний веб-портал Верховної Ради України. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59089](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59089) (дата звернення: 17.09.2019).
11. Скулиш В.Є. Правопорушення у сфері грального бізнесу як загроза економічній безпеці країни. *Вісник Верховного Суду України*. 2014. № 12. С. 41–44.
12. Овчаренко А.Є. Легалізація грального бізнесу на теренах України. *Вісник Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого*. 2017. № 3. С. 13.
13. Гишук Р.М., Бойко І.Д. Особливості функціонування грального бізнесу в європейських країнах та їхній досвід у контексті розвитку туризму в Україні. *Світове господарство і міжнародні економічні відносини*. 2017. № I–II. С. 258–270.

**Чернобаєв С. І.,**  
здобувач кафедри кримінального процесу  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

## ПІДСЛІДНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА КОМПЕТЕНЦІЇ СЛІДЧОГО

### JURISDICTION AS A COMPONENT OF THE INVESTIGATOR'S COMPETENCE

Законодавство України не містить легального визначення поняття «підслідність», хоча на теоретичному рівні ця юридична категорія неодноразово ставала предметом наукового дослідження, її зміст, види постійно трансформувалися в залежності від змін у законодавстві України.

Суспільно-політична обстановка, зумовлена порушенням територіальної цілісності України, пріоритет кримінальної політики держави у напрямку боротьби з тероризмом, корупцією стали передумовою появи нових органів досудового розслідування, зміни процесуального статусу слідчого. Це дозволяє продовжувати науковий пошук у напрямі вдосконалення дефініції «підслідність», визначення її характерних складників, видів тощо.

У статті розглянуто питання щодо співвідношення понять «компетенція слідчого» та «підслідність», аргументовано, що перше є більш широким. Звернено увагу на нормативну конструкцію статей Кримінального процесуального кодексу України, що визначають правила підслідності, зокрема в ретроспективному плані.

Аналіз критеріїв, за яких то чи інше кримінальне провадження віднесене до сфери діяльності (відання) того чи іншого органу досудового розслідування, зокрема, місце вчинення кримінального правопорушення, кваліфікація кримінального правопорушення (подія кримінального правопорушення, характер наслідків, суб'єкт кримінального правопорушення, форма його вини), особливий статус суб'єкта злочину, вид та розмір предмету злочину та шкоди, заподіяної кримінальним правопорушенням, статус постраждалої особи, пов'язаність діянь тощо, дозволив зробити висновок про доцільність уведення в науковий обіг поняття «кримінальна процесуальна характеристика кримінального правопорушення». Надано авторське визначення поняття «підслідність», під якою слід розуміти регламентовану законом складову частину компетенції слідчого на здійснення досудового розслідування певної категорії кримінальних проваджень, що визначається в залежності від кримінальної процесуальної характеристики кримінального правопорушення.

**Ключові слова:** слідчий, компетенція, підслідність, кримінальне провадження.

The legislation of Ukraine does not contain a legal definition of the concept of “jurisdiction”, although at the theoretical level this legal category has repeatedly become the subject of scientific research, its content and types have been constantly transformed depending on changes in the legislation of Ukraine.

The socio-political situation caused by the violation of the territorial integrity of Ukraine, the priority of the state's criminal policy in the fight against terrorism, corruption, have become a prerequisite for the emergence of new bodies of pre-trial investigation, changes in the procedural status of the investigator. This allows us to continue scientific research in the direction of improving the definition of “jurisdiction”, the definition of its characteristic components, species and more.

The article discusses the relation between the terms “investigator competence” and “jurisdiction”, arguing that the former is broader. Attention is drawn to the normative construction of the articles of the Criminal Procedure Code of Ukraine, which define the rules of subsidiarity, in particular, in retrospect.

Analysis of the criteria under which a criminal proceeding is assigned to the sphere of activity (management) of a particular pre-trial investigation body, in particular, the place of commission of a criminal offense, qualification of a criminal offense (event of a criminal offense, nature of the consequences, the subject of the criminal offense, its form guilt), the special status of the subject of the crime, the type and size of the object of the crime and the harm caused by the criminal offense, the status of the victim, the connectedness of actions, etc., allowed to conclude on the expediency of introducing into scientific circulation the concept of “criminal procedural characteristics of criminal offenses”. The author defines the concept of “jurisdiction” by which the constituent competence of an investigator for conducting pre-trial investigation of a certain category of criminal proceedings, which is determined depending on the criminal procedural characteristic of a criminal offense, should be understood.

**Key words:** investigator, competence, jurisdiction, criminal proceedings.

Відповідно до п. 17 ч. 1 ст. 3 Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) слідчий – це службова особа органу Національної поліції, органу безпеки, органу, що здійснює контроль за додержанням податкового законодавства, органу державного бюро розслідувань, органу Державної кримінально-виконавчої служби України, підрозділу детективів, підрозділу внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України, уповноважена в межах *компетенції*, передбаченої цим Кодексом, здійснювати досудове розслідування кримінальних правопорушень. Іншими словами, законодавець уповноважує слідчого на здійснення досудового розслідування, але лише в межах його компетенції.

У «Новому тлумачному словнику української мови» поняття «компетентний» має таке визначення: «який має достатні знання в якій-небудь галузі»; «який з чим-небудь добре обізнаний; тямущий; який ґрунтується на знанні; кваліфікований»; «який має певні повноваження; повноправний, повновладний».

У юридичній сфері можна побачити різні погляди на окреслену категорію.

Так, на думку Б.М. Лазарева, компетенцією є система повноважень, що включає права і обов'язки виконувати певні функції по відношенню до визначених об'єктів [1, с. 121]. Державно-владним установленням компетенції, як вказує С.Г. Серьогіна, чітко фіксуються обсяг і зміст діяльності суб'єкта.

Одночасно проводиться розмежування його функцій з функціями інших суб'єктів, що співвідносяться з ним як за «вертикаллю», так і за «горизонталлю», іншими словами, закріплюється певний порядок розподілу всієї сукупності державних функцій [2, с. 46]. Ю.А. Тихомиров дає визначення компетенції як владного повноваження по забезпеченню законом вимог уповноваженого суб'єкта і його дії щодо фізичних і юридичних осіб [3, с. 177].

Досліджуючи категорію «компетенція» в розрізі кримінальних процесуальних правовідносин, Л.М. Лобойко розуміє її як покладений кримінально-процесуальним законом на відповідні органи обсяг публічних справ у сфері вирішення кримінально-правових конфліктів, що виникають у суспільстві. Структура кримінально-процесуальної компетенції, на думку вченого, складається з таких елементів: кримінально-процесуальні функції, предмет відання та владні повноваження [4, с. 25–26].

І.М. Кузнецов стверджує, що, характеризуючи компетенцію, варто окреслити сферу чи область застосування наданих суб'єкту владних повноважень, характер питань, якими він має займатись. Таким елементом є предмет відання, другим – повноваження органу. Отже, поняття «предмет відання» використовується на позначення конкретної сфери, в якій можлива реалізація повноважень [5, с. 14].

Проводячи паралель між загальним поняттям «компетенція» та компетенцією слідчого, О. Лисецький зауважує, що основними її ознаками є: 1) наявність кола державно-владних повноважень, делегованих слідчому як службовій особі; 2) сфера правових знань, якими володіє слідчий як суб'єкт кримінального провадження; 3) вміння оперувати спеціальними знаннями, набутими слідчим у навчально-виховному процесі; 4) наявність практичного досвіду у сфері кримінальних процесуальних відносин як об'єкту регулювання. Вчений доходить обґрунтованого висновку, що компетенція слідчого складається із: 1) сукупності прав та обов'язків слідчого, регламентованих нормами правових актів; 2) сфери суспільних відносин, на яку спрямована діяльність слідчого, тобто середовище реалізації власних прав та обов'язків (предмет відання або підслідність) [6, с. 138].

Таким чином, поняття «компетенція» є ширшим за своїм обсягом, чим поняття «повноваження» та «предмет відання», оскільки є поєднанням змісту цих понять. Компетенція охоплює не тільки повноваження як сукупність прав та обов'язків слідчого, але й «предмет відання» як конкретну сферу, в якій можлива реалізація відповідних повноважень.

Повноваження слідчого як складова частина його компетенції, наданої йому на виконання завдань і функцій держави, мають владний, імперативний характер, є поєднанням права й обов'язку і фактично становлять «правообов'язок», який не можна не реалізувати.

Деякі вчені здійснювали свої дослідження у напрямі пошуку співвідношення понять «підслідність» та «компетенція», при цьому майже всі одноставні в думці про те, що останнє є більш ширшим за обсягом.

Зокрема, Л.М. Лобойко визначає, що структурними елементами кримінально-процесуальної компетенції є: а) нормативно встановлені цілі діяльності органів, які ведуть процес; б) предмет відання як юридично визначені певні сфери і об'єкти впливу, що відображаються в поняттях «належність заяв про злочини», «підслідність кримінальних справ»; в) владні повноваження як гарантована законом міра прийняття процесуальних рішень і вчинення процесуальних дій; 4) правові норми, що містяться в статутних нормативно-правових актах, є матеріальними «компетенційними» нормами, а кримінально-процесуальні норми – процесуальними «компетенційними» нормами [7, с. 77].

Н.В. Османова наголошує на тому, що підслідність є невід'ємною складовою частиною кримінально-процесуальної компетенції, слугує сполучною ланкою між суб'єктом кримінально-процесуальної діяльності та його повноваженнями в механізмі реалізації відповідних правових норм під час розслідування кримінальних справ [8, с. 14].

Ю.І. Кицан констатує, що відносно поняття «компетенція» підслідність виступає як її складова частина, за допомогою якої окреслюється предмет відання конкретного органу досудового розслідування [9, с. 16].

Цікавою є позиція О.В. Селютіна з цього питання, який погоджується з правниками, що компетенція охоплює весь обсяг повноважень, яким наділений той чи інший орган держави або посадова особа (за його визначенням, компетенція у широкому сенсі). Між тим пропонує розрізняти компетенцію і у вузькому сенсі, під якою має на увазі підслідність [10, с. 174].

Погоджуючись із фактично одноставною думкою вчених відносно того, що підслідність є невід'ємною складовою частиною категорії «компетенція слідчого», звернемо вектор нашого наукового аналізу на поняття «підслідність», адже відсутність його законодавчого визначення призводить до різного підходу в розумінні цього правового феномена. Аналіз сучасних наукових поглядів на визначення підслідності зобов'язує визнати, що базова ідея дефініції в цілому залишилась непорушною. При цьому, безумовно, не можна заперечувати наявність новітніх наукових підходів до її визначення.

Враховуючи останні дослідження відповідної проблематики на дисертаційному рівні, лише наведемо думки юристів щодо поняття «підслідність» та висловимо власний погляд із цього питання.

Отже, І.Г. Башинська визначає підслідність як сукупність умов, які дозволяють визначити уповноважених посадових осіб на здійснення попереднього розслідування відповідно до правил кримінального судочинства [11, с. 33]. Ю.І. Кицан вказує, що «правомірним є визначення підслідності як частини компетенції органів досудового розслідування, яка полягає у праві й обов'язку розслідувати певну категорію кримінальних справ» [12, с. 161]. Л.М. Лобойко характеризує підслідність як сукупність встановлених законом ознак кримінальної справи, згідно з яки-

ми вона належить до провадження того чи іншого органу досудового слідства [13, с. 175]. О.А. Омаров надає визначення підслідності як сукупності правил, дотримання яких дозволяє встановити орган, що має здійснювати досудове розслідування кримінального правопорушення [14, с. 77]. О.В. Останін пропонує розуміти підслідність як встановлену кримінальним процесуальним законодавством компетенцію органів дізнання та слідства з розслідування кримінальних справ, залежно від сукупності ознак злочину, за якими вони порушені (або можуть бути порушені), і обставин скоєння злочину [110, с. 24].

О.В. Селютін, досліджуючи природу підслідності, вказує, що вона є суто кримінальним процесуальним поняттям, що зумовлено необхідністю розмежування повноважень органів розслідування стосовно провадження щодо певної категорії кримінальних справ. Її ж зміст автор вбачає у тому, що відповідно до підслідності здійснюється віднесення законом кримінальної справи (а також у низці випадків і матеріалів попередньої перевірки) до відання певного органу розслідування на підставі спеціально встановлених із цією метою ознак конкретного злочину (вид злочину, район його вчинення, особливості суб'єкта злочину), факт скоєння якого вбачається повноважним суб'єктом (слідчим, органом дізнання і т. п.) на різних етапах провадження у кримінальній справі, а також розгляду матеріалів попередньої перевірки [16, с. 26–28].

М.С. Строгович визначав підслідність як властивість справи, що полягає у тому, що вона відноситься до відання того або іншого слідчого або категорії слідчих [17, с. 41].

В.Н. Ягодінський вказує, що «під підслідністю слід розуміти встановлені кримінально-процесуальним законом правила, які визначають повноваження (права і обов'язки) органів попереднього (досудового) слідства та дізнання по веденню певних кримінальних справ про конкретні злочини залежно від їх юридичних ознак з метою забезпечення злагодженої, планомірної роботи по провадженню розслідування та успішному вирішенню завдань кримінального судочинства в даній стадії процесу» [18, с. 19].

Безумовно, категорія «підслідність» у науці кримінального процесу є базовою, майже кожний фахівець має власну думку щодо неї. Між тим залишається простір для пошуку найбільш оптимального визначення досліджуваної дефініції. Як слушно зазначають В.С. Зеленецький та М.В. Куркін, визначення будь-якого поняття сприймається правозастосовником у силу його логічності, переконливості. Зазначений факт дуже важливо підкреслити, оскільки він орієнтує на загальний (одноманітний) підхід не тільки в розумінні феномена, що розглядається, але й до його адекватного застосування на практиці [19, с. 27].

Використовуючи граматичну, логічну, систематичну форму тлумачення норм права, спробуємо висловити власну думку з досліджуваної проблематики та навести за результатами авторське визначення поняття «підслідність». Для цього звернемося

до нормативної конструкції статті «підслідність», зокрема в ретроспективному плані.

Так, відповідно до ст. 112 КПК України (1960 р.) у справах про злочини, передбачені статтями 157, 158...445 Кримінального кодексу України (далі – КК України), а також у всіх справах про злочини, вчинені службовими особами, які займають особливо відповідальне становище <...> досудове слідство провадитися слідчими прокуратури. Аналогічна конструкція міститься й в частинах 2, 3 цієї статті стосовно інших слідчих органів досудового розслідування.

Інакше викладені положення ст. 216 чинного КПК України, що визначають підслідність кримінальних проваджень. Зокрема, частина перша має такий зміст: «Слідчі органів Національної поліції здійснюють досудове розслідування кримінальних правопорушень, передбачених законом України про кримінальну відповідальність, крім тих, які віднесені до підслідності інших органів досудового розслідування».

Не важко побачити, що КПК України (1960 р.) на початку норми (частини норми) визначені ознаки кримінального правопорушення (кваліфікація, суб'єкт, пов'язуючи справи ознаки тощо), які є передумовою віднесення розслідування правопорушення до того чи іншого органу досудового розслідування. На відміну від такої побудови норми, чинний КПК України у ст. 216 відносить саме до компетенції слідчих органів досудового розслідування певні правопорушення, ознаки яких визначені у диспозиціях частин ст. 216 КПК України.

Таким чином, підтверджується висновок, окреслений вище про те, що відповідно до чинного кримінального процесуального законодавства підслідність є складовою частиною компетенції слідчого.

Іншим питанням, яке, на наш погляд, потребує вирішення, є встановлення критеріїв, за яких то чи інше кримінальне провадження віднесене до сфери діяльності (відання) того чи іншого органу досудового розслідування. Адже кожне кримінальне правопорушення є реальною подією, якій притаманні специфічні ознаки та особливості. Системний аналіз ст. 216, 218 КПК України дає підстави говорити, що ними є: місце вчинення кримінального правопорушення, кваліфікація кримінального правопорушення (подія кримінального правопорушення, характер наслідків, суб'єкт кримінального правопорушення, форма його вини), особливий статус суб'єкта злочину, вид та розмір предмету злочину та шкоди, заподіяної кримінальним правопорушенням, статус постраждалої особи, пов'язаність діянь тощо. На наш погляд, вбачається за доцільне у цьому сенсі уведення в науковий обіг поняття «кримінальна процесуальна характеристика кримінального правопорушення». На відміну від уже досить вживаних у науковому «побуті» понять кримінально-правової характеристики злочину як системи відомостей про злочин та інших категорій, пов'язаних із кримінальною відповідальністю за його вчинення, та криміналістична характеристика як сукупність ознак



та властивостей кримінального правопорушення, які необхідні для висунення та перевірки версій і вирішення завдань розслідування, запропоноване нами поняття має визначатися як сукупність ознак та властивостей кримінального правопорушення, які дозволяють вирішувати питання кримінального процесуального характеру, зокрема, визначати підслідність, підсудність, правила об'єднання та виділення кримінальних проваджень, здійснення негласних слідчих (розшукових) дій тощо.

Проведений вище науковий аналіз понять «компетенція», «компетенція слідчого», «підслідність» дає можливість висловити власне бачення на поняття «підслідність» та надати його визначення. Отже, підслідність – це регламентована законом складова частина компетенції слідчого на здійснення досудового розслідування певної категорії кримінальних проваджень, що визначається в залежності від кримінальної процесуальної характеристики кримінального правопорушення.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. Москва : Наука, 1972. 210 с.
2. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. С.Г. Серьогіної. Харків : Право, 2005. 256 с.
3. Тихомиров Ю.М. Теория компетенции. Москва : Юринформцентр, 2001. 320 с.
4. Лобойко Л.М. Кримінально-процесуальна компетенція : монографія. Дніпропетровськ : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2006. 188 с.
5. Кузнецов И.Н. Компетенция высших органов власти и управления СССР. Москва, 1969. С. 14.
6. Лисецький О. Співвідношення компетенції слідчого з предметом відання та його повноваженнями. *Національний юридический журнал: теорія і практика (Jurnalul juridic national: teorie și practică)*. 2016. № 4. С. 137–140.
7. Лобойко Л.М. Кримінально-процесуальна компетенція: поняття і структура. *Юридична Україна*. 2005. № 3. С. 73–77.
8. Османова Н.В. Институт подследственности в досудебном уголовном производстве : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 ; Акад. упр. МВД России. Москва, 2013. 23 с.
9. Кицан Ю.І. Підслідність кримінальних справ : автореф. дис ... канд. юрид. наук : 12.00.09 ; Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка. Київ, 2012. 20 с.
10. Селютин А.В. Подследственность как форма внешнего выражения разграничения компетенции государственных органов и должностных лиц при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности. *Проблемы в российском законодательстве*. 2010. № 1. С. 171–174.
11. Башинская И.Г. Проблемы правовой регламентации института подследственности в российском уголовном судопроизводстве : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 ; Краснодар. ун-т МВД России. Краснодар, 2007. 249 с.
12. Кицан Ю.І. Розмежування підслідності при порушенні та розслідуванні кримінальних справ. *Університетські наукові записки* ; Хмельниц. ун-т упр. та права. Хмельницький, 2010. № 1. С. 160–163.
13. Лобойко Л.М. Кримінально-процесуальне право: Курс лекцій : навчальний посібник. Київ : Істина, 2005. 456 с.
14. Омаров А.О. Институт підслідності в кримінальному провадженні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 ; Нац. юрид. універ. ім. Я. Мудрого. Харків, 2017. 214 с.
15. Останин А.В. Институт подследственности в уголовном процессе Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 ; Моск. юрид. ин-т МВД РФ. Москва, 1998. 133 с.
16. Селютин А.В. Проблемы разграничения подследственности в уголовном процессе : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09 ; Юрид. ин-т МВД России. Москва, 2000. 222 с.
17. Строгович М.С. Курс советского уголовного процесса : Порядок производства по уголовным делам по советскому уголовно-процессуальному праву. Москва : Наука, 1970. Т. 2. 516 с.
18. Ягодинский В.Н. Подследственность преступлений : учеб.-метод. пособие. Киев : МВД Украины, 1994. 76 с.
19. Зеленецкий В.С., Куркин Н.В. Обеспечение безопасности субъектов уголовного процесса : монография. Харьков : Издательство «КримАрт», 2000. 404 с.

## СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА

УДК 347.965

DOI <https://doi.org/10.15421/391981>

**Святоцька В. О.,**

*кандидат юридичних наук, адвокат,  
заступник Голови Комітету з підвищення професійної кваліфікації  
при Національній асоціації адвокатів України*

### ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТАНДАРТІВ СТРАХУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА СПЕЦІАЛІЗАЦІЇ АДВОКАТІВ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

### ENSURING THE IMPLEMENTATION OF PROFESSIONAL LIABILITY INSURANCE STANDARDS AND SPECIALIZATION OF LAWYERS: A COMPARATIVE LEGAL ASPECT

У статті аналізується реалізація на національному та європейському рівнях двох з основних стандартів адвокатської діяльності – страхування професійної відповідальності адвокатів та спеціалізація. Здійснюється аналіз норм національного законодавства, яке закріплює положення щодо страхування професійної відповідальності та спеціалізації адвокатів. Доводиться недосконалість норм національного законодавства у цій сфері та невідповідність європейським стандартам. Зокрема, аналізується Закон України «Про страхування», Проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо обов'язкового страхування професійної відповідальності адвоката), Положення про організацію та проходження стажування для отримання особою свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, Порядок підвищення кваліфікації адвокатів України.

Констатується необхідність запровадження спеціалізації адвокатів за певними галузями права, як це зроблено в інших державах. Пропонується до обов'язків адвокатів України віднести укладення договору страхування ризику професійної майнової відповідальності у зв'язку зі здійсненням ним адвокатської діяльності та зберігання у силі такого договору страхування протягом періоду адвокатської діяльності, оскільки вітчизняне законодавство не містить норм, які регулювали би страхування професійної відповідальності адвокатів. На сьогодні страхування професійної відповідальності адвоката в Україні є добровільним.

Пропонується Національній асоціації адвокатів України розробити відповідне положення, яке б регулювало спеціалізацію адвокатів на національному рівні, адже на сучасному етапі спеціалізація як стандарт адвокатської діяльності в Україні не врегульована ні на рівні законодавчих, ні на рівні підзаконних нормативно-правових актів. У нечисленних документах про цей стандарт лише згадується.

**Ключові слова:** страхування, професійна відповідальність, адвокат, адвокатська діяльність, ЄС.

The article analyzes the implementation at national and European levels of two of the main standards of advocacy – professional liability insurance and specialization. National legislation is being analyzed, which sets out provisions on professional liability insurance and the specialization of lawyers. The imperfection of the national legislation in this field and the non-compliance with the European standards are proved. In particular, the Law of Ukraine "On Insurance" is analyzed, the Draft Law on Amendments to Certain Laws of Ukraine (concerning compulsory insurance of the professional liability of a lawyer), the Regulations on the organization and training for obtaining a certificate of the right to practice as a lawyer, Procedure for training of lawyers.

There is a need to introduce the specialization of lawyers in certain areas of law, as has been done in other countries. It is suggested that the duties of lawyers of Ukraine include the conclusion of an insurance contract of professional property liability risk in connection with the exercise of his lawyer's activity and storage in force of such an insurance contract during the period of attorney's activity, since the domestic law does not contain rules that would regulate professional liability insurance. At present, the professional liability insurance of a lawyer in Ukraine is voluntary.

It is suggested that the National Bar Association of Ukraine should develop a provision that would regulate the specialization of lawyers at the national level, because at the present stage the specialization as a standard of advocacy in Ukraine is not regulated either at the level of legislative or by-laws. Few documents mention this standard.

**Key words:** insurance, professional liability, lawyer, advocacy, EU.

Рада асоціацій адвокатів та правничих спілок Європи рекомендує своїм асоціаціям-членам та всім адвокатам, які зареєстровані у цих асоціаціях, прийняти мінімальні стандарти щодо страхування професійної відповідальності. Ці стандарти повинні застосовуватися у всіх правничих практиках в Європейському Союзі та Європейській економічній зоні, як на національному, так і на міждержавному рівні, і є лише мінімальними стандартами, що не виключають використання вищих стандартів. До мінімаль-

них стандартів віднесено: 1) наявність обов'язкових вимог для всіх адвокатів бути застрахованими від цивільної (громадянської) правової відповідальності, яка виникає внаслідок їхньої професійної діяльності; 2) мінімальна сума такого покриття на період з початку 2005 р. повинна становити 100 000 євро за одну скаргу, із загальною сумою в 200 000 євро на весь рік. Для держав, які стали членами Європейського Союзу 1 травня 2004 р., і для держав, які стануть членами Європейського Союзу у 2007 р.,

це положення повинно бути запроваджене у 2008 р. Ці суми будуть періодично переглядатися. У будь-якому разі, суворіші правила, які існують у деяких державах щодо мінімальної суми, загальної річної суми чи обох сум, матимуть перевагу; 3) витрати на захист також покриваються на додачу до вже вказаної вище загальної суми; 4) покриття повинно поширюватися, за необхідності, на всіх партнерів, керівників, колишніх партнерів, інтернів та працівників або будь-яку людину, яка має право на заняття правничою діяльністю; 5) у разі якщо адвокат або фірма припиняє практику, будучи застрахованим за принципом подання скарг, страховка повинна забезпечити покриття ран-офф на період, що найближчий до терміну позовної давності у цій державі-члені; 6) рішення про те, чи страхування повинно здійснюватися за принципом «вчиненого діяння», чи «поданої скарги», повинно прийматися на національному рівні [1].

**Страхування професійної відповідальності адвокатів в Україні.** На жаль, українське законодавство не містить норм, які регулювали би страхування професійної відповідальності адвокатів. Зокрема, відповідні положення відсутні в Законі України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Отже, питання страхування професійної відповідальності адвокатів в Україні залишається актуальним і потребує детального вивчення та законодавчого врегулювання.

Слід погодитися з одним із небагатьох дослідників цього питання Д.В. Кухнюком стосовно того, що каменем спотикання на шляху до запровадження страхування професійної відповідальності адвокатів є недостатній рівень наукового дослідження цього виду страхування. На його думку, поняття «страхування професійної відповідальності адвоката» акумулює в собі загальні положення про страхування як вид цивільно-правових відносин та особливості статусу діяльності адвоката [2, с. 20–21].

Сьогодні страхування професійної відповідальності адвокатів в Україні є добровільним. Відповідно до п. 15 ст. 6 Закону України «Про страхування» від 7 березня 1996 р. № 85/96-ВР видом добровільного страхування є страхування відповідальності перед третіми особами, крім випадків страхування цивільної відповідальності власників наземного, повітряного та водного транспорту. Тож будь-який адвокат може застрахувати свою професійну відповідальність. Утім, поки що для українських адвокатів страхування професійної відповідальності не є нормою. Хоча згідно з п. 27 ст. 7 уже згаданого закону до видів обов'язкового страхування віднесено страхування професійної відповідальності осіб, діяльність яких може заподіяти шкоду третім особам, за переліком, встановленим Кабінетом Міністрів України [3]. Сьогодні такий перелік відсутній.

Наразі у Верховній Раді України зареєстрований проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо обов'язкового страхування професійної відповідальності адвоката)». Законопроектом пропонується віднести до видів обов'язкового страхування страхування ризику професійної майно-

вої відповідальності адвоката у зв'язку зі здійсненням ним адвокатської діяльності [4].

Також пропонується до обов'язків адвоката віднести укладення договору страхування ризику професійної майнової відповідальності у зв'язку зі здійсненням ним адвокатської діяльності та зберігання у силі такого договору страхування протягом періоду адвокатської діяльності [5].

Страхування професійної відповідальності адвоката поширюватиметься виключно на страхові випадки, що виникли внаслідок ненавмисних професійних помилок або недбалих дій адвоката під час здійснення адвокатської діяльності. Недбалі дії помічника адвоката, стажиста адвоката, особи, яка перебуває у трудових відносинах з адвокатом, або іншої, залученої адвокатом особи, також пропонується вважати страховим випадком. Договір страхування укладатиметься адвокатом особисто, якщо він здійснює адвокатську діяльність індивідуально або в організаційно-правовій формі адвокатського бюро або адвокатським об'єднанням, щодо всіх адвокатів, що здійснюють адвокатську діяльність в адвокатському об'єднанні. Типовий договір страхування ризику професійної майнової відповідальності у зв'язку зі здійсненням адвокатом адвокатської діяльності затверджуватиметься Кабінетом Міністрів України [6].

Водночас відповідні доповнення варто відобразити й в окремій статті Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», зазначивши, що адвокат, який здійснює адвокатську діяльність індивідуально або створив адвокатське бюро, зобов'язаний укласти договір обов'язкового страхування професійної відповідальності для покриття ризику відповідальності за матеріальні збитки, що можуть виникнути у зв'язку з його професійною діяльністю (допущені помилки або неналежне виконання професійних обов'язків), та поновлювати його дію впродовж строку зайняття адвокатською діяльністю. Адвокатське об'єднання укладає договір колективного страхування цивільно-правової відповідальності на користь невизначеного кола осіб за майнову шкоду, що може бути заподіяна під час виконання професійних обов'язків його учасниками. Мінімальна страхова сума та інші питання страхування професійної відповідальності адвокатів визначаються законодавчими актами України.

**Стандарт спеціалізації адвокатів.** У законодавстві держав-учасниць міжнародних відносин передбачено спеціалізацію адвокатів та спеціальне навчання або підготовку для здобуття відповідної спеціалізації. Так, у державах Європейського Союзу юристи (адвокати) можуть практикувати винятково в певних галузях права, відповідно до здобутої спеціалізації. Здобуття спеціалізації адвокатом у державах Європейського Союзу передбачає отримання спеціальних теоретичних знань та практичних навичок. Спеціальні теоретичні знання і практичний досвід за обсягом повинні перевищувати здобуті під час професійної юридичної освіти.

Доречно згадати влучне порівняння В.В. Городовенком юридичної професії з медичною: коли

людина хворіє, вона намагається звернутися не просто до лікаря, а до лікаря-спеціаліста у відповідній галузі – терапевта, стоматолога, хірурга тощо. Хоча, безумовно, будь-який лікар може надати першу медичну допомогу та здійснити елементарні медичні процедури. Але хвора людина все ж-таки більше довіряє вузькопрофільним фахівцям. Ні для кого не секрет, що краще довірити своє здоров'я спеціалісту, а не будь-якому лікарю, незалежно від спеціалізації [7, с. 13].

Так само і в юридичній професії – неможливо знати однаково добре все законодавство, адже в нашій державі це досить об'ємний масив законодавчих актів. Звичайно, гарний спеціаліст юридичного профілю розуміється на основних засадах усіх галузей права, але, як правило, адвокати мають спеціалізацію, яка, серед іншого, згадується в деяких галузевих нормативно-правових актах. Так, у п. 1.5.3. Положення про організацію та порядок проходження стажування для отримання особою свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю одним із завдань стажування виділено поглиблення професійної спеціалізації, накопичення практичного досвіду для якісного надання правової допомоги [8]. У п. 4.7 цього ж Положення зазначається, що у керівника стажування повинна бути довідка, яка б містила інформацію про спеціалізацію адвоката, і ця інформація повинна бути розміщена на офіційному веб-сайті Національної асоціації адвокатів України. Крім того, стажист має право стажуватися додатково у двох інших адвокатів з іншої спеціалізації, з умовою, що ці керівники надають основному керівнику

стажування письмовий звіт про засвоєння стажистом практичних навичок з відповідної спеціалізації (п. 5.2. Положення) [9].

У п. 2 Порядку підвищення кваліфікації адвокатів України також згадується про спеціалізацію адвокатів: «підвищення свого професійного рівня (підвищення кваліфікації) є важливим професійним обов'язком адвокатів, дотримання якого має забезпечувати <...> здобуття нової спеціалізації ...» [10].

Наведеними положеннями фактично вичерпується вітчизняна регламентація цього стандарту адвокатської діяльності.

Тож варто підтримати дослідників, які обґрунтовують необхідність запровадити спеціалізацію адвокатів за певними галузями права, як це зроблено в інших державах [11, с. 534].

**Підводячи підсумки**, зазначимо, що спеціалізація як стандарт адвокатської діяльності не врегульована ні на рівні законодавчих, ні на рівні підзаконних нормативно-правових актів. У нечисленних документах про цей стандарт лише згадується. Тому Національній асоціації адвокатів України слід розробити відповідне положення, яке б регулювало цю сферу адвокатського фаху.

Вітчизняне законодавство не містить норм, які регулювали би страхування професійної відповідальності адвокатів. На сьогодні страхування професійної відповідальності адвокатів в Україні є добровільним. Тож будь-який адвокат може застрахувати свою професійну відповідальність. Утім, поки що для українських адвокатів страхування професійної відповідальності не є нормою.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Мінімальні стандарти страхування професійної відповідальності європейських адвокатів, прийняті Радою асоціацій адвокатів та правничих спілок Європи. URL: <http://unba.org.ua/assets/uploads/news/post-relis/2015.05.18-roundtable-strahuvannya-minimal-standarts.pdf>
2. Кухнюк Д.В., Кухар А.В. Актуальні питання страхування професійної діяльності адвокатів в Україні. *Адвокат*. 2012. № 12. С. 20–21.
3. Закон України «Про страхування» від 7 березня 1996 р. № 85/96-ВР. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80>.
4. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо обов'язкового страхування професійної відповідальності адвоката) № 2298а від 6 липня 2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55909](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55909).
5. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо обов'язкового страхування професійної відповідальності адвоката) № 2298а від 6 липня 2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55909](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55909).
6. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України (щодо обов'язкового страхування професійної відповідальності адвоката) № 2298а від 6 липня 2015 р. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55909](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55909).
7. Городовенко В.В. Спеціалізація суддів як гарантія забезпечення належної якості та ефективності правосуддя. *Вісник Верховного Суду України*. 2008. № 1 (89). С. 13.
8. Положення про організацію та порядок проходження стажування для отримання особою свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, затверджене рішенням Ради адвокатів України від 3 лютого 2017 року № 6. URL: <http://unba.org.ua/assets/uploads/site/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%>.
9. Положення про організацію та порядок проходження стажування для отримання особою свідоцтва про право на заняття адвокатською діяльністю, затверджене рішенням Ради адвокатів України від 3 лютого 2017 року № 6. URL: <http://unba.org.ua/assets/uploads/site/%D0%BF%D0%BE%D0%BB%>.
10. Порядок підвищення кваліфікації адвокатів України, затверджений рішенням Ради адвокатів України від 14 лютого 2019 р. № 20. URL: [http://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/poryadki/2016-06-13-poryadki\\_57ebd2d6f3f41.pdf](http://unba.org.ua/assets/uploads/legislation/poryadki/2016-06-13-poryadki_57ebd2d6f3f41.pdf).
11. Коваленко Т.С. Досвід зарубіжних країн з питань організації адвокатури та пропозиції для України. *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Випуск 30. С. 534.

Фляжнікова Я. В.,

*аспірант кафедри організації судових, правоохоронних органів та адвокатури  
Національного університету «Одеська юридична академія»***ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ АДВОКАТА****EUROPEAN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION  
OF ATTORNEY PROFESSIONAL ETHICAL BEHAVIOR**

Європейський досвід правового регулювання професійної етичної поведінки адвоката є важливим та необхідним для будь-якої цивілізованої спільноти, а його позитивні характеристики можуть стати корисними для реформації чинного законодавства України та подальших наукових досліджень.

Оскільки професія адвоката сформована як орієнтир охорони прав людини у відносинах із державною владою, наявність чітких норм адвокатської етики, які відповідають загальноновизнаним світовим стандартам, є необхідною передумовою ефективності діяльності адвокатури як такої. Саме європейські загальноновизнані цінності, такі як право на життя, свободу та особисту недоторканність, власність, на справедливий суд та інші, будуть істинними цінностями лише у випадку реальної можливості їх захистити в цивілізованій правовій спосіб.

У статті здійснено огляд праці видатного юриста М. Молло «Правила адвокатської професії у Франції», де були сформовані важливі та необхідні професійні особистісні вимоги, яким повинен відповідати адвокат у сучасному демократичному суспільстві.

Досліджено окремі положення адвокатури Німеччини, яка є незалежною організацією в системі правосуддя, де адвокати – практично вільні підприємці. Причому визначено, що практика адвокатської діяльності в Німеччині містить чимало нововведень, насамперед вони стосуються країн, які входять до складу Європейського Союзу.

Необхідно вказати, що автором запропоновано для України: із досвіду Німеччини – встановити та утвердити єдиний мінімальний тариф, за якими би працювали як адвокатські об'єднання, адвокатські бюро, так і окремі адвокати; на основі огляду положень Загального кодексу правил для адвокатів країн ЄС визначено важливим наступним кроком для України впровадження норм щодо професійного страхування. Адвокати завжди повинні бути застраховані від пред'явлення необґрунтованих позовів, пов'язаних з недостатньою професійною компетентністю, а розмір страховки має бути встановлений у розумних межах.

Важливо зазначити, що в законодавстві інших країн Європи простежуються засади автономності адвокатської професії, незалежності, винятковості, самоуправління й самофінансування.

**Ключові слова:** адвокат, етика, деонтологічні засади, правове регулювання, європейський досвід.

The European experience in the legal regulation of the lawyer's professional ethical conduct is important and necessary for any civilized community. Its positive characteristics can be useful for reforming the current legislation of Ukraine and further scientific research.

Since the profession of lawyer is designed as a benchmark for the protection of human rights in relations with the government, the existence of clear standards of attorney ethics that meet the generally recognized world standards – is a necessary prerequisite for the effectiveness of the advocacy as such. It is Europe's universally recognized values, such as the right to life, liberty and security of person, property, fair trial and others, that will only be true values if they can be protected in a civilized legal way.

The article reviews the work of the eminent lawyer M. Mollo "Rules of the Bar in France" which outlines important and necessary professional personal requirements that a lawyer in a modern democratic society must meet.

The individual provisions of the German Bar, which is an independent organization in the justice system, are examined. The German Bar system allows attorneys to practice law virtually as free entrepreneurs. Moreover, it is determined that the practice of advocacy in Germany contains a lot of innovations, first of which is its concern with countries that are members of the European Union.

It should be noted that the author has suggested the first step for Ukraine – based on the experience of Germany – is to establish a single minimum tariff, which would be used by both law firms and individual lawyers. Based on the review of the provisions of the General Code of Practice for EU lawyers, an important next step for Ukraine has been identified is the rules on professional insurance. Attorneys should always be insured against unfounded claims that are related to insufficient professional competence, and the size of the insurance should be set within reasonable limits.

It is important to note that the laws of other European countries trace the principles of the autonomy of the legal profession, independence, exclusivity, self-government and self-financing.

**Key words:** attorney, ethics, deontological principles, legal regulation, European experience.

**Постановка проблеми.** Трансформація України в правову державу, де людина є найвищою цінністю та пріоритетом діяльності всіх органів державної влади, де свобода одного обмежена правами іншого, потребує спільних зусиль. Забезпечити утвердження та захищеність прав і свобод кожного покликана адвокатура.

Чому на Європейську спільноту покладений обов'язок здійснювати захист та контроль над її

діяльністю? Адже саме європейські загальноновизнані цінності, такі як право на життя, свободу та особисту недоторканність, власність, на справедливий суд та інші, будуть істинними цінностями лише у випадку реальної можливості їх захистити в цивілізованій правовій спосіб.

Професія адвоката сформована як орієнтир охорони прав людини у відносинах з державною владою. Наявність чітких норм адвокатської етики, які

відповідають загальноєвропейським світовим стандартам, є необхідною передумовою ефективності діяльності адвокатури як такої.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Дослідженню окремих аспектів адвокатської етики в інших країнах була приділена увага сучасних науковців: В.С. Бігуна, Т.В. Варфоломеевої, С.В. Компанейцева, В.В. Медведчука, О.Д. Святоцького та ін. Однак, урахувавши те, що в умовах сьогодення європейський досвід для України вважається пріоритетним, дана проблематика потребує подальшого дослідження та опрацювання.

**Метою статті** є виявлення позитивних характеристик деонтологічних засад професійної етичної поведінки адвоката в європейських країнах на основі дослідження їх правового регулювання та формулювання положень, спрямованих на вдосконалення законодавства України.

**Виклад основного матеріалу.** На прикладі Франції, від давніх часів до сьогодення, ми бачимо, що багатовіковий практичний досвід адвокатури, а також її звичаї та традиції сформували спільну для всієї міжнародної юридичної спільноти модель юриста (адвоката, правника) [1, с. 38].

Про це свідчить збірник традицій французької адвокатури, який був написаний у XIX столітті видатним юристом М. Молло. У праці «Правила адвокатської професії у Франції» були сформувані професійні та особистісні вимоги, яким повинен відповідати адвокат. Зокрема, було сформовано і таку вимогу (якість) до адвоката: «Адвокат повинен бути скромним і незалежним, чесним і педантичним, правдивим і стриманим, поміркованим та безкорисним. Незалежність адвоката є одним з основних принципів адвокатської діяльності, яка є правом адвоката і обов'язком. Незалежним адвокат буде тоді, коли буде поміркованим. Його поміркованість має бути в усьому, адже поміркованість зберігає благородство душі, силу розуму, дає владу над пристрастями, а ці якості необхідні адвокату. Гідність адвоката є гідністю всього адвокатського стану, тому Рада адвокатів має право вимагати від адвоката звіт про його суспільні діяння. Адвокат ніколи не повинен забувати свою присягу, яка є для нього релігією та законом» [2, с. 34].

Власне, М. Молло мріяв, щоб його праця набула інтернаціонального значення, і в цьому контексті варто відзначити, що сформовані ним принципи слугують основою сучасного законодавства Франції, що регулює діяльність адвокатури [3]. Загалом, професія адвоката у Франції сформована як «незалежна та ліберальна», тому втручання держави в особі компетентних органів у фінансову сферу діяльності адвоката з клієнтом досить обмежена. Взаємини адвоката та клієнта ґрунтуються на принципі добровільного волевиявлення, що є наслідком двосторонньої угоди, а гонорар залежить від складності справи, часу, витраченого у справі, її громадського значення, прав, що захищаються, витрат та отриманого результату.

Палати адвокатів у Парижі приділяють значну увагу питанню формування адвокатської етики

та висококваліфікованої підготовки фахівця загалом [4, с. 11]. Національний внутрішній регламент Франції про професію адвоката закріплює необхідність дотримання в адвокатській професії принципів чесності, лояльності, безкорисливості, делікатності, поміркованості, ввічливості та братерства [5, с. 5].

У Німеччині адвокатура є незалежною організацією в системі правосуддя, а адвокати – практично вільними підприємцями, які мають свої контори, наймають службовців [6, с. 243]. Федеральний закон Німеччини про адвокатуру окремим розділом регулює права та обов'язки адвоката, згідно з яким адвокат має бути гідним поваги та довіри, котрих вимагає його становище і поза своєю професією. Адвокат, до якого звернулися за захистом, і який відмовив у наданні такого захисту, зобов'язаний одразу ж вказати клієнту причину такої відмови та відшкодувати шкоду, яка була йому завдана внаслідок затримки часу з вини адвоката. Шкода, яка була заподіяна клієнту необґрунтованою відмовою, повинна бути відшкодована на загальних підставах відповідно до закону.

До того ж у Німеччині діє норма, якою адвокат зобов'язаний здійснювати представництво в цивільному процесі з метою захисту в трудових спорах, якщо його призначено у відповідності до норм цивільно-процесуального законодавства, закону про суди у трудових спорах чи на підставі інших положень про безоплатний тимчасовий захист. Такі ж положення діють і у сфері кримінального законодавства.

Адвоката може бути усунуто від здійснення своєї професійної діяльності, якщо: його діяльність не відповідає принципам права та високої моралі; він здійснював представництво іншої особи в одній і тій же справі; він був учасником однієї ж справи у ролі судді, арбітра, прокурора чи представника іншого підприємства, установи чи організації; якщо захищав інтереси клієнта, з яким він у постійних службових чи інших офіційно-ділових відносинах [7, с. 29].

Більше того, практика адвокатської діяльності в Німеччині містить чимало нововведень. Як приклад, кожному адвокату, який належить до країни Європейського Союзу (далі – ЄС), надається можливість подати документи та вступити до адвокатури Німеччини. Для цього потрібно подати до управління юстиції документ про статус адвоката та підтвердити громадянство країни ЄС [8].

Винагорода за адвокатські послуги в Німеччині встановлюється за домовленістю з клієнтом, відповідно до меж, які установлені федеральним статутом адвокатських тарифів. Відступити від положень, які встановлені у федеральному статуті адвокатських тарифів, можна лише у таких випадках, як: укладення з власним клієнтом письмової угоди щодо гонорару, де обумовлено вищий розмір, ніж установлений тарифом, та коли у продовжуваній угоді передбачено винагороду погодинно.

Для порівняння варто зазначити, що в Україні, у відповідності до Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність», основним критерієм оплати праці адвокатів за надану юридичну допо-

могу є домовленість між адвокатом чи керівником адвокатського об'єднання з клієнтом [9, с. 132].

До найбільш вагомих принципів адвокатської професії в Люксембурзі віднесено: гідність, добросовісність, старанність, порядність, незалежність та гуманізм, честь, лояльність, делікатність, поміркованість, ввічливість, безкорисливість та братерство [10, с. 216].

У Молдові адвокатська діяльність здійснюється за принципами: забезпечення гарантованого Конституцією права на захист, свободи і незалежності здійснення адвокатської діяльності, колегіальності й демократизму у взаємовідносинах між адвокатами, добровільного членства у професійних адвокатських об'єднаннях, забезпечення законності й гуманізму [11, с. 96].

У законодавстві про адвокатуру Литви виокремлено основні положення адвокатської професії: демократичність, колегіальність і чесна конкуренція у взаємовідносинах між адвокатами, свобода і незалежність адвокатської професії, нерозголошення таємниці клієнта, законність адвокатської діяльності, бездоганна поведінка, лояльність до клієнта та прагнення уникнути конфлікту інтересів [12, с. 186].

Цікавою для дослідження виявилась Адвокатура Польщі, діяльність якої регулюється Законом про адвокатуру, прийнятим Сеймом республіки 26 травня 1982 р. Прийняття цього закону було зумовлено істотними змінами в суспільному та політичному становищі країни. Як наслідок, законодавець посилив роль адвокатури задля підвищення престижу адвокатської професії. Згідно із Законом про адвокатуру Польщі: «адвокатура покликана надавати правову допомогу в справі охорони громадянських прав і свобод, у формуванні та застосуванні права». Завдання, викладені у ст. 1 цього Закону, поширюються також і на взаємодію адвокатури з державними органами, що свідчить про її авторитет і високе покликання [13].

Досліджуючи Правила незалежної професійної поведінки адвокатів Фінляндії, прийняті колегією адвокатів 9 червня 1972 р., прослідковується особлива свобода у професійній діяльності. Як приклад, наявне положення, яке характеризує значимість адвокатської професії, а саме: «...адвокат зобов'язаний у межах закону і правил належної професійної поведінки робити все можливе для захисту інтересів свого клієнта» [14, с. 84].

Кодекс поведінки адвоката, прийнятий Радою Шведської асоціації адвокатів від 9 листопада 1984 р., положення етичної поведінки адвоката висвітлює так: головний обов'язок адвоката полягає в тому, щоб у межах закону і професійної етики максимально ефективно відстоювати інтереси свого клієнта [15, с. 17].

Адвокати Бельгії діють за принципами незалежності та справедливості. Вони є вільними від будь-якого стороннього впливу, тиску, контролю та зовнішнього втручання під час виконання професійних обов'язків. У випадку, коли клієнт, подаючи позов, не має адвоката, і жоден з них самостійно не

береться вести справу, то керівник, який є старшим з усіх працюючих за віком, може призначити адвокату взяти на себе обов'язок прийняти таку справу, але у випадку, якщо в нього будуть відсутні істотні причини для відмови [16]. Водночас адвокату, якому було доручено вести справу, встановлено обов'язок діяти відповідно до норм моралі, сформованих суспільством.

У законодавстві інших країн Європи простежуються засади автономності адвокатської професії, незалежності, винятковості, самоуправління й самофінансування.

Сьогодні на території ЄС уже сформовано професійні правові організації, які підтримують статус та роль адвокатів. Це, зокрема, Рада адвокатів і правничих об'єднань ЄС (Council of the Bars and Law Societies of the European Union), яка виникла у 1960 р. Вона об'єднала 28 адвокатур Європи, таких країн, як: Австрія, Англія, Бельгія, Болгарія, Греція, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Люксембург, Македонія, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Франція, Хорватія, Чехія, Швейцарія та ін.

Представник європейської асоціації адвокатів з Австрії, Marcella Prunbauer-Glaser, розповіла про цю організацію. Вона об'єднує всі європейські асоціації адвокатів. Адвокатура кожної європейської країни є членом європейської асоціації адвокатури, і разом становить близько мільйона адвокатів. Важливу роль в Європі відіграє Австрійська асоціація адвокатів, яка є однією з найбільших, – в її складі більше 5500 адвокатів.

Члени Європейської асоціації адвокатів – це члени асоціацій тих країн, які є членами ЄС, та члени європейсько-економічного простору, а це Ліхтенштейн, Норвегія, Ісландія та ще 11 країн, які мають статус спостерігачів [17].

Радою Адвокатур ЄС 16 вересня 1977 р. було прийнято декларацію, яка визначила основні принципи, відповідно до яких рекомендувалося формувати всі майбутні етичні кодекси адвокатур держав-членів ЄС. Після спливу десяти років та активної роботи, у жовтні 1988 р. в Страсбурзі делегацією дванадцяти країн-учасниць на пленарному засіданні був прийнятий Загальний кодекс правил для адвокатів країн ЄС [18; 21]. Він вмістив у собі деталізацію положень щодо діяльності адвокатів за межами їхніх держав, але на території держави-члена ЄС.

Ірландія, наприклад, схвалила повністю цей Кодекс, замінивши ним свій попередній. У Нідерландах, Данії, Португалії та Бельгії діють як внутрішні кодекси, так і Загальний Кодекс, у Франції, Італії й Греції – кожна палата регіону адвокатів самостійно вирішує питання щодо імплементації та адаптації європейських положень щодо адвокатської діяльності.

Виходячи з положень Загального кодексу правил для адвокатів країн ЄС, важливими для України є норми щодо професійного страхування. Адвокати завжди повинні бути застраховані від пред'явлення необґрунтованих позовів, пов'язаних з недостат-

ньою професійною компетентністю. Розмір страховки визначається в розумних межах співвідносно з ризиком можливих помилок, допущених адвокатами у ході здійснення професійної діяльності [19].

До того ж важливою новелою у розвитку положень щодо діяльності адвоката стала сформована Директива Ради ЄС № 77/249, яка на законодавчому рівні закріпила міжнародну реєстрацію професійної діяльності адвокатів. Директивою передбачено (ст. 1): для забезпечення ефективної діяльності адвокатів у сфері захисту прав особи законодавством держав можуть бути встановлені додаткові вимоги щодо документів, які дозволяють надавати окремі види послуг.

Згідно з положеннями цієї Директиви адвокатом вважається будь-яка особа, яка наділена правом займатися такою діяльністю, незалежно від того, яку назву ця професійна діяльність має в тій чи іншій державі. Також у Директиві зазначено про різне розуміння терміна «адвокат», оскільки назви цієї професії, прийняті в державах-учасниках ЄС, не є однаковими: у Бельгії – *avocat* – *avocaat*; у Данії – *advokat*, у Франції – *avocat*, в Голландії – *advocaat*, у Ірландії – *barrister*, *solicitor*, в Німеччині – *Rechtsanwalt*, в Італії – *avvocato*, у Великій Британії – *advocate*, *barrister*, *solicitor* [20, с. 131]. Загалом, у країнах Європейського Союзу досить значний період часу адвокати мали назву «правник», яка була загальноприйнятною. Під цим терміном розумілася особа, яка мала статус громадянина держави-учасниці ЄС та отримала право на доступ до професії правника на території своєї держави.

Рада адвокатів ЄС ініціювала положення для адвоката, який виявив бажання займатися адвокатською діяльністю на території іншої країни щодо врегулювання питання. Метою є визначення рівня знань адвоката, який виявив бажання працювати в іншій країні. Це положення було використано в Австрії, коли адвокат із Німеччини, який бажав працювати в Австрії, отримав на це дозвіл [21].

Заступник Голови НААУ ПАУ, керуючий партнер юридичної компанії «GO LAW» Валентин Гвоздій відзначив: «... жорсткі вимоги доступу до професії, адвокатська етика, дисциплінарна відповідальність, саморегуляція професії, а також автономний бюджет формується з особистих внесків адвокатів як гарантія незалежності адвокатури. В Україні сьогодні створена незалежна система адвокатського самоврядування. Сучасна українська адвокатура є прикладом *success story* серед адвокатури на світовій арені. За 3,5 роки існування НААУ побудована сучасна європейська адвокатура. Важливим є те, що завдяки активній міжнародній діяльності та адвокатській дипломатії українським адвокатам відкриті можливості для роботи за кордоном в інтересах їхніх клієнтів. Уже зараз за спрощеною процедурою українські адвокати складають іспит і стають *solicitors* у Великобританії, входять до реєстрів адвокатів європейських країн (Німеччина, Польща, Словаччина, Чехія,

Угорщина та ін.) Це нові горизонти, які ми відкриваємо для професійної реалізації завдяки консолідованим корпоративним зусиллям адвокатів» [22]. Така позиція професійного та досвідченого українського юриста є абсолютно адекватним відгуком на сучасні виклики у сфері адвокатури.

Оскільки на території нашої держави діє єдиний корпоративний акт – ПАЕ, варто зауважити, що прийняття етичних кодексів на національному рівні є обов'язком кожної держави-члена ЄС, а отже, й України. Про це зазначено у Рекомендації № R (2000) 21 Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо свободи здійснення адвокатської діяльності. Документом встановлено обов'язок адвокатських колегій та інших професійних об'єднань адвокатів розробити власні професійні стандарти і кодекси поведінки та забезпечити, щоб під час захисту законних прав та інтересів своїх клієнтів адвокати були зобов'язані діяти незалежно, справедливо й сумлінно [23].

**Висновки.** Із вищевикладеного можемо констатувати, що для України було б доцільно – із досвіду Німеччини – встановити та утвердити єдиний мінімальний тариф, за яким би працювали як адвокатські об'єднання, адвокатські бюро, так і окремі адвокати, що здійснюють надання професійної правничої допомоги індивідуально. Оскільки в Україні статут адвокатських тарифів відсутній, такий факт – явище не позитивне. Це пояснюється просто: оскільки адвокати самостійно встановлюють свій тариф за послуги, окремі з них інколи порушують принципи моралі, нехтуючи особистим статусом клієнта.

До того ж на основі огляду положень Загального кодексу правил для адвокатів країн ЄС очевидно, що важливим наступним кроком для підвищення рівня дії деонтологічних норм та правил в Україні є норми щодо професійного страхування. Тому важливо встановити розмір страховки у розумних межах. Проте, в умовах сьогодення, не факт, що такий досвід одразу буде дієвим. Натепер в Україні відсутність добровільного страхування є наслідком кризової ситуації у державі, зокрема й економічної, отже, і першочерговою проблемою вбачається відсутність фінансових стимулів.

Загалом, моральні засади адвокатської діяльності сприяють формуванню образу сучасного адвоката в оновленому форматі української юриспруденції. Деонтологічні норми, які були сформовані до появи професії адвоката ще на початку XIX століття, на сьогодні регламентовані, систематизовані, вдосконалені рядом документів європейської спільноти та закріплені на національному рівні деонтологічними кодексами поведінки адвокатів різних країн. Тому професійний захист інтересів кожної людини є адвокатським пріоритетом та має утверджуватись із дотриманням високих моральних якостей, що відповідають європейським стандартам.



ЛІТЕРАТУРА:

1. Святоцький О.Д. Адвокатура в юридичному механізмі захисту прав громадян (історико-правове дослідження) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. Київ, 1994. 380 с.
2. Молло М. Правила адвокатской профессии во Франции (1842 г.) ; перевод з французского М. Молло. Москва : Издание Н.П. Шубинского, 1894. С. 34.
3. EtreavocatenFrance: Reglementationprofessionnelle – Lestextes. URL: [http://cnb.avocat.fr/Etre-avocat-en-France-Reglementation-professionnelle-Les-textes\\_a1449.html](http://cnb.avocat.fr/Etre-avocat-en-France-Reglementation-professionnelle-Les-textes_a1449.html) (дата звернення: 11.03.2018).
4. Бігун В.С. І ми адвокати. *Юр. Слава*. 2007. № 35. С. 10–11.
5. Conseil National des Barreaux. Paris, 2014. P. 5.
6. Святоцький О.Д., Медведчук В.В. Адвокатура історія і сучасність Київ : ІнЮре, 1997. 320 с.
7. Ануфрієнко О.А. Професійно-політична культура юриста (філософсько-правовий аналіз) : автореф. дис. ... на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.12 «Філософія права». Київ, 2007. 32 с.
8. Адвокатура Німеччини. URL: <http://pravouch.com/page/advokatura/ist/ist-12--idz-ax233--nf-21.html> (дата звернення: 16.02.2019).
9. Варфоломесва Т., Гончаренко С. Науково-практичний коментар до Закону України «Про адвокатуру». Київ, 2003. 426 с.
10. Reglementinterieur del'ordre des avocats du barreau De Luxembourg: adopteparle Conseil del'ordrele 9 janvier 2013. *Journal officiel du Grand-Duchede Luxembourg*. 2013. 39. P. 560.
11. Nu privire la avocatur a: Lege al Republicii Moldova. 1260 din 19.07.2002. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*. 2010. 159. Art. 582.
12. Lietuvos Respublikos Advokaturos Istatymas. IX-2066. 18.03.2004. *Valstyb eszinios*. 2004. 50. 1632.
13. Адвокатура Польщі. URL: <http://pravouch.com/page/advokatura/ist/ist-12--idz-ax233--nf-22.html> (дата звернення: 19.12.2017).
14. Гада Є.О. Сучасні підходи до класифікації принципів правового захисту прав людини. *Міжнародні та національні механізми захисту прав людини: виклики сьогодення* : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (8 квітня 2011 р.). Донецьк : Сучасний друк, 2011. С. 83–85.
15. Компанейцев С.В. Деонтологічні стандарти діяльності адвокатів у деяких зарубіжних країнах. *Актуальні питання публічного та приватного права*. 2013. № 1. С. 16–18.
16. Адвокатура Бельгії. Загальні принципи. URL: <http://lawbook.online/page/advokatura/ist/ist-12--idz-ax233--nf-12.html> (дата звернення: 12.01.2018).
17. «Международные стандарты адвокатской деятельности, организация адвокатуры Вены», 2012 г. Материалы научно-практической конференции МС©А и Ассоциации адвокатов г. Вены в июне 2012 года по теме: «Международные стандарты адвокатской деятельности, организация адвокатуры в Австрии» 2012 г. URL: [http://www.mcca.su/conferences/2012\\_god/mezhdunarodnye\\_standarty\\_advokatskoj\\_deyatelnosti\\_organizaciya\\_advokatury\\_veny\\_2012\\_g/](http://www.mcca.su/conferences/2012_god/mezhdunarodnye_standarty_advokatskoj_deyatelnosti_organizaciya_advokatury_veny_2012_g/) (дата звернення: 11.01.2018).
18. Бодрухін В.М., Довжук І.В., Литвиненко В.Ф. Нариси з історії Української державності (до кінця XIX століття). Луганськ : Вид-во СНУ, 2000. 136 с.
19. Загальний кодекс правил для адвокатів країн Європейського Співтовариства. Прийнято делегацією 12 країн-учасниць на пленарному засіданні у Страсбурзі в жовтні 1988 р. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. Київ : Юрінком, 2000. № 1.
20. Білоус І.В., Білоус З.В. «Союз Українських Адвокатів» у боротьбі за права української мови у Східній Галичині (20-30 роки ХХ ст.). *Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. Київ : Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. Вип. 19. С. 130–133.
21. Адвокатура Австрії. Загальні професійні принципи. URL: <http://pravouch.com/page/advokatura/ist/ist-12--idzax233--nf-11.html> (дата звернення: 10.01.2018).
22. Валентин Гвоздий. Мнение от 10 июля 2016. Что кроется за законодательными новшествами в системе судопроизводства. URL: <http://forbes.net.ua/opinions/1417594-5-mifov-o-monopolii-advokatury-ili-pochemu-biznesu-ne-nuzhno-boyatsya> (дата звернення: 17.01.2018).
23. Рекомендація № R (2000) 21 Комітету Міністрів державам-членам про свободу професійної діяльності адвокатів. URL: [//sc.gov.ua/uploads/...29Рекомендація№R\(2000\)21.doc](http://sc.gov.ua/uploads/...29Рекомендація№R(2000)21.doc) (дата звернення: 17.03.2019).

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

<b>Ганьба О. Б.</b> ПРАВОВИЙ ВПЛИВ, ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ТА ЙОГО МЕХАНІЗМ У ПРОЦЕСІ УПОРЯДКУВАННЯ ПРАВОВІДНОСИН СФЕРИ ПРИКОРДОННОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	3
<b>Добкіна К. Р.</b> ІСТОРИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ СТАНОВЛЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВИ ЯК УЧАСНИКІВ ЦИВІЛЬНОГО СУДОЧИНСТВА.....	8
<b>Левкулич В. В.</b> СОЦІОКУЛЬТУРНІ ОСНОВИ ПРАВА.....	13

### КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО

<b>Синицин П. М.</b> РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ДЖЕРЕЛО КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА УКРАЇНИ.....	19
<b>Шамрай Б. М.</b> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ФУНКЦІОНУВАННЯ ВІЙСЬКОВИХ СУДІВ ЯК УМОВА ГАРАНТУВАННЯ КОНСТИТУЦІЙНОГО ПРАВА ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ НА СУДОВИЙ ЗАХИСТ.....	24
<b>Якимович Я. В.</b> АНТРОПОЦЕНТРИЗМ У ДЕРЖАВНІЙ ВЛАДІ: КОНСТИТУЦІЙНИЙ ОГЛЯД ЕМПІРИЧНИХ ФАКТІВ ДЕРЖАВНОГО ПРАВЛІННЯ В КРАЇНАХ ЦЕНТРАЛЬНОЇ ТА СХІДНОЇ ЄВРОПИ (ФРАНЦІЯ, ЧЕХІЯ ТА ПОЛЬЩА).....	28

### ЦИВІЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС

<b>Котвяковський Ю. О.</b> ОКРЕМІ АСПЕКТИ ВІДКРИТТЯ ПРОВАДЖЕННЯ У СПРАВАХ ПРО ОСКАРЖЕННЯ РІШЕНЬ ТРЕТЕЙСЬКИХ СУДІВ ТА ПІДГОТОВКИ ЇХ ДО СУДОВОГО РОЗГЛЯДУ.....	34
<b>Черкашин С. В.</b> ПРО ЗМЕНШЕННЯ РОЗМІРУ ЦИВІЛЬНО-ПРАВОВОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ НА ПРИКЛАДІ НЕУСТОЙКИ.....	39

### ТРУДОВЕ ПРАВО

<b>Рим О. М.</b> КОЛЕКТИВНІ ТРУДОВІ ПРАВА ЯК ПРИНЦИПИ ТРУДОВОГО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	43
---	----

### АДМІНІСТРАТИВНЕ ТА ФІНАНСОВЕ ПРАВО

<b>Берназюк О. О.</b> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УДОСКОНАЛЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ДЕРЖАВНИХ РЕЄСТРІВ.....	47
<b>Веселова Л. Ю.</b> ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ СПЕЦІАЛЬНИХ ОРГАНІВ, СЛУЖБ ТА ПІДРОЗДІЛІВ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КІБЕРБЕЗПЕКИ.....	51
<b>Губанова Т. О.</b> ІНФОРМАЛЬНА ОСВІТА ЯК РІЗНОВИД ОСВІТИ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ.....	56
<b>Гулян А. Д., Карпенко Р. В.</b> ПЕРЕВАГИ ТА НЕДОЛКИ КРИПТОВАЛЮТИ ЯК ІНВЕСТИЦІЙНО-СПЕКУЛЯТИВНОГО АКТИВУ.....	60
<b>Гуть Н. Ю.</b> КОНЦЕПЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ В СУЧАСНІЙ НАУЦІ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА І ПРОЦЕСУ.....	66
<b>Желтобрюх І. Л.</b> СУПЕРЕЧНОСТІ МІЖ НАУКОВОЮ ТЕРМІНОЛОГІЄЮ ТА ТЕРМІНОЛОГІЄЮ ЗАКОНОДАВСТВА ЩОДО ВИЗНАЧЕННЯ СУБ'ЄКТІВ ТА УЧАСНИКІВ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ.....	70

<b>Ішханян А. Р.</b> АДМІНІСТРАТИВНА ПРОЦЕДУРА НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННОЇ ПОСЛУГИ У ВИГЛЯДІ ДЕКЛАРАЦІЇ (ПОВІДОМЛЕННЯ) ФІЗИЧНИМИ ОСОБАМИ ДЕРЖАВНОЇ АРХІТЕКТУРНО-БУДІВЕЛЬНОЇ ІНСПЕКЦІЇ.....	74
<b>Казміришин Е. О.</b> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ІНСТРУМЕНТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ.....	78
<b>Коломоєць Т. О.</b> «АНТИКОРУПЦІЙНІ» ОБМЕЖЕННЯ ДЛЯ ОСІБ, УПОВНОВАЖЕНИХ НА ВИКОНАННЯ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ АБО МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: РЕАЛІЇ ВИКОРИСТАННЯ «ФІЛЬТРУ» ПРАВОВОЇ ВИЗНАЧЕНОСТІ В УКРАЇНІ ТА ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ.....	84
<b>Комісаров С. А.</b> ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ПОРЯДКУ В ПРИЗМІ КОДИФІКАЦІЇ ЧИННОГО ЗАКОНОДАВСТВА.....	90
<b>Кравченко І. М.</b> ГРОМАДСЬКИЙ КОНТРОЛЬ ЯК ОКРЕМИЙ НАПРЯМ ВЗАЄМОДІЇ АДМІНІСТРАТИВНИХ СУДІВ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ.....	94
<b>Обрусна С. Ю., Пасинчук К. М., Чубань В. С.</b> ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФІНАНСОВОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ.....	99
<b>Парінова А. О.</b> ОКРЕМІ ПИТАННЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТРУДОВИХ ВІДНОСИН ОСІБ, ЯКІ ЗДОБУВАЮТЬ ПІСЛЯДИПЛОМНУ ОСВІТУ.....	104
<b>Полубатко В. В.</b> ІНСТРУМЕНТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРИВАТНИМИ ОСОБАМИ ПРАВА НА БЕЗПЕЧНЕ ДЛЯ ЖИТТЯ ТА ЗДОРОВ'Я ДОВКІЛЛЯ.....	109
<b>Потіп М. М.</b> ПРИНЦИПИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ПРИВАТИЗАЦІЇ ЯК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ.....	119
<b>Правоторова О. М.</b> ФОРМИ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В МЕХАНІЗМІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ.....	123
<b>Пряміцин К. Ю.</b> ДО РОЗУМІННЯ ПОНЯТТЯ «ПОНОВЛЕННЯ ПРАВ ПЛАТНИКІВ ПОДАТКІВ».....	128
<b>Тильчик В. В.</b> РОЗВИТОК ТА ДИНАМІКА ПРОЦЕСУАЛЬНОЇ ФОРМИ ВИРІШЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМИ СУДАМИ СПОРІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИН.....	132
<b>КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА ПРОЦЕС</b>	
<b>Бундз Р. О.</b> ФОРМУВАННЯ ОСОБИ НЕПОВНОЛІТНЬОГО ЗЛОЧИНЦЯ, ЩО ВЧИНЯЄ ЗЛОЧИНИ З ОСОБЛИВОЮ ЖОРСТОКІСТЮ.....	137
<b>Говорун Є. О.</b> СТРОКИ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНИХ ПРОВАДЖЕННЯХ, У ЯКИХ ОСОБАМ ПОВІДОМЛЕНО ПРО ПІДОЗРУ.....	141
<b>Льїна О. В.</b> ВИКОРИСТАННЯ ПРАКТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК МЕХАНІЗМУ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВ ЗАСУДЖЕНИХ.....	145
<b>Корчагіна А. М.</b> ПОНЯТТЯ, ОСОБЛИВОСТІ ТА ЗНАЧЕННЯ ДАНИХ, ОДЕРЖАНИХ У РЕЗУЛЬТАТІ ЗАСТОСУВАННЯ НАУКОВО-ТЕХНІЧНИХ ЗАСОБІВ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРОВАДЖЕННІ.....	150
<b>Левчановський Д. Е., Царюк С. В.</b> МАТЕРІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗАСУДЖЕНИХ ДО ПОЗБРАВЛЕННЯ ВОЛІ: РЕАЛІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЇЇ ЗАСТОСУВАННЯ.....	153

<b>Михайлик О. Г.</b> СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВА ЗУМОВЛЕНІСТЬ ФАКТОРІВ НАСИЛЬСТВА У ВИПРАВНИХ КОЛОНІЯХ СЕРЕДНЬОГО ТА МАКСИМАЛЬНОГО РІВНІВ БЕЗПЕКИ.....	157
<b>Сперкач Н. А., Китун А. П.</b> ПОЗИТИВНІ ТА НЕГАТИВНІ АСПЕКТИ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ГРАЛЬНОГО БІЗНЕСУ В УКРАЇНІ.....	161
<b>Чернобаєв С. І.</b> ПІДСЛІДНІСТЬ ЯК СКЛАДОВА КОМПЕТЕНЦІЇ СЛІДЧОГО.....	166

## **СУДОУСТРІЙ, ПРОКУРАТУРА ТА АДВОКАТУРА**

<b>Святоцька В. О.</b> ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СТАНДАРТІВ СТРАХУВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ТА СПЕЦІАЛІЗАЦІЇ АДВОКАТІВ: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ.....	170
<b>Фляжнікова Я. В.</b> ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ЕТИЧНОЇ ПОВЕДІНКИ АДВОКАТА.....	173

## CONTENTS

### THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW

**Hanba O. B.**

LEGAL INFLUENCE, LEGAL REGULATION AND ITS MECHANISM IN THE PROCESS OF ORGANIZATION OF LEGAL SECURITY OF THE BORDER SECURITY OF UKRAINE.....3

**Dobkina K. R.**

HISTORICAL AND LEGAL ASPECTS OF BODY STATE BODIES AS PARTICIPANTS IN CIVIL JUDICES.....8

**Levkulych V. V.**

SOCIO-CULTURAL FOUNDATIONS OF LAW.....13

### CONSTITUTIONAL LAW

**Synytsyn P. M.**

DECISION OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS AS THE SOURCE OF THE CONSTITUTIONAL LAW OF UKRAINE.....19

**Shamrai B. M.**

FOREIGN EXPERIENCE OF MILITARY COURT FUNCTIONING AS A CONDITION OF GUARANTEE OF THE CONSTITUTIONAL RIGHT OF MILITARY SERVICES.....24

**Yakymovych Ya. V.**

ANTHROPOCENTRISM IN STATE GOVERNMENT: A CONSTITUTIONAL OVERVIEW OF EMPIRICAL FACTS OF STATE GOVERNMENT IN CENTRAL AND EASTERN EUROPE (FRANCE, CZECH REPUBLIC AND POLAND).....28

### CIVIL LAW AND PROCEDURE

**Kotviakovskiy Yu. O.**

CERTAIN ASPECTS OF COMMENCING APPELLATE PROCEEDINGS AGAINST THE DECISIONS OF ARBITRATION COURTS AND PREPARING THEM FOR TRIAL.....34

**Cherkashyn S. V.**

ABOUT THE REDUCTION OF CIVIL LIABILITY IN THE CASE OF PENALTY.....39

### LABOR LAW

**Rym O. M.**

COLLECTIVE LABOUR RIGHTS AS THE PRINCIPLES OF THE EUROPEAN UNION LABOUR LAW.....43

### ADMINISTRATIVE AND FINANCIAL LAW

**Bernaziuk O. O.**

THE FOREIGN EXPERIENCE OF IMPROVEMENT OF NATIONAL LEGISLATION IN THE FIELD OF ELECTRONIC REGULATION STATE REGISTERS.....47

**Veselova L. Yu.**

PECULIARITIES OF INTERACTION WITH SPECIAL BODIES, SERVICES AND SUBSIDIES IN THE FIELD OF PROVIDING CYBER SECURITY.....51

**Hubanova T. O.**

INFORMAL EDUCATION AS A VARIETY OF EDUCATION UNDER THE LEGISLATION OF UKRAINE.....56

**Hulian A. D., Karpenko R. V.**

TRANSFER THAT ARE NEEDERS FOR CRYSTOVAL AS INVESTMENT UNION SPECULATIVE ASSET.....60

**Hut N. Yu.**

CONCEPTS OF ADMINISTRATIVE PROCESS IN MODERN SCIENCE OF ADMINISTRATIVE LAW AND PROCESS.....66

<b>Zheltobriukh I. L.</b> CONTRADICTIONS BETWEEN SCIENTIFIC TERMINOLOGY AND THE TERMINOLOGY OF THE LEGISLATION ON THE DEFINITION OF SUBJECTS AND PARTICIPANTS IN THE ADMINISTRATIVE PROCESS.....	70
<b>Ishkhanian A. R.</b> ADMINISTRATIVE PROCEDURE FOR THE PROVISION OF ELECTRONIC SERVICES IN THE FORM OF A DECLARATION (NOTIFICATION) BY PHYSICAL PERSONS TO THE STATE ARCHITECTURAL AND CONSTRUCTION INSPECTION.....	74
<b>Kazmiryshyn E. O.</b> ADMINISTRATIVE AND LEGAL INSTRUMENTS FOR ENSURING THE IMPLEMENTATION OF STATE POLICY IN THE FIELD OF EUROPEAN INTEGRATION OF UKRAINE.....	78
<b>Kolomoiets T. O.</b> “ANTI-CORRUPTION” RESTRICTIONS FOR PERSONS AUTHORIZED TO PERFORM THE FUNCTIONS OF THE STATE OR LOCAL SELF-GOVERNMENT: THE REALITIES OF THE USE OF THE “FILTER” OF LEGAL CERTAINTY IN UKRAINE AND FOREIGN COUNTRIES.....	84
<b>Komissarov S. A.</b> PROVIDING PUBLIC ORDER IN THE LIGHT OF CODIFICATION OF CURRENT LEGISLATION.....	90
<b>Kravchenko I. M.</b> PUBLIC CONTROL AS A SEPARATE AREA OF INTERACTION BETWEEN ADMINISTRATIVE COURTS AND THE PUBLIC.....	94
<b>Obrusna S. Yu., Pasynchuk K. M., Chuban V. S.</b> PROCEDURAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF FINANCIAL SECURITY IN UKRAINE.....	99
<b>Parinova A. O.</b> SEPARATE ISSUES OF LEGAL REGULATION OF THE LABOR RELATIONS OF PERSONS RECEIVING POSTGRADUATE EDUCATION.....	104
<b>Polubatko V. V.</b> THE INSTRUMENTS OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL PROVISION FOR THE REALIZATION OF THE RIGHT TO A SAFE AND HEALTHY ENVIRONMENT.....	109
<b>Potip M. M.</b> PRINCIPLES OF PUBLIC GOVERNANCE IN THE FIELD OF PRIVATIZATION AS AN ADMINISTRATIVE LEGAL CATEGORY.....	119
<b>Pravotorova O. M.</b> FORMS OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE MECHANISM OF ADMINISTRATIVE LEGAL PROTECTION.....	123
<b>Priamitsyn K. Yu.</b> BEFORE UNDERSTANDING THE CONCEPT OF TAX PAYERS’ RIGHTS.....	128
<b>Tylchyk V. V.</b> DEVELOPMENT AND DYNAMICS OF THE PROCEDURAL FORM OF RESOLVING DISPUTES IN THE FIELD OF PUBLIC-LEGAL RELATIONS BY ADMINISTRATIVE COURTS.....	132
<b>CRIMINAL LAW AND PROCEDURE</b>	
<b>Bundz R. O.</b> FORMING A PERSON OF A JUVENILE OFFENDER WHO COMMIT CRIMES WITH PARTICULAR CRUELTY.....	137
<b>Hovorun Ye. O.</b> TIME LIMITS FOR PRE-TRIAL INVESTIGATION IN CRIMINAL CASES, WHERE THE INDIVIDUAL WAS SERVED WITH THE NOTICE OF CHARGES.....	141
<b>Ilna O. V.</b> USE OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS PRACTICE AS A MECHANISM FOR PROTECTION OF THE RIGHTS OF CONVICTS.....	145

<b>Korchahina A. M.</b> CONCEPTS, PECULIARITIES AND VALUE OF THE DATA OBTAINED IN THE RESULTS OF THE APPLICATION OF SCIENTIFIC AND TECHNICAL MEANS IN CRIMINAL PROCEEDINGS.....	150
<b>Levchanovskyi D. E., Tsariuk S. V.</b> MATERIAL LIABILITY OF SENTENCED PERSONS – REALITIES AND PROSPECTS OF IMPROVING AND APPLICATION.....	153
<b>Mykhailyk O. H.</b> SOCIAL AND LEGAL CONDITIONALITY FOR THE FACTORS OF VIOLENCE IN CORRECTIONAL COLONIES OF MEDIUM AND MAXIMUM SECURITY LEVELS.....	157
<b>Sperkach N. A., Kytun A. P.</b> POSITIVE AND NEGATIVE ASPECTS OF LEGALIZATION OF GAMING BUSINESS IN UKRAINE.....	161
<b>Chernobaiev S. I.</b> JURISDICTION AS A COMPONENT OF THE INVESTIGATOR’S COMPETENCE.....	166

## **JUDICIAL SYSTEM, PROCURACY AND ADVOCACY**

<b>Sviatotska V. O.</b> ENSURING THE IMPLEMENTATION OF PROFESSIONAL LIABILITY INSURANCE STANDARDS AND SPECIALIZATION OF LAWYERS: A COMPARATIVE LEGAL ASPECT.....	170
<b>Fliazhnikova Ya. V.</b> EUROPEAN EXPERIENCE OF LEGAL REGULATION OF ATTORNEY PROFESSIONAL ETHICAL BEHAVIOR.....	173

Наукове видання

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ  
ВІТЧИЗНЯНОЇ ЮРИСПРУДЕНЦІЇ**

Науковий збірник

*Випуск 5*

Коректура – Н.В. Пирог, Н.С. Ігнатова

Комп'ютерна верстка – С.Ю. Калабухова

Формат 60x84/8.

Обл.-вид. арк. 23,57, ум.-друк. арк. 21,39.

Папір офсетний. Цифровий друк.

Наклад 300 примірників. Замовлення № 1119/239.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а.

Телефони: +38 (0552) 39-95-80, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08

E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 6424 від 04.10.2018 р.