

Заснований у квітні 2015 р.

Співзасновники –
Головне територіальне управління
юстиції у Херсонській області;
Одеський державний університет
внутрішніх справ;
Асоціація нотаріусів
Херсонської області

Зареєстрований
Міністерством
юстиції України

Свідоцтво
Про державну реєстрацію
серія КВ № 24402-14242ПР
від 28.12.2019 р.

Виходить шість разів на рік.
Мова видання: українська, російська
та англійська.

На підставі Наказу Міністерства освіти
та науки України № 627 від 14.05.2020 р.
(додаток 2) журнал включено
до Переліку наукових фахових видань України
категорії «Б» у галузі юридичних наук
(081 «Право», 293 «Міжнародне право»).

Адреса редакції:
вул. Потьомкінська, 42/14
м. Херсон, Україна, 73000

Міністерство
юстиції України
Головне територіальне
управління юстиції
у Херсонській області

Міністерство
внутрішніх справ України
Одеський державний університет
внутрішніх справ

Асоціація нотаріусів
Херсонської області

Юридичний бюлетень

Випуск 13



Видавничий дім
«Гельветика»
2020

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського державного
університету внутрішніх справ
(протокол № 2 від 10.09.2020 р.)

Редакційна колегія:

Головний редактор – Лєгєза Юлія Олєксандрівна, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права Інституту соціальних та гуманітарних наук Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»

Аброськін В'ячеслав Васильович, кандидат юридичних наук, ректор Одеського державного університету внутрішніх справ

Албул Сергій Володимирович, кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри оперативно-розшукової діяльності Одеського державного університету внутрішніх справ

Бабенко Андрій Миколайович, доктор юридичних наук, доцент, декан факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування Одеського державного університету внутрішніх справ

Бондар Валерія Валеріївна, кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Херсонського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ

Галуцько Віра Миколаївна, доктор юридичних наук, професор, заступник декана Херсонського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ

Ізбаш Катерина Сергіївна, старший науковий співробітник відділу організації наукової роботи Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент

Ісмайлов Карен Юрійович, кандидат юридичних наук, завідувач кафедри кібербезпеки та інформаційного забезпечення Одеського державного університету внутрішніх справ

Катеринчук Іван Петрович, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу Одеського державного університету внутрішніх справ

Лєгєза Євген Олєксандрович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного та митного права Університету митної справи та фінансів

Миронюк Роман Вікторович, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри адміністративного права, процесу та адміністративної діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ

Рєзнїченкo Сємєн Васильович, професор кафедри цивільно-правових дисциплїн Одеського державного університету внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, професор

Тильчик В'ячеслав В'ячеславович, кандидат юридичних наук, доцент, професор кафедри адміністративного права і процесу та митної безпеки Університету державної фіскальної служби України

Шкута Олєг Олєгович, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри професійних та спеціальних дисциплїн Херсонського факультету Одеського державного університету внутрішніх справ

Vlad Vernyhora, L.L.M., BA (Hons), MA, DSocSc, Lecturer in International Relations, School of Law, Tallinn Technical University (Tallinn, Estonia)

Hans-Joachim Schramm, Prof. Dr. habil., Hochschule Wismar University of Applied Sciences Technology, Business and Design Fakultät für Wirtschaftswissenschaften Wismar Business School Philipp-Müller-Straße (Wismar, Germany)

Рєдколєгія нє звжди подїляє поглядї авторів публїкації

У збірнику розглядаються актуальні питання теорії держави та права, цивільного права, адміністративного права та адміністративної діяльності, проблеми протидії злочинності, юридичної психології та ін.

Для науковців, юристів-практиків, викладачів, ад'юнктів, аспірантів, слухачів, курсантів та студентів вищих навчальних закладів юридичного профілю, а також всіх тих, хто цікавиться питаннями розвитку науки та права.

ЗМІСТ

**ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ
ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА**

Жильцов О. Л.
ПРАВОВІ ЗАСОБИ ОБМЕЖЕННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ.....9

Золотухіна Л. О., Легеза Ю. О.
ПРАВО НА ЗАХИСТ ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ
ЯК ОБ'ЄКТ ПРАВОВІДНОСИН.....17

Кирилюк Н. В.
СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТОК ПРИНЦИПУ СУВЕРЕННОЇ РІВНОСТІ
ДЕРЖАВ У ПЕРІОД ПЕРЕХОДУ ВІД КЛАСИЧНОГО ДО СУЧАСНОГО
МІЖНАРОДНОГО ПРАВА (1919–1946 РР.).....25

Погосян М. А.
КОМУНІКАЦІЙНА ВЗАЄМОДІЯ МІЖ ПРАВООХОРОННИМИ,
ПРАВОНАХОДНИМИ ТА СУДОВИМИ ОРГАНАМИ:
ПРОБЛЕМИ Й ПЕРСПЕКТИВИ ОПТИМІЗАЦІЇ.....30

Теленик С. С.
СУЧАСНІ ПАРАДИГМИ ФОРМУВАННЯ МАКРОСИСТЕМИ
ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ.....37

Яремчук В. В.
РОЗРОБКА І. І. ЛУКАШУКОМ ТЕОРЕТИЧНИХ ОСНОВ ПРАВА
МІЖНАРОДНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ.....51

**ПИТАННЯ ЦИВІЛЬНОГО, ГОСПОДАРСЬКОГО
ТА ТРУДОВОГО ПРАВА**

Гелецька І. О., Скиба В. М.
СУДОВІ ВИТРАТИ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ.....62

Григор'єва І. В.
ДЕФІНІЦІЯ НУЛЬОВОГО РЕЖИМУ РОБОЧОГО ЧАСУ
ЯК ГНУЧКОЇ УМОВИ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ.....71

Новіков Д. О., Ландін В. В.
ПРЕКАРІАТ ЯК СУБ'ЄКТ ТРУДОПРАВОВОГО ЗАХИСТУ.....78

Феофанова І. М.
ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ
СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ.....86

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО
ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ**

Барліт А. Ю.
ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ СУБ'ЄКТИВНИХ
ПУБЛІЧНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ.....93

<i>Галицина Н. В.</i> ПРИНЦИПИ “GOOD GOVERNANCE” І “GOOD ADMINISTRATION” В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ.....	101
<i>Діхтієвський В. П.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАН ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ.....	111
<i>Кузьменко Ю. В.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ОРЕНДНИХ ВІДНОСИН.....	118
<i>Маркова О. О.</i> ЩОДО ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ»: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД.....	124
<i>Миджин Г. Є.</i> СПОСОБИ ТА ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ НА ОБ’ЄКТИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ.....	131
<i>Мищук І. В.</i> ПОНЯТТЯ Й СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В РОЗРІЗІ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО.....	139
<i>Полухін П. В.</i> АНГЛОСАКСОНСЬКА МОДЕЛЬ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ ТА ПІВНІЧНОЇ ІРЛАНДІЇ В УМОВАХ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ.....	144
<i>Пундор Ю. О.</i> ПРО АКТУАЛЬНІ ЗМІНИ В СИСТЕМІ МІНІСТЕРСТВ УКРАЇНИ.....	152
<i>Чуб А. В.</i> АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ СУБ’ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ.....	160
<i>Шевцов О. А.</i> РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ДЕРЖАВАХ ЄС.....	167

ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ТА КРИМІНОЛОГІЇ

<i>Беньківський В. О.</i> КОМПАРАТИВІСТИКА У ВИРШЕННІ ПРОБЛЕМАТИКИ ЗВ’ЯЗКІВ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ.....	176
<i>Гуляков К. В.</i> РАННІ ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ ОБ’ЄКТІВ ІСТОРИЧНОЇ ТА КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ.....	182
<i>Кісілюк Е. М., Матюшенко О. І.</i> КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПІД ЧАС КВАЛІФІКАЦІЇ НЕЗАКОННОЇ ПОРУБКИ ЛІСУ.....	187

Сергєєва Т. В.

ЗМІСТ НАСЛІДКІВ ЗЛОЧИНУ ЯК ЕЛЕМЕНТ СКЛАДУ ЗЛОЧИНУ..... 195

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА;
ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ**

Мирошниченко Ю. М.

КРИМІНАЛІСТИЧНА ТАКТИКА В ПЕРІОД
СТАНОВЛЕННЯ НАУКИ КРИМІНАЛІСТИКИ..... 201

Погорелов Д. О.

ЩОДО ПИТАННЯ НАУКОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ ТА КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ
КЛАСИФІКАЦІЇ ПАТРОНІВ «НЕСМЕРТЕЛЬНОЇ ДІЇ»..... 208

Соловей О. М.

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО КРИМІНАЛЬНІ ПРОСТУПКИ:
ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ..... 216

Циганов С. М., Троценко А. М.

ПРОЦЕСУАЛЬНІ РИСИ ВЗАЄМОДІЇ СУДОВОГО ЕКСПЕРТА
ТА СЛІДЧОГО НА МІСЦІ ПОДІЇ, ПОВ'ЯЗАНОЇ
ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ..... 221

Цимбалюк В. І., Пелешок І. І.

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ МЕТОДИКИ..... 228

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ЮРИДИЧНА ОСВІТА

Бутенко В. Г.

ПРАВОВІ ЦІННОСТІ СТУДЕНТСЬКОЇ МОЛОДІ
ТА ЇХ ФОРМУВАННЯ В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ..... 235

Вайда Т. С.

НАВЧАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗА СХЕМОЮ «2 РОКИ
КУРСАНТ – 1 РІК СЛУХАЧ» ЯК СУЧАСНА ФОРМА ПІДГОТОВКИ
ПРАВООХОРОНЦІВ УКРАЇНИ: КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ
(З ДОСВІДУ ХЕРСОНСЬКОГО ФАКУЛЬТЕТУ ОДУВС)..... 245

CONTENTS

GENERAL THEORETICAL PROBLEMS OF THE STATE AND LAW

<i>Zhylytsov O. L.</i> LEGAL MEANS OF DISCRETIONARY POWERS LIMITATION.....	9
<i>Zolotukhina L. O., Legeza Yu. O.</i> THE RIGHT TO PROTECT THE PUBLIC INTEREST AS AN OBJECT OF LEGAL RELATIONS.....	17
<i>Kyryliuk N. V.</i> THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE PRINCIPLE OF SOVEREIGN EQUALITY OF STATES IN THE PERIOD OF TRANSITION FROM CLASSICAL TO MODERN INTERNATIONAL LAW (1919-1946).....	25
<i>Pohosian M. A.</i> COMMUNICATIVE INTERACTION BETWEEN LAW ENFORCEMENT, HUMAN RIGHTS AND JUDICIAL BODIES: PROBLEMS AND PROSPECTS OF OPTIMIZATION.....	30
<i>Telnyk S. S.</i> MODERN PARADIGMS OF FORMATION OF THE MACROSYSTEM OF THE CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION.....	37
<i>Yaremchuk V. V.</i> THEORETICAL BASIS OF THE LAW OF INTERNATIONAL RESPONSIBILITY ELABORATED BY IGOR LUKASHUK.....	51

ISSUES OF CIVIL, COMMERCIAL AND LABOR LAW

<i>Gelet'ska I. O., Skyba V. M.</i> COURT COSTS: TODAY'S CHALLENGES.....	62
<i>Hryhorieva I. V.</i> THE DEFINITION OF ZERO WORKING HOURS AS A FLEXIBLE CONDITION OF THE EMPLOYMENT CONTRACT.....	71
<i>Novikov D. O., Landin V. V.</i> PRECARIAT AS A SUBJECT OF LABOR OF LEGAL PROTECTION.....	78
<i>Feofanova I. M.</i> CONCEPT AND FEATURES OF GOVERNMENT AID FOR BUSINESS ENTITIES.....	86

ADMINISTRATIVE LAW AND ADMINISTRATIVE ACTIVITY

<i>Barlit A. Yu.</i> THE CONCEPT AND CONTENT OF SUBJECTIVE PUBLIC ENVIRONMENTAL RIGHTS.....	93
<i>Galitsyna N. V.</i> PRINCIPLES OF "GOOD GOVERNANCE" AND "GOOD ADMINISTRATION" IN ADMINISTRATIVE LAW.....	101

<i>Dikhtievskiy V. P.</i> LEGAL PRINCIPLES OF ACCESS TO INFORMATION ON THE STATE OF USE OF NATURAL RESOURCES.....	111
<i>Kuzmenko Yu. V.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT OF REGULATION OF LAND RENTAL RELATIONS.....	118
<i>Markova E. O.</i> REGARDING THE CONCEPT OF “ADMINISTRATIVE ACT”: COMPARATIVE LEGAL APPROACH.....	124
<i>Myzhyn H. Eu.</i> METHODS AND MEANS OF ENFORCEMENT OF LEGALITY IN THE FIELD OF PROTECTION OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS.....	131
<i>Mishchuk I. V.</i> THE CONCEPT AND ESSENCE OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY, IN CONNECTION OF THE ACTIVITY OF THE NATIONAL ANTI-CORRUPTION BUREAU.....	139
<i>Polukhin P. V.</i> THE ANGLO-SAXON MODEL OF MUNICIPAL GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND IN THE CONDITIONS OF REGIONALIZATION.....	144
<i>Pundor Iu. O.</i> ABOUT ACTUAL CHANGES IN THE SYSTEM OF MINISTRIES OF UKRAINE.....	152
<i>Chub A. V.</i> ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR PROTECTION OF SUBJECTIVE PUBLIC RIGHTS.....	160
<i>Shevtsov O. A.</i> DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND IMPLEMENTATION OF DECENTRALIZATION IN EUROPE.....	167

PROBLEMS OF CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY

<i>Benkivsky V. O.</i> COMPARATIVE STUDIES IN SOLVING THE PROBLEM OF CONNECTIONS IN CRIMINAL LAW.....	176
<i>Gulyakov K. V.</i> STAGES OF THE FORMATION OF THE LEGISLATION ON PROTECTION OF OBJECTS OF HISTORICAL AND CULTURAL HERITAGE.....	182
<i>Kisiliuk E. M., Matushenko O. I.</i> CRIMINAL LEGAL ASPECTS IN THE QUALIFICATION OF ILLEGAL FELLING.....	187
<i>Serhieieva T. V.</i> CONTENT OF THE CONSEQUENCES OF THE CRIME AS AN ELEMENT OF THE CRIME.....	195

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

Myroshnychenko Yu. M.
CRIMINALISTIC TACTICS IN THE PERIOD OF FORMATION
OF THE SCIENCE OF CRIMINALISTICS.....201

Pohorelov D. O.
TO THE QUESTION ON SCIENTIFIC DEFINITION AND FORENSIC
CLASSIFICATION OF CARTRIDGES OF “NOT LETHAL ACTION” 208

Solovei O. M.
LEGISLATION ON CRIMINAL OFFENSES: COMPARATIVE ANALYSIS.....216

Tsyganov S. N., Trotsenko A. N.
PROCEDURAL FEATURES OF THE INTERACTION BETWEEN
THE TRIBAL EXPERT AND THE INVESTIGATOR AT THE SITE
OF THE EVENT RELATED TO THE USE OF FIREARMS..... 221

Tymbalyuk V. I., Peleshok I. I.
GENERAL POINTS OF FORENSIC METHODOLOGY..... 228

LEGAL PSYCHOLOGY AND LEGAL EDUCATION

Butenko V. G.
LEGAL VALUES OF STUDENT YOUTH AND THEIR FORMATION
IN THE SYSTEM OF HIGHER LEGAL EDUCATION..... 235

Vaida T. S.
TRAINING OF POLICE OFFICERS UNDER THE SCHEME
“2 YEARS OF CADET - 1 YEAR OF LISTENERS” AS A MODERN FORM
OF TRAINING OF LAW ENFORCEMENT AGENTS OF UKRAINE:
CRITICAL ANALYSIS (FROM THE EXPERIENCE
OF KHERSON FACULTY OF OSUIA)..... 245

ЗАГАЛЬНОТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВИ ТА ПРАВА

УДК 340.132

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.01>

ПРАВОВІ ЗАСОБИ ОБМЕЖЕННЯ ДИСКРЕЦІЙНИХ ПОВНОВАЖЕНЬ

Жильцов Олександр Леонідович,
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри загальноправових
та соціально-гуманітарних дисциплін
(Херсонський факультет Одеського
державного університету внутрішніх
справ, м. Херсон, Україна)

У статті здійснено комплексний аналіз сутності й значення правових засобів обмеження дискреційних повноважень суб'єктів правозастосування в Україні. Так, автором досліджено сутність поняття «обмеження правозастосовного розсуду», оскільки в сучасній юридичній науці існує безліч підходів до визначення меж дискреційних повноважень, проте чіткого визначення цього поняття нині не існує, унаслідок чого відсутнє однозначне розуміння його сутності. Крім того, проаналізовано існування двох типів обмежень правозастосовного розсуду: процесуальних – ті, що зв'язують правозастосувача щодо вибору способу, за допомогою якого здійснюється вибір між можливими варіантами, і матеріальних – ті, що зв'язують правозастосувача щодо доводів, які він бере до уваги.

Особливу увагу в роботі приділено дослідженню значення обмеження правозастосовного розсуду та зроблено висновок, що реалізація дискреції має бути під контролем держави й саме закон має з достатньою чіткістю визначати межі дискреції та порядок її здійснення з метою забезпечення особі належного захисту від свавільного втручання. Загалом обмеження дискреційних повноважень суб'єктів владних повноважень є обґрунтованою необхідністю, оскільки інакше існувала б потенційна можливість зловживань, які, безумовно, призводили б до порушення прав і свобод людини та громадянина.

На думку автора, законом має з достатньою чіткістю бути визначено межі та порядок здійснення розсуду з урахуванням мети правозастосування, аби убезпечити особі адекватний захист від довільного втручання у сферу її особистих інтересів. Конкретна норма закону повинна містити досить чіткі положення про рамки й характер здійснення відповідних дискреційних повноважень, наданих органам державної влади. Якщо закон не має достатньої чіткості, повинен спрацьовувати принцип верховенства права.

Ключові слова: правові засоби, дискреційні повноваження, правозастосовний розсуд, правозастосовний суб'єкт, засоби обмеження.

LEGAL MEANS OF DISCRETIONARY POWERS LIMITATION

Zhylytsov Oleksandr Leonidovich,
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor at the Department
of the General and
Socio-Humanitarian Disciplines
(Kherson Faculty of Odessa State
University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

In the article, the notion and meaning of the legal means of the discretionary powers limitation of the law application subjects in Ukraine are comprehensively analyzed.

The essence of the notion “law enforcement discretionary” has been examined by the author as in the modern juridical science, there are many approaches to the definition of the discretionary powers but no a precise definition, so as a result, there is no unequivocal understanding of its essence. Besides, the two types of the discretion limitation have been analyzed: the procedural discretion that limits a law enforcer’s choice of the possible variants and the material discretion that limits a law enforcer’s arguments he has to take into account.

The procedural and material discretions are mutually conditioned with the subject of the law enforcement discretion, time limits, provided by law to examine a concrete case and a procedural form of its realization. Law enforcement discretion is considered legal, if a law enforcer observes the norms of material law which give to a subject the right to follow discretionary powers and norms of procedural law regulating a case examination and its decision being at the same time the legal guarantee of the control over the law enforcement discretion.

Special attention is paid to the examination of the notion of the law enforcement discretion limitation, and the conclusion has been made that the discretion realization has to be under the State control with distinct limits and order of its realization to guarantee a person legal protection against arbitrary interference.

In general, the discretion limitation of the subjects having powers is a justified necessity otherwise there could be misapplication leading to the violence of a citizens’ rights and liberties.

The author considers the discretion bounds and order are to be determined taking into account the purpose of law enforcement to provide a person with an adequate protection from free interference in the sphere of his/her private interests. The concrete law norm has to involve clear enough regulations concerning the bounds and character of realizing corresponding discretionary powers given to the organs of State power. If the law is not clear enough, the principle of the law supremacy has to be put into action.

Key words: legal means, discretionary powers, law enforcement discretion, limitation means.

Постановка проблеми. У правозастосовній практиці компетентних державних органів і посадових осіб нерідко виникають ситуації, коли розгляд справи залежить від низки конкретних життєвих обставин, які заздалегідь не можуть бути передбачені нормативно. У таких ситуаціях законодавець дає можливість правомочним суб’єктам використовувати дискреційні повноваження на основі нормативних приписів, рівня правосвідомості, моральних та етичних переконань тощо. При цьому законність правозастосовного розсуду полягає в дотриманні правових норм, що застосовуються під час розгляду й вирішення конкретної справи та пов’язані зі здійсненням такого розсуду, а також належного використання норм матеріального права за умови дотри-

мання процедурних правил, установлених процесуальним законодавством. Особливе значення мають законодавчі межі розсуду, оскільки різноманітність сфер використання дискреційних повноважень пов'язана зі значною кількістю правових актів різної галузевої належності. Водночас саме закон визначає його мету, межі та обсяг, який уводить загальні правила й норми правомірної поведінки правозастосовних суб'єктів для вирішення конкретної справи і прийняття законного, справедливого та доцільного рішення.

Стан дослідження. Питання щодо обмеження дискреційних повноважень були предметом наукових доробок як українських, так і зарубіжних учених у різних галузях юридичної науки. Так, окремі аспекти обмеження адміністративного розсуду досліджувалися в працях В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенка, Ю.П. Битяка, Д.І. Голосніченка, М.О. Ковалю, В.К. Колпакова, О.В. Кузьменко, Д.М. Лук'янця, В.Ф. Опришка, М.М. Тищенко, Ю.С. Шемшученко та ін. У сфері суддівського розсуду варто відмітити таких дослідників, як Д.Б. Абушенко, А. Барак, О.В. Берг, А.Т. Бонер, О.М. Ботнарченко, Ю.В. Грачова, К.П. Єрмакова, В.С. Ковальський, П.В. Куфтирєв, А.С. Макаренко, О.В. Молотов, О.А. Папкова, М.Б. Рісний, О.І. Рарог, О.Я. Рогаць, М.Д. Савенко, О.І. Сеньків, І.А. Тітко та ін.

Разом із тим загальнотеоретичні питання правових засобів обмеження правозастосовного розсуду в зазначених вище працях висвітлювалися фрагментарно, а відтак аналіз цього аспекту є досить актуальним у межах окремого дослідження.

Отже, **метою статті** є аналіз сучасних наукових підходів до визначення змісту поняття «обмеження правозастосовного розсуду» та основ чинного законодавства України, норм міжнародного права й судової практики дослідження чинних правових засобів обмеження дискреційних повноважень.

Виклад основного матеріалу. В аспекті правозастосовного розсуду виникає законмірне запитання щодо його меж. Як слушно зауважує М.І. Козюбра, обмеження дискреційної влади є одним із основоположних складників принципу верховенства права, що полягає в необхідності обмеження розсуду з метою гарантування прав та інтересів особи [1, с. 5]. Іншими словами, розсуд не повинен бути свавільним, таким, що нібито з метою забезпечення публічного інтересу має своїм наслідком порушення прав і свобод людини.

На необхідність обмеження дискреції неодноразово звертав увагу Європейський суд з прав людини, зазначаючи в рішеннях, що закон, який надає певну міру розсуду, повинен визначати межі такого розсуду (п. 30 рішення Європейського суду з прав людини в справі «Крюслен проти Франції» від 24 квітня 1990 р. [2]); реалізація дискреції повинна бути під контролем держави (рішення Європейського суду з прав людини в справі «Сільвер проти Великобританії» від 25 березня 1983 р. [3]); закон має з достатньою чіткістю визначати межі дискреції, наданої компетентним органам, і порядок її здійснення з урахуванням законної мети цього заходу, щоби забезпечити особі належний захист від свавільного втручання (п. 49 рішення Європейського суду з прав людини в справі «Волохи проти України» від 2 листопада 2006 р. [4]). Практика Європейського суду з прав людини формулює своє поняття «закон»: він являє собою не лише акт парламенту, а й будь-яке джерело права певної держави, судове прецедентне право. Усе це вважається «законом», який дає підстави для встановлення обмежень за умови, якщо відповідні норми їх є чіткими та доступними [5, с. 237].

Разом із тим, на думку окремих учених, проблема меж розсуду полягає в оптимальному обмеженні дискреції суб'єкта правозастосування так, щоб вона корелювалася з можливістю вільного оцінювання таким суб'єктом обставин справи, у рамках якої він і реалізує дискрецію [6, с. 36].

Дослідження питання про правові засоби обмеження дискреційних повноважень буде неповним без аналізу сучасної наукової думки стосовно самого поняття «обмеження дискреції». П.В. Куфтирев визначає обмеження дискреції як сукупність юридичних засобів, за посередництвом яких відбувається звуження або ж виключення можливості реалізації дискреції [7, с. 149]. Як зазначає А. Барак, розсуд, здійснюваний у силу права, ніколи не є абсолютним [8, с. 28]. Стосовно суддівського розсуду він доходить висновку, що існують обмеження, які зв'язують суддю щодо способу, яким він здійснює вибір між можливостями (процедурні обмеження) і доводами, які він бере до уваги під час вибору (матеріальні обмеження). Спосіб, яким суддя обирає один із відкритих варіантів, не залишений на його власний розсуд. Є обмеження по процедурі, яких він повинен дотримуватися. Ці обмеження можна згрупувати під загальним заголовком «Справедливість» [8, с. 31–32]. Отже, автор до процесуальних засобів обмеження правозастосовного розсуду зараховує справедливість, а до матеріальних – розумність.

Аналогічної думки дотримуються окремі науковці, указуючи на існування двох типів обмежень правозастосовного розсуду: процедурних (ті, що зв'язують правозастосувача щодо вибору способу, за допомогою якого здійснюється вибір між можливими варіантами рішень, інакше, вимога справедливості розсуду) і матеріальних (ті, що зв'язують правозастосувача щодо доводів, які він бере до уваги, – вимога розумності) [9, с. 147].

О.В. Берг зазначає, що визначення меж розсуду виражається в розмежуванні законотворчих повноважень законодавця під час установаження ним норм процесуального права і правозастосовних повноважень суб'єкта під час здійснення ним процесуальних дій, означає встановлення для нього нижньої й верхньої меж [10, с. 9]. Л.М. Берг під обмеженням правозастосовного розсуду розуміє «встановлені за допомогою особливого правового інструментарію межі, у рамках яких суб'єкт правозастосування на підставі комплексного аналізу обставин юридичної справи уповноважений винести оптимальне рішення з погляду принципів законності, доцільності та справедливості» [11, с. 105].

Інші автори роблять висновок, що сутність обмеження розсуду полягає в «установленні уповноваженими суб'єктами рамок за допомогою правових юридичних засобів, які чітко розмежують обсяг застосування права» [12, с. 95]. На думку К.П. Єрмакової, під обмеженням розсуду в правозастосуванні варто розуміти встановлений легальними суб'єктами за допомогою спеціальних правових засобів у нормативних правових актах, інших формах права вид правових обмежень, у рамках яких правозастосувач має можливість вольового вибору для оптимального вирішення юридичного питання [13, с. 91].

Т.М. Фуфалько, аналізуючи механізми обмеження адміністративного розсуду, акцентує увагу на статусі, ролі та значенні самих інститутів публічної влади. Зокрема, автор пропонує виділення двох основних сфер: визначення змісту й обсягу розсуду (матеріальна), установаження процедурних меж (процесуальна сфера обмеження). Розкриваючи систему відповідних інструментів, автор наголошує, що дискреційні повноваження, у свою чергу, і розсуд органів публічної влади обмежуються «ієрархією органів влади, чітким визначенням компетенції, системою стримувань і противаг між гілками влади тощо» [14, с. 57].

Розгляд питання про процесуальні та матеріальні засоби обмеження правозастосовного розсуду був би неповним без з'ясування їх обумовленості. По-перше, вони обумовлені самими предметом правозастосовного розсуду, залежно від його виду – суддівським, адміністративним. По-друге, суб'єктивним чинником. Так, наприклад,

суддя, приймаючи рішення про визначення розміру компенсації моральної шкоди з урахуванням справедливості й розумності, бере до уваги обставини конкретної юридичної справи (характер завданих фізичній особі моральних страждань, індивідуальні особливості постраждалої особи, соціальний і майновий стан боржника тощо). По-третє, часовими межами, визначеними законом для розгляду конкретної юридичної справи, наприклад, у межах розумного строку. По-четверте, процесуальною формою здійснення – дотримання правозастосовним суб'єктом процесуальних норм, що регламентують порядок розгляду й вирішення справи по суті.

Підсумовуючи вищезазначене, можна зробити висновок, що під засобами обмеженням дискреційних повноважень варто розуміти прямо передбачені або не заборонені законом правові й процесуальні рамки, що дають змогу суб'єкту правозастосування обирати з декількох варіантів саме той, відповідно до якого рішення в справі буде відповідати вимогам законності, справедливості й розумності.

Так, прикладом матеріально-правових обмежень правозастосовного розсуду можуть слугувати положення ч. 2 ст. 19 Конституції України, якими передбачено, що органи державної влади й органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, у межах повноважень та в спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [15]. Щодо процесуально-правових обмежень, то прикладом може бути положення ч. 2 ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, відповідно до якого адміністративні суди повинні перевіряти рішення, дії чи бездіяльність суб'єктів владних повноважень на предмет того, чи прийняті (вчинені) вони своєчасно, тобто протягом розумного строку [16].

Крім того, розглядаючи правові обмеження дискреційних повноважень, варто звернутися й до міжнародної судової практики. Так, наприклад, у рішенні Європейського суду з прав людини у справі «Аль-Нашиф проти Болгарії» [17] зазначається, що законодавство має з достатньою чіткістю визначати межі та спосіб здійснення дискреційного повноваження, з огляду на «законну мету» заходу, задля захисту від свавільного втручання, а рішення у справі «Волохи проти України» [4] містить таке: у національному праві має бути передбачено засіб правового захисту від довільних втручань органів державної влади в права, гарантовані Конвенцією. Будь-яка законна підстава для застосування адміністративного розсуду може створити юридичну невідзначеність, що є несумісною з принципом верховенства права, без чіткого визначення обставин, за яких компетентні органи здійснюють такий розсуд, або навіть спотворити саму суть права.

Отже, законом має з достатньою чіткістю бути визначено межі й порядок здійснення розсуду з урахуванням мети правозастосування, аби забезпечити особі адекватний захист від довільного втручання у сферу її особистих інтересів. Конкретна норма закону повинна містити досить чіткі положення про рамки й характер здійснення відповідних дискреційних повноважень, наданих органам державної влади. Якщо закон не має достатньої чіткості, повинен спрацьовувати принцип верховенства права.

Розглядаючи питання про обмеження правозастосовного розсуду, не можна не зупинитися й на проблемі можливості регулювання такого розсуду. На думку В.Г. Антропова, регулювання правозастосовного розсуду правом є неможливим [18, с. 18]. Такий висновок він обґрунтовує постановкою так званої прагматичної проблеми меж розсуду, яка полягає в принциповій неможливості комплексного (одночасного) вирішення питань: 1) чи хочемо ми, аби добросовісний і кваліфікований суб'єкт правозастосування мав найбільші можливості й найменші перепони в ухваленні справедливих та обґрунтованих рішень (найбільший розсуд), 2) чи хочемо ми, щоб недобросовісний чи некваліфікований суб'єкт правозастосування

мав найменші можливості ухвалювати несправедливі чи необґрунтовані рішення (найменший розсуд)?

І дійсно, у разі надання законом правозастосовному суб'єкту широких меж розсуду може спостерігатися зловживання з боку недобросовісного та помилки з боку некваліфікованого правозастосовного суб'єкта; водночас закріплення вузьких меж створить для добросовісного й кваліфікованого суб'єкта за певних обставин неможливість ухвалити досить обґрунтоване та справедливе рішення. Оскільки право встановлює повноваження суб'єктів правозастосування загалом, не розмежовуючи їх за критерієм добросовісності чи рівнем кваліфікації, то, на думку В.Г. Антропова, проблема оптимізації меж правозастосовного розсуду знімається сама по собі.

Із цього приводу є слушною думка М.Б. Рісного, який зазначає, що запропонована згаданим автором позиція могла б бути обґрунтованою лише в тих випадках, коли розсуд правозастосовного суб'єкта детермінується виключно межами такого розсуду. Іншими словами, якщо закон передбачає, наприклад, лише верхню й нижню межі санкції, не вказуючи на критерії, які треба врахувати під час вибору рішення, проблема добросовісності чи рівня кваліфікації правозастосовного суб'єкта – в інтерпретації її згаданим автором – справді могла б виникати [19, с. 27]. Однак сьогодні кількість таких ситуацій є мінімальною й не йде в жодне порівняння з числом випадків, коли розсуд достатньою мірою «регламентований» за допомогою різноманітних критеріїв. Окрім того, навіть за відсутності критеріїв розсуду завжди є певна практика застосування відповідної норми, рекомендації вищих інстанцій, громадська думка щодо відповідної проблематики тощо. Тобто розсуд завжди піддається певній регулятивній дії соціальних факторів, не зважати на які суб'єкт, звичайно, собі не дозволяє.

Розглядаючи питання про правові засоби обмеження дискреційних повноважень, варто акцентувати увагу на значенні практики Європейського суду з прав людини в обмеженні судової дискреції. Як зазначає М.Б. Рісний, «створення Європейського суду з прав людини та надання йому повноважень із вирішення усіх питань щодо застосування і тлумачення норм Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод створює для цього органу методологічну проблему оцінки ним реалізації державами-членами належного їм розсуду, зокрема правозастосовного, у сфері обмеження прав людини та основоположних свобод. Існування цієї проблеми пояснюється політичною, економічною та культурною різноманітністю держав-членів Ради Європи, необхідністю для них постійно балансувати (з огляду на високий рівень оцінності конвенційних норм) між належним застосуванням Конвенції, з одного боку, і недопущенням їх надмірного втручання у права та свободи людини, з іншого» [20, с. 13]. У зв'язку з цим більш ніж доречним видається твердження П.М. Рабіновича, який, обґрунтовуючи необхідність теоретичного дослідження практики правозахисних органів Ради Європи, зазначив, що вона (така необхідність) зумовлюється насамперед тим, що зміст багатьох норм Конвенції, сформульованих здебільшого в надто абстрактній, нерідко оціночній формі, констатується, з'ясовується лише після їх витлумачення й застосування в рішеннях Євросуду [21, с. 33].

Висновки. Під засобами обмеження дискреційних повноважень варто розуміти прямо передбачені або не заборонені законом правові та процесуальні рамки, що дають змогу суб'єкту правозастосування обирати з декількох варіантів саме той, відповідно до якого рішення у справі буде відповідати вимогам законності, справедливості й розумності.

Правозастосовний розсуд регулюється правом, оскільки, визначаючи владні повноваження правозастосовного суб'єкта, воно тим самим детермінує й сам розсуд, який фактично є окремим (специфічним) видом повноважень суб'єкта правозастосування.

До правових засобів обмеження дискреційних повноважень можна зарахувати сам закон, передусім норми Конституції, а також кодифікованих процесуальних нормативних актів України, якими встановлені гарантії захисту прав людини та громадянина; роз'яснення норм права, що містяться в актах офіційного тлумачення; обґрунтування обраного рішення сукупністю наявних у справі доказів (фактичних обставин справи), метою та завдання правозастосування, інтересами особи, суспільства й держави; вимоги справедливості, обґрунтованості й усебічного, повного та об'єктивного дослідження обставин справи, а також, безсумнівно, судову практику національного й міжнародного рівнів.

Список використаних джерел:

1. Козюбра М. Принципи верховенства права і правової держави: єдність основних вимог. *Наукові записки НаУКМА*. Київ : Києво-Могилянська академія, 2007. Т. 64 : *Юридичні науки*. С. 3–9.
2. Рішення ЄСПЛ у справі «Крюслен проти Франції» від 24 квітня 1990 р. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["Kruslin"\],"documentcollectionid2":\["GRAND CHAMBER", "CHAMBER"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
3. Рішення ЄСПЛ у справі «Сільвер проти Великобританії» від 25 березня 1983 р. URL: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["Silver"\],"documentcollectionid2":\["GRAND CHAMBER", "CHAMBER"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{).
4. Рішення Європейського суду з прав людини в справі «Волохи проти України» від 2 листопада 2006 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_138.
5. Дудаш Т.І. Практика Європейського суду з прав людини : навчально-практичний посібник. Київ : Алерта, 2013. 367 с.
6. Рарог А., Степалін В. Судейское усмотрение при назначении наказания. *Государство и право*. 2002. № 2. С. 36–42.
7. Куфтирєв П. Суддівський розсуд у теорії права : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Київ, 2009. 209 с.
8. Барак А. Судейское усмотрение / перевод с английского А.Ю. Лисин. Москва : НОРМА, 1999. 376 с.
9. Молотов А.В. Судейское усмотрение в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации : сборник статей. Томск, 2004. Ч. 17. С. 143–148.
10. Берг О.В. Вопросы судейского усмотрения в гражданском и арбитражном процессах. *Арбитражный и гражданский процесс*. 2000. № 2. С. 6–10.
11. Берг Л.Н. Судебное усмотрение и его пределы: общетеоретический аспект. Екатеринбург, 2008. 202 с.
12. Березин А.А. Пределы правоприменительного усмотрения : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Новгород, 2007. 26 с.
13. Ермакова К.П. Правовые пределы судебного усмотрения. *Журнал российского права*. 2009. № 8. С. 89–93.
14. Фуфалько Т.М. Обмеження дискреційних повноважень як складова принципу пропорційності. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2012. № 1. С. 52–59.
15. Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
16. Кодекс адміністративного судочинства України від 06.07.2005 № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, 37. Ст. 446.
17. Справа Європейського суду з прав людини «Аль-Нашир проти Болгарії» від 20 червня 2002 року (заява № 50963/99). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_071.

18. Антропов В.Г. Правоприменительное усмотрение: понятие и формирование (логико-семантический анализ) : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Волгоград, 1995. 20 с.

19. Рісний М.Б. Детермінанти правозастосовного розсуду. *Вісник Львівського Університету. Серія «Юридична»*. Вип. 38. Львів, 2003. С. 21–28.

20. Рісний М.Б. Правозастосовний розсуд (загальнотеоретичні аспекти) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Львів, 2006. 17 с.

21. Рабінович П.М. Рішення Європейського суду з прав людини: спроба концептуально-методологічного аналізу. *Право України*. № 12. 1997. С. 33–38.

УДК 340.11

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.02>

ПРАВО НА ЗАХИСТ ПУБЛІЧНОГО ІНТЕРЕСУ ЯК ОБ'ЄКТ ПРАВОВІДНОСИН

Золотухіна Лілія Олександрівна,

доктор юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільно-правових
дисциплін

(Дніпровський державний університет
внутрішніх справ України,
м. Дніпро, Україна)

Легеза Юлія Олександрівна,

доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри цивільного,
господарського та екологічного права
(Національний технічний університет
«Дніпровська політехніка»,
м. Дніпро, Україна)

У статті здійснюється аналіз проблем здійснення захисту публічного інтересу в адміністративному порядку. Зроблено висновок про доцільність оптимізації системи нормативно-правового регулювання здійснення захисту публічного інтересу в адміністративному порядку. Наголошено, що здійснення захисту публічного інтересу в адміністративному порядку вимагає вдосконалення адміністративно-процедурного законодавства. Обґрунтовано, що ефективність адміністративно-правового механізму забезпечення публічного інтересу досягається на нормативно-правовому, організаційно-управлінському та правозахисному рівнях. Розглянуто особливості реалізації захисту окремих видів публічного інтересу в адміністративному порядку (захисту публічного інтересу у сфері використання та охорони земельних ресурсів; реалізації державної політики у сфері міграції; інтересу у світлі забезпечення конкурентоспроможної економіки України шляхом досягнення тощо). Підкреслено, що захист публічних інтересів має бути визнано центральним завданням органів державної виконавчої влади, характеристикою її правової природи, оскільки саме за допомогою реалізації захисту публічного інтересу в адміністративному порядку здійснюється внутрішньо відомчий контроль і нагляд за діяльністю органів державної влади й органів місцевого самоврядування, відбувається захист прав, свобод і законних інтересів осіб і відновлюються порушені публічні інтереси. Обґрунтовано доцільність визначення публічного інтересу як сукупності кількісних і якісних показників формування об'єктивних потреб учасників правовідносин, задоволення яких визначає зміст управлінської діяльності адміністративних органів.

Ключові слова: адміністративний порядок, адміністративні правовідносини, ознаки, поняття, публічне управління, публічний інтерес.

**THE RIGHT TO PROTECT THE PUBLIC INTEREST
AS AN OBJECT OF LEGAL RELATIONS**

Zolotukhina Liliya Oleksandrivna,
Doctor of Law, Associate Professor,
Head of the Department
of Civil Law Disciplines
(Dnipropetrovsk State University
of Internal Affairs of Ukraine,
Dnipro, Ukraine)

Legeza Yuliya Oleksandrivna,
Doctor of Law, Professor,
Professor at the Department of Civil,
Commercial and Environmental Law
(National Technical University "Dnipro
Polytechnic", Dnipro, Ukraine)

The authors analyze the problems of administrative protection of public interest. The authors conclude that it is advisable to optimize the system of regulatory and legal regulation of public interest protection in the administrative order. It is emphasized that the implementation of administrative protection of public interest requires improvement of administrative and procedural legislation. It is substantiated that the effectiveness of the administrative and legal mechanism of ensuring public interest is achieved at the regulatory, organizational, managerial and human rights levels. The peculiarities of the administrative protection of certain types of public interest (protection of public interest in the use and protection of land resources; implementation of state migration policy; interest in the light of securing a competitive economy of Ukraine through achievement, etc.) are considered. It is emphasized that the protection of public interests should be recognized as a central task of state executive bodies, a characteristic of its legal nature, since it is through the implementation of public interest protection in administrative order that internal governmental control and supervision over the activity of state authorities and local self-government bodies is carried out. the rights, freedoms and legitimate interests of persons, and the violated public interests are restored. The expediency of defining public interest as a set of quantitative and qualitative indicators of the formation of objective needs of participants of legal relationships, the satisfaction of which determines the content of administrative activity of administrative bodies, is substantiated.

Key words: administrative order, administrative legal relations, signs, concepts, public administration, public interest.

Постановка проблеми. Визначення в Конституції України 1996 року найвищою соціальною цінністю людини, її життя і здоров'я, честь і гідність стало вирішальним поштовхом до активізації процесів розбудови публічно-сервісної держави. Досягнення результату побудови функціонування держави на засадах «служіння людини» є неможливим без перегляду концептуальних засад адміністративного права як галузі права, норми якої спрямовані на врегулювання управлінських відносин у країні. Саме адміністративне право здатне своїми засобами нормативно-правового регулювання побудувати ефективну модель взаємодії держави та людини, визначити ефективні механізми виконання функцій і завдань системи публічного управління. Отже, беззаперечним є той факт, що адміністративно-правові відно-

сини мають публічно-правовий характер. Реалізація адміністративно-правових відносин нерозривно пов'язана з категорією публічного інтересу, при цьому сутність останнього залишається невизначеною.

Через особливості соціально-історичного розвитку українська адміністративно-правова наука довгі роки не була причетною до дослідження поняття й сутності публічного інтересу, зосереджуючись на суто державних інтересах. Забезпечення реалізації публічного інтересу є неможливим без створення дієвої системи його захисту загалом та в адміністративному порядку зокрема.

Стан наукової розробки проблеми. Дослідження категорії адміністративно-правового механізму забезпечення захисту публічного інтересу є надзвичайно актуальним як у наукових колах, так і серед практиків. Варто виділити наукові розробки таких учених, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.І. Васильєва, О.В. Гончарук, Б.М. Дронів, С.П. Погребняк, Р.В. Сивий, В.М. Селіванов, В.В. Галунько, Р.А. Калпозний, М.П. Кунцевич, Ю.О. Легеза, С.В. Савченко, О.М. Вінник, Є.В. Курінний, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, А.Я. Курбатов, С.Т. Гончарук та ін. Однак у дослідженнях представників адміністративної науки однозначності підходів до встановлення сутності категорії адміністративно-правового механізму забезпечення захисту публічного інтересу не простежується.

Усе вищезазначене зумовило мету дослідження, яка полягає в здійсненні характеристики сутності захисту публічного інтересу, визначенні окремих проблем його реалізації та пошуку напрямів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Вихідним постулатом дослідження є те, що захист публічного інтересу має відбуватися в ході здійснення адміністративно-процедурної діяльності органів публічного управління. Специфіка застосування засобів захисту публічного інтересу в адміністративному порядку визначається сферою його реалізації. Як приклад розглянемо таку сферу захисту, запропоновану для аналізу, що стосується публічного інтересу в збереженні земельних ресурсів як елементу довкілля та засобу агроекономічної діяльності. Згідно із Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель», у справі контролю як елементу захисту земель від нераціонального використання задіяні декілька центральних органів виконавчої влади, наділені контрольними повноваженнями: Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру (далі – Держгеокадастр) як орган, що забезпечує реалізацію державної політики у сфері нагляду в агропромисловому комплексі, і Державна екологічна інспекція України (далі – Держекоінспекція) як орган, що здійснює контроль за дотриманням вимог законодавства України про охорону земель [2].

Так, інформацію щодо продуктивності діяльності Держгеокадастру в галузі захисту публічного інтересу щодо збереження земельних ресурсів можна отримати на офіційному сайті цього органу. Згідно з нею, з початку 2017 року станом на 1 червня територіальні органи Держгеокадастру в рамках повноважень зі здійснення державного контролю за використанням та охороною земель провели 1 931 перевірку дотримання вимог земельного законодавства. За їх результатами встановлено 1 090 порушень, тобто 56% з усіх проведених перевірок [3]. На жаль, більш наближених до сьогодення даних на сайті не наведено. Малоінформативним у світлі тематики, що нас цікавить, виглядає й сайт Держекоінспекції: контрольні перевірки на ньому позначаються через мету перевірки «дотримання вимог природоохоронного законодавства», без деталізації, щодо якого саме природного ресурсу цей контроль відбувається.

Про існування певної невідповідності положенням Закону України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» свідчить факт публікації на

офіційному веб-сайті Держгеокадастру звіту «Державні інспектори Миколаївщини здійснили понад 300 перевірок дотримання вимог земельного законодавства» [4]. Тобто повноваження, покладені законом на один орган публічної влади, фактично здійснює інший, діючи при цьому відповідно до положень підзаконного акта – Постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 2016 р. № 482 [5]. Такі нормативні колізії, на нашу думку, характеризуються серйозним корупціогенним потенціалом, розмиваючи компетенційні межі діяльності різних органів публічного управління у сфері контролю, зменшуючи прозорість адміністративно-наглядової діяльності й підсилюючи дискреційний аспект прийняття адміністративних рішень. Наявна ситуація потребує чіткого визначення компетенції зазначених органів у досліджуваній сфері та нормативно-правового його закріплення на рівні закону.

Інший момент, що потребує наукової уваги, – це зміст контрольної діяльності. Порівняння переліків питань щодо проведення заходів державного нагляду в досліджуваній сфері, визначених Наказом Міністерства аграрної політики (стосовно проведення перевірок управліннями Держгеокадастру) [6] і Наказом Міністерства екології та природних ресурсів (стосовно органів Держекоінспекції) [7], дає змогу визначити їх тотожність за такими напрямками, як перевірка використання земель за цільовим призначенням, забезпечення підвищення родючості ґрунтів, захисту земель від ерозії, виснаження, засолення й інших процесів руйнування ґрунту, застосування екологічнобезпечних технологій обробітку й техніки тощо.

На думку дослідників, з усіх зазначених напрямків контрольної діяльності у сфері захисту земель від нераціонального використання логічним було б залишити за Держекоінспекцією один – нагляд за використанням добрив, меліорантів і пестицидів як потенційно небезпечних хімічних речовин, порушення норм використання яких може завдати шкоди не тільки ґрунтам, а й іншим природним ресурсам. Саме цей аспект діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаного з експлуатацією земель, стосується загальних аспектів екологічної безпеки, тобто відповідає компетенції Міністерства екології та природних ресурсів України й Держекоінспекції України як підпорядкованого йому центрального органу державної влади. Інші ж напрями контролю, пов'язані з господарським використанням земель сільськогосподарського призначення, мають бути сферою наглядової діяльності Держгеокадастру [8, с. 154].

Варто також звернути увагу, що більшість із визначених Законом України «Про державний контроль за використанням та охороною земель» форм контролю (окрім нагляду за прийняттям в експлуатацію об'єктів, які споруджуються з метою підвищення родючості ґрунтів і забезпечення охорони земель) спрямовані на виявлення вже скоєних правопорушень, при цьому втрачає сенс запобігання порушенням як функція контрольної діяльності. Звідси випливає, що система контрольних заходів у сфері захисту публічного інтересу в галузі збереження природних якостей земельних ресурсів потребує перегляду й доповнення такою формою контролю, що посилює превентивний ефект наглядової діяльності.

Ці висновки щодо управлінських та організаційних недоліків у практичному аспекті реалізації захисту публічного інтересу в галузі збереження земельних ресурсів корелюють з висновками, які зробила Ю.О. Легеза під час аналізу сфери екологічнобезпечного використання природних ресурсів загалом (тобто сфери захисту публічного інтересу в безпечному довкіллі). Дослідниця визначає наявність таких проблемних зон, як проблеми неузгодженості й дублювання окремих положень значної кількості нормативно-правових актів у сфері охорони довкілля; дублювання контрольних повноважень між органом міжгалузевої компетенції, утвореним безпосередньо з метою здійснення державного екологічного контролю (нагляду), тобто Держекоін-

спекцією України, її органами спеціальної компетенції, які здійснюють управління у сфері використання окремих природних ресурсів і природних об'єктів; недостатня врегульованість способів їх взаємодії; нагальна необхідність вирішення питання реорганізації як державного, так і недержавного контролю [9, с. 262].

Як відомо, оскарження в адміністративному праві може набувати двох форм – порядку адміністративного оскарження та порядку адміністративного судочинства. Предметом розгляду в дослідженні буде саме оскарження в адміністративному порядку, що має риси процедурного адміністративного інституту.

Узагалі чинний порядок розгляду адміністративних скарг установлюється ст. 16 Закону України «Про звернення громадян», при цьому під скаргою розуміється право людини звернутися в порядку підлеглості до вищого органу чи посадової особи з проханням розглянути на предмет правомірності дії чи рішення суб'єктів публічної адміністрації. Крім того, установлюється можливий термін для подання адміністративної скарги, у тому числі й щодо надання адміністративних послуг у сфері використання природних ресурсів, в один місяць із моменту, коли людина дізналася про рішення [10].

Стосовно адміністративно-процедурної форми оскарження – розгляду скарги в адміністративному порядку – науковці одностайно зазначають наявність низки переваг стосовно судової форми, що полягають у меншій формалізованості, більшій економічності, оперативності, а також можливості не просто вирішити спір між суб'єктом скарги та суб'єктом, дій чи рішення якого оскаржуються, а й ухвалити конкретне позитивне рішення у справі [11, с. 292; 12, с. 247].

Предметом оскарження зазвичай є порушення органами публічної влади індивідуальних приватних інтересів; однак, якщо брати до уваги те, що публічний інтерес становить сукупність приватних інтересів у конкретній галузі, уважаємо роль цього адміністративно-процедурного інституту в справі захисту публічного інтересу досить значущою. Тому пропонуємо звернутися до практичних прикладів результативності оскарження в адміністративному порядку стосовно окремих публічних інтересів.

Окрема група таких процедур адміністративного оскарження являє собою відповідь на попереднє проведення контрольних процедур органом публічної влади. При цьому якщо контрольна-процедурна діяльність, як правило, спрямована на захист державних інтересів як різновиду публічних, то процедурне провадження оскарження в адміністративному порядку покликано захищати інтерес суспільний – окремої спільноти, групи громадян тощо.

Прикладом цього може послугувати оскарження результатів діяльності фіскальних органів. У ході реалізації контрольної діяльності органи ДФС здійснюють захист публічного інтересу у фінансовому забезпеченні діяльності держави, у її економічній безпеці. Результатом цієї діяльності є індивідуальний адміністративний акт у вигляді податкового повідомлення-рішення (далі – ППР) – письмового повідомлення контролюючого органу (рішення) про обов'язок платника податків сплатити суму грошового зобов'язання, визначену контролюючим органом у випадках, передбачених цим Податковим кодексом України й іншими законодавчими актами, контроль за виконанням яких покладено на контролюючі органи, або внести відповідні зміни до податкової звітності [13]. У свою чергу, можливість оскаржити це рішення являє собою нормативно закріплену модель процедурного захисту економічних інтересів платників податків, тобто суспільного інтересу досить масової частини соціуму.

Процедурні аспекти оскарження платниками податків рішень органів ДФС визначаються Податковим кодексом України та Наказом Міністерства фінансів України від 21 жовтня 2015 р. № 916 [14]. Зазначимо, що, за статистичними даними, подібні

оскарження сьогодні є досить розповсюдженою практикою; загалом ДФС України протягом 2017–2018 рр. була лідером за кількістю адміністративних скарг серед усіх органів державної влади. Так, лише за перше півріччя 2018 р. платниками податків подано 7 128 скарг на 10 652 ППР; при цьому 8 702 ППР за результатами розгляду скарг залишено без змін, 1 112 (тобто 10,4%) скасовано повністю, 204 скарги скасовано частково [15]. Подібна невелика кількість рішень на користь платників податків дає змогу зазначити, що, незважаючи на теоретичні переваги досудового оскарження рішень ДФС і його вдосконалений механізм, усе ж таки в нинішніх реаліях адміністративно-судовий захист публічного інтересу платників податків виглядає більш ефективним.

Інший приклад являє собою ситуація в галузі паспортизації. Надання ефективних і якісних публічних послуг у галузі паспортизації громадян становить беззаперечний публічний інтерес, адже отримання необхідних для реалізації громадянських прав і свобод документів – паспорта громадянина України та паспорта громадянина України для виїзду за кордон – має бути доступним для всіх, економічним в аспекті грошових і часових витрат і зручною послугою.

Для оцінювання значущості оскарження в адміністративному порядку як засобу захисту зазначеного публічного інтересу пропонуємо звернутися до даних офіційного сайту Державної міграційної служби України (далі – ДМС). На офіційному Інтернет-представництві цього центрального органу виконавчої влади міститься інформація, необхідна суб'єктам оскарження, щодо основних процедурних аспектів звернення: наведено види звернення, роз'яснено порядок поштового, електронного й особистого звернення, указано строки розгляду звернень.

Репрезентовано на сайті також низку звітів про роботу зі зверненнями громадян (з 2013 по 2018 рр.). На жаль, звіти являють собою короткі статистичні огляди, у яких викладено дані, що стосуються виключно кількісного аспекту досліджуваного питання: скільки звернень з якого питання отримано підрозділами ДМС. Ані конкретизації видів звернень (скільки скарг, скільки пропозицій тощо), ані якісного аналізу стосовно вирішення справ за зверненнями на сайті не міститься.

Тому зазначене джерело інформації про участь ДМС у процедурі оскарження може бути корисним лише в аспекті створення загального уявлення про те, які саме сторони діяльності цього органу публічної влади найчастіше є темою звернень громадян (серед іншого й скарг). Так, наприклад, у 2018 році найчастіше громадяни зверталися з питань дотримання термінів оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон (63% письмових звернень громадян, що надійшли до апарату ДМС); при цьому найбільшою мірою це питання турбувало мешканців м. Києва (4865), Дніпропетровської (1479), Львівської (1121), Київської (989), Харківської (817), Донецької (754) та Одеської (654) областей. Набагато рідше громадяни зверталися за вирішенням питань у сфері громадянства України та відповідної паспортизації: 5% письмових звернень стосувалися питання громадянства України, 15% – питання оформлення паспорта громадянина України у формі картки [17].

Зазначене нашттовхує на думку, що, по-перше, задоволення зазначеного публічного інтересу в сучасних умовах не можна визнати таким, що здійснюється на належному рівні; по-друге, у сфері адміністративно-процедурного забезпечення публічного управління сферою громадянства, імміграції та еміграції потенціал оскарження в адміністративному порядку як інструменту захисту публічного інтересу використовується недостатньо ефективно. Для подолання цієї негативної тенденції потрібні як трансформації в галузі нормативного забезпечення, так і підвищення рівня правової культури та правосвідомості всіх суб'єктів адміністративно-правових відносин у дослі-

джуваній сфері. Результатом активізації використання адміністративно-процедурної форми оскарження в досліджуваній сфері має стати зменшення кількості адміністративних позовів проти апарату й управлінь ДМС і забезпечення реалізації принципу оперативності прийняття адміністративних рішень у галузі реалізації адміністративних процедур у публічному адмініструванні сфери громадянства та міграції.

Говорячи про модернізацію сфери нормативно-правового забезпечення, ми передусім маємо на увазі ухвалення Закону України «Про адміністративну процедуру», Проект якого нині перебуває на розгляді комітету Верховної Ради, що визначено головним із підготовки й попереднього розгляду цього Законопроекту [18]. Створення ґрунтовної нормативної бази для здійснення процедурно-адміністративної діяльності у вигляді цього Закону позитивно вплине на обидва розглянуті процедурні аспекти адміністративно-правового захисту публічних інтересів.

Отже, підводячи певні підсумки здійсненому дослідженню, необхідно зробити висновок, що ефективність захисту публічного інтересу залежить від якості його нормативно-правового регулювання. Нині нормотворча діяльність, що триває, спрямована на прийняття й розроблення Закону України «Про адміністративну процедуру», дає можливість визначити найбільш ефективну систему захисту публічного інтересу в адміністративному порядку. З урахуванням вище проведеного дослідження вбачається за доцільне внести зміни до статті 2 Проекту Закону України «Про адміністративну процедуру» [18] у такій редакції:

«Публічний інтерес – сукупність кількісних і якісних показників формування об’єктивних потреб учасників правовідносин, задоволення яких визначає зміст управлінської діяльності адміністративних органів».

Список використаних джерел:

1. Андрійко О.Ф. До питання еволюції адміністративного права та предмета адміністративно-правового регулювання. *Сучасна адміністративно-правова доктрина захисту прав людини* : тези доп. та наук. повідомл. учасн. наук.-практ. конф. (м. Харків, 17-18 квіт. 2015 року). Харків : Право, 2015.
2. Про державний контроль за використанням та охороною земель : Закон України від 19.06.2003 № 963-IV (у ред. від 28.12.2015) / Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/963-15>.
3. Контроль за використанням землі: проміжні підсумки реалізації нових повноважень Держгеокадастру / Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <https://land.gov.ua/info/kontrol-za-vykorystanniam-zemli-promizhni-pidsumky-realizatsii-novykh-povnovazhen-derzhheokadastru/>.
4. Державні інспектори Миколаївщини здійснили понад 300 перевірок дотримання вимог земельного законодавства / Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру. URL: <http://land.gov.ua/derzhavni-inspektory-mykolaivshchyny-zdiisnyly-ponad-300-perevirok-dotrymannia-vymoh-zemelnoho-zakonodavstva/>.
5. Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.07.2016 № 482 / Верховна Рада України. Законодавство України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/482-2016-%D0%BF?test=NOaMfL2dtr582Kf6ZiUID4S7HI4qks80msh8Ie6>.
6. Про затвердження Уніфікованої форми акта, що складається за результатом проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб’єктом господарювання вимог законодавства у сфері використання та охорони земель : Проект Наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України від 02.03.2018 / Державна служба України з питань геодезії, картографії та

кадастру. URL: <http://land.gov.ua/info/proekt-nakazu-ministerstva-ahrrarnoi-politykuta-prodovolstva-ukrainy-pro-zatverdzhennia-unifikovanoi-formy-akta-shcho-skladaietsia-za-rezultatamy-provedennia-planovoho-pozaplanovoho-zakhodu-derzhav/>.

7. Про затвердження Уніфікованої форми акта, що складається за результатом проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо додержання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері охорони навколишнього природного середовища, раціонального використання, відтворення і охорони природних ресурсів : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 09.08.2017 № 303-IV. *Ліга Закон : головний правовий портал України*. URL: http://search.ligazakon.ua/1_doc2.nsf/link1/RE31157.html.

8. Харківський С.А. Адміністративно-правовий захист земельних ресурсів України від нераціонального використання : дис. ... канд.. юрид. наук : 12.00.07. Дніпро, 2018. 258 с.

9. Легеза Ю.О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 512 с.

10. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР (у ред. від 11.10.2018). *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 47. Ст. 256.

11. Лученко Д.В. Скарга як процесуальна форма правозахисту в адміністративно-правових відносинах. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Серія «Економічна теорія і право». 2014. № 1. С. 285–294.

12. Принцип верховенства права: проблеми теорії та практики : у 2 кн. / за заг. ред. Ю.С. Шемпученка. Київ : Конус-Ю, 2008. Книга 2 : Принцип верховенства права у діяльності держави та в адміністративному праві / відп. ред. В.Б. Авер'янов. 314 с.

13. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (у ред. від 01.07.2019). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

14. Про затвердження порядку оформлення і подання скарг платниками податків та їх розгляду контролюючими органами : Наказ МФУ від 21.10.2015 № 916 (у ред. від 08.09.2017). *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1617-15>.

15. Перші кроки на етапі адміністративного оскарження (досудового та в суді). *Стратегія захисту в податкових спорах / KPMG Insight Academy* URL: https://lhs.net.ua/wp-content/uploads/woocommerce_uploads/2018/06/2_Vybir-stratehii-zakhystu-obhovorennia-z-kliientom-osoblyvostei-spravu.pdf.

16. Державна міграційна служба України : офіц. сайт. URL: <https://dmsu.gov.ua/diyalnist/zvernennya-gromadyan.html>.

17. Довідка про звернення громадян, які надійшли до апарату ДМС України у 2018 році / Державна міграційна служба України. URL: https://dmsu.gov.ua/assets/files/statistic/zvernennia/zg_zvit_2018.pdf.

18. Про адміністративну процедуру : картка Проекту Закону України від 28.12.2018 № 9456. *Законодавство України*. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65307.

УДК 341.01

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.03>

СТАНОВЛЕННЯ Й РОЗВИТОК ПРИНЦИПУ СУВЕРЕННОЇ РІВНОСТІ ДЕРЖАВ У ПЕРІОД ПЕРЕХОДУ ВІД КЛАСИЧНОГО ДО СУЧАСНОГО МІЖНАРОДНОГО ПРАВА (1919–1946 РР.)

Кирилюк Наталія Василівна,
кандидат юридичних наук,
в. о. доцента кафедри Європейського
права та порівняльного правознавства
(Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича,
м. Чернівці, Україна)

Статтю присвячено дослідженню розвитку поняття й розуміння принципу суверенної рівності держав саме в період переходу від класичного міжнародного права до сучасного міжнародного права.

Для дослідження принципу суверенної рівності держав у статті застосовуємо періодизацію, що ґрунтується на загальноприйнятих хронологічних етапах світової історії (період Стародавнього Світу; період Середніх віків (VI–XVI ст.); період класичного міжнародного права (його зародження (XVI ст. – 1919 р.); перехід від класичного до сучасного міжнародного права (1919–1946 рр.); сучасне міжнародне право). Детально досліджується принцип суверенної рівності держав саме в період переходу від класичного до сучасного міжнародного права.

Рівність держав, ідентичність їхніх прав та обов'язків є запорукою успішного досягнення цілей і вирішення завдань, які стоять перед світовою спільнотою. Відповідно, принцип суверенної рівності держав як норма *jus cogens* міжнародного права набуває характеру фундаментальної засади міжнародних правовідносин. Від її дотримання прямо залежить не просто однаковий правовий статус усіх держав як суб'єктів міжнародного права, а й подальший прогресивний розвиток усього людства. Саме тому вважаємо за необхідне з'ясувати, як формувався цей принцип.

У цей період мали місце перші факти нормативного закріплення ідеї рівноправ'я держав і застосування деяких її елементів у практиці міжнародних правовідносин. До цього ця ідея існувала на доктринальному рівні та в певній формі у звичаєвому міжнародному праві.

Суверенна рівність існує між незалежними державами, і будь-яке її обмеження є порушенням цієї рівності. Визнання цього факту Постійною Палатою в міжвоєнний період мало віхове значення для становлення й розвитку принципу суверенної рівності держав.

У цей період мали місце й доктринальні розробки ідеї рівноправ'я держав у міжнародному праві.

Однак у цей період мали місце й грубі порушення ідеї рівноправ'я держав у міжнародному праві, які мали далекосяжні наслідки для тогочасних міжнародних відносин.

Розглядаються міжнародно-правові дослідження, присвячені питанню історії становлення й розвитку принципу суверенної рівності держав.

Ключові слова: принцип, суверенна рівність, рівноправ'я, загальновизнані принципи, принцип суверенної рівності держав.

THE FORMATION AND DEVELOPMENT OF THE PRINCIPLE OF SOVEREIGN EQUALITY OF STATES IN THE PERIOD OF TRANSITION FROM CLASSICAL TO MODERN INTERNATIONAL LAW (1919-1946)

Kyryliuk Nataliia Vasylivna,
Candidate of Law Sciences,
Acting Associate Professor at the
European and Comparative
Law Department
(Yuriy Fedkovych Chernivtsi National
University, Chernivtsi, Ukraine)

The article explores the development of the concept and understanding of the principle of the sovereign equality of States during a period of transition from classical international law to contemporary international law.

For the study of the principle of the sovereign equality of States, this article applies periodization based on generally accepted chronological stages of world history (period of the Ancient World, period of the Middle Ages (6th–16th centuries), Period of Classical International Law (its origin (XVI in. – 1919) the transition from classical to modern international law (1919–1946) modern international law). The principle of the sovereign equality of States is examined in detail during the period of transition from classical to modern international law.

The equality of States and the identity of their rights and obligations are essential for the successful achievement of the goals and objectives of the world community. Accordingly, the principle of the sovereign equality of States as a rule of jus cogens of international law has become the fundamental basis of international legal relations. Its observance is directly linked not only to the equal legal status of all States as subjects of international law, but also to the further progressive development of all mankind. That is why we believe it necessary to find out how this principle was formed.

During this period, the idea of equality between States and the application of some of its elements in the practice of international legal relations began to gain ground. Before that, the idea was doctrinal and, in some form, customary international law.

Sovereign equality existed between independent States, and any restriction on it was a violation of that equality. The recognition of this fact by the Permanent Court during the inter-war period was important for the establishment and development of the principle of the sovereign equality of States.

During this period there were also doctrinal developments in the idea of equality of States in international law.

However, during this period there were also flagrant violations of the idea of equality of States in international law, which had far-reaching consequences for the then international relations.

The article deals with international legal studies on the history of the establishment and development of the principle of the sovereign equality of States.

Key words: principle, sovereign equality, equality, universally recognized principles, principle of sovereign equality of states

Учені по-різному вирішують проблеми, коли саме з'явився й сформульований принцип суверенної рівності держав. Однозначним і загальновизнаним є той факт, що процес його еволюції зайняв століття. У науці міжнародного права висловлюються припущення, що він існував протягом усього процесу становлення міжнародного права.

Для дослідження принципу суверенної рівності держав ми будемо застосовувати періодизацію, що ґрунтується на загальноприйнятих хронологічних етапах світової історії (період Стародавнього Світу; період Середніх віків (VI–XVI ст.); період класичного міжнародного права (його зародження (XVI ст. – 1919 р.); перехід від класичного до сучасного міжнародного права (1919–1946 рр.); сучасне міжнародне право), яку застосовував, зокрема, І.І. Лукашук під час дослідження етапів становлення й розвитку права міжнародної відповідальності. Детально зупинимось на дослідженні принципу суверенної рівності держав саме в період переходу від класичного до сучасного міжнародного права.

Перша світова війна, яка розпочалася в 1914 р., мала далекосяжні наслідки для світу й міжнародного права. Ще до її закінчення до багатьох людей прийшло усвідомлення, що лише усунення протиріч між державами може запобігти повторенню такого конфлікту в майбутньому. Саме тому починають з'являтися різноманітні проекти, покликані встановити новий баланс у міжнародних правовідносинах задля недопущення повторення таких подій.

Зокрема, у 1916 р. Американським інститутом міжнародного права розроблено та запропоновано широкому загалу проект «Декларації прав та обов'язків держав». У статті III Декларації встановлювалося таке: «Кожна держава є рівною за законом і перед законом кожної іншої держави, яка належить до співтовариства держав» [1, с. 246]. У науці міжнародного права загалом критично оцінюють значення цієї Декларації. На думку В.М. Корецького, «за вказаними (основними) правами держав стояла тінь заперечення цих прав» [1, с. 246]. Колумбійський учений-правник Ф.Х. Уррутія, який розробив коментар Декларації практично одночасно після її публікації, твердив, що її положення – це «слова, слова, пусті слова» [2, с. 10].

Проте навряд чи можна було очікувати реального ефекту від проекту, висунутого громадською організацією. Водночас, на нашу думку, закріплення принципу рівності держав у цьому документі стало хай і незначним, але віховим кроком у визнанні цього принципу як однієї з головних засад сучасних міжнародних правовідносин.

У цей період, після завершення Першої світової війни, провідна роль у процесі становлення й розвитку принципу суверенної рівності держав належала Лізі Націй – універсальній міжнародній організації, створеній за підсумками Першої світової війни. У самому Статуті Ліги Націй безпосередньо про принцип суверенної рівності держав чи про рівноправність її членів мова не йшла. Разом із тим у науці міжнародного права до положень цього міжнародно-правового акта, які справили вплив на розвиток цього принципу, зараховують положення преамбули, у якому йшлося про зобов'язання підтримувати «відкриті, справедливі й чесні відносини між державами» [3], а також ст. 3, у якій установлювалося, що всі держави-члени володіють одним голосом у рамках Асамблеї Ліги Націй [3].

Окремі ідеї, що мали вагоме значення для розвитку принципу суверенної рівності держав, висловлювалися й у практиці Постійної Палати міжнародного правосуддя (англ. Permanent Court of International Justice) – постійно діючого міжнародного судового органу створеного при Лізі Націй. Наприклад, у рішенні в справі «Лотус» (Lotus case) Постійною Палатою вказано: «Міжнародне право регулює відносини між незалежними державами... Обмеження незалежності держав, отже, не можуть допускатися» [4, с. 19].

Хоча в цьому рішенні безпосередньо мова й не йде про рівність і суверенітет держав, але цілком очевидно, що це положення має ключове значення для імплементації принципу суверенної рівності держав у міжнародному праві. Суверенна рівність існує між незалежними державами, і будь-яке її обмеження є порушенням цієї рів-

ності. Визнання цього факту Постійною Палатою в міжвоєнний період мало віхове значення для становлення й розвитку принципу суверенної рівності держав.

Крім того, у цей період мали місце й доктринальні розробки ідеї рівноправ'я держав у міжнародному праві. З-поміж учених, які торкалися різних аспектів цього питання, варто назвати відомого польського юриста-міжнародника, випускника та професора Львівського університету Л. Ерліха [5, с. 54–46] та американського вченого Е.Д.В. Дікінсона [6].

Вагоме значення для становлення принципу суверенної рівності в цей період мало підписання Конвенції Монтевідео про права й обов'язки держав від 26 грудня 1933 р. Цей міжнародно-правовий акт укладено за підсумками VII Конференції Американських держав, яка проходила 3–26 грудня 1933 р. в столиці Уругваю – місті Монтевідео. Положення цього міжнародного документа мають основоположне значення для інституту визнання держав, однак деякі його норми стосуються й питання рівності держав.

Зокрема, ст. IV Конвенції проголошує: «Держави є юридично рівними, володіють однаковими правами й мають однакові можливості для їх здійснення» [7]. Конвенцію підписано та ратифіковано виключно американськими державами, у тому числі й США, однак її значення для становлення ідеї рівноправ'я держав і принципу суверенної рівності важко переоцінити. Можна стверджувати, що вона стала першим багатостороннім міжнародно-правовим актом, у якому прямо закріплено ідею рівності держав.

Однак у цей період мали місце й грубі порушення ідеї рівноправ'я держав у міжнародному праві, які мали далекосяжні наслідки для тогочасних міжнародних відносин. Зокрема, як грубе порушення суверенної рівності держав можна розглядати т.зв. «аншлюс» Німеччини та Австрії в 1938 р. і т.зв. «Мюнхенську змову» 1938 р., яка закінчилася окупацією та розпадом Чехословаччини. Відповідно, можна стверджувати, що недотримання принципу суверенної рівності держав, його недостатнє нормативне закріплення та забезпечення реалізації в міжвоєнний період стало одним із джерел нестабільності в міжнародних відносинах, яка й призвела до початку Другої світової війни.

Попри те що на цьому етапі принцип суверенної рівності держав ще не отримав всезагального визнання й застосування в міжнародному праві, цей період став поворотним для його становлення та розвитку. Саме в цей період, мали місце перші факти нормативного закріплення ідеї рівноправ'я держав і застосування деяких її елементів у практиці міжнародних правовідносин. До цього ця ідея існувала на доктринальному рівні та в певній формі у звичайовому міжнародному праві. Щодо останнього, як відзначає К. Уорбрік, важко встановити як норми, які б забороняли дискримінацію прав окремих держав на користь інших, так і ті, які встановлювали позитивні зобов'язання із цього приводу [8, с. 214]. Перші факти появи таких норм у позитивному міжнародному праві й зумовлюють ключову роль цього періоду в процесі еволюції принципу суверенної рівності держав.

Отже, саме в період переходу від класичного до сучасного міжнародного права з'являються перші нормативні факти закріплення ідеї юридичної рівності держав.

Список використаних джерел:

1. Корецький В.М. Избранные труды : в 2 кн. / АН УССР. Ин-т государства и права ; редкол. В.Н. Денисов (гл. ред.) и др. Київ : Наукова думка, 1989. 416 с.
2. Urrutia F.J. Un comentario a la declaracion de los derechos de las naciones decha por el Instituto de derecho internacional americano. Bogota : Imprenta nacional, 1917. 164 p.

3. The Covenant of the League of Nations (Including Amendments adopted to December, 1924) / Yale Law School: Lillian Goldman Law Library. In memory of Sol Goldman: Avalon Project – Documents in Law, History and Diplomacy. URL: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp (дата звернення: 25.08.2020).

4. The Case of the S.S. “Lotus” (France v. Turkey). Judgement of 17 August 1923 / Permanent Court of International Justice. 34 p. URL: https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf (дата звернення: 20.08.2020).

5. Гачкевич А.О. Основні права та обов’язки держав: концепція Л. Ейрліха. *Проблеми міжнародних відносин* : збірник наукових статей. Київ, 2011. Вип. 2. С. 54–66.

6. Dickinson E.D.W. *The Equality of States in International Law*. Cambridge : Harvard University Press ; London : Humphrey Milford, Oxford University Press, 1920. 424 p.

7. Montevideo Convention on the Rights and Duties of States of 26 December 1933. *Yale Law School: Lillian Goldman Law Library*. In memory of Sol Goldman: Avalon Project. Documents in Law, History and Diplomacy. URL: http://avalon.law.yale.edu/20th_century/intam03.asp (дата звернення: 25.08.2020).

8. Warbrick C. The principle of sovereign equality. *The United Nations and the Principles of International Law: Essays in memory of Michael Akehurst* / Lowe W., Warbrick C. (edt.). London-New York : Routledge, 1994. P. 204–229.

УДК 347.96:346.9:351.74:005.57(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.04>

КОМУНІКАЦІЙНА ВЗАЄМОДІЯ МІЖ ПРАВООХОРОННИМИ, ПРАВОНАХОДИМИ ТА СУДОВИМИ ОРГАНАМИ: ПРОБЛЕМИ Й ПЕРСПЕКТИВИ ОПТИМІЗАЦІЇ

Погосян Маргарита Арсенівна,

адвокат,

аспірант кафедри історії і теорії

держави та права

(Запорізький національний

університет, м. Запоріжжя, Україна)

Статтю присвячено дослідженню сучасного стану й перспектив оптимізації правової комунікації між правоохоронними, правонахисними та судовими органами, які становлять цілісну систему захисту прав і свобод людини та громадянина. Зазначено, що проблема комунікації між указаними суб'єктами сьогодні достатньо не досліджена, оскільки фокус уваги спрямовано на налагодження каналів комунікаційної взаємодії в правових відносинах з інститутами громадянського суспільства. Наголошено, що в умовах динамічного розвитку інформаційно-комунікативних технологій комунікація має будуватися на принципах взаємної поваги та взаємної відповідальності, а інформація, надана іншому суб'єктові, повинна бути повною, об'єктивною й достовірною. Зауважено, що головним критерієм якісної реалізації правової комунікації є її ефективність, яка сприяє підвищенню довіри до правоохоронних, правонахисних і судових органів, формуванню певного іміджу в очах аудиторії. Акцентовано увагу на тому, що для оптимізації правової комунікації між правоохоронними, правонахисними та судовими органами має бути вирішено низку проблем, серед яких виділено такі: нормативну невизначеність чіткої стратегії побудови комунікаційних каналів зв'язку в межах взаємодії правоохоронних, правонахисних і судових органів; формальний підхід до провадження комунікаційної взаємодії, а також вибіркового підходу до надання інформації в межах взаємного діалогу та партнерства; незабезпеченість ефективних механізмів захисту інформації та комунікаційних каналів; незадовільну якість ресурсного забезпечення діяльності кожного суб'єкта комунікації; відсутність контролю й нагляду за повнотою та достовірністю інформації, яка надається суб'єктом комунікації під час відповідної взаємодії, тощо. Зроблено висновок, що одним із провідних напрямів державної політики у сфері інформаційно-комунікативних технологій під час здійснення правоохоронної, правонахисної та судової діяльності має бути її нормативне закріплення, оскільки створення спеціального нормативно-правового акта є фундаментальним для розвитку правових відносин, особливо щодо захисту прав і свобод людини та громадянина.

Ключові слова: комунікація, правова комунікація, комунікативні правові відносини, взаємодія, суб'єкти права, правоохоронні органи, правонахисні органи, органи судової влади.

COMMUNICATIVE INTERACTION BETWEEN LAW ENFORCEMENT, HUMAN RIGHTS AND JUDICIAL BODIES: PROBLEMS AND PROSPECTS OF OPTIMIZATION

Pohosian Marharyta Arsenivna,
Lawyer,
Postgraduate Student at the Department
of History and Theory States and Rights
(Zaporizhzhya National University,
Zaporozhye, Ukraine)

The article is devoted to the research of the current state and development prospects of legal communication between law enforcement, human rights and judicial bodies, which constitute a holistic system of protection of human rights and freedoms. It is noted that the problem of communication between these entities is quite unexplored today, as the focus is on establishing channels of communication in legal relations with civil society institutions. It is emphasized that in the conditions of dynamic development of information and communication technologies, communication should be based on the principles of mutual respect and mutual responsibility, and the information provided to another subject should be complete, objective and reliable. It is noted that the main criterion for the quality of legal communication is its effectiveness, which will increase confidence in law enforcement, human rights and judicial bodies, the formation of a certain image in the eyes of the audience. Emphasis is placed on the fact that to optimize legal communication between law enforcement, human rights and the judicial bodies, a number of problems should be addressed, including the following: regulatory uncertainty of clear strategies for building communication channels within the interaction of law enforcement, human rights and judicial bodies; a formal approach to communication, as well as a selective approach to providing information in the framework of mutual dialogue and partnership; lack of effective mechanisms for information protection and communication channels; unsatisfactory quality of resource provision of activity of each subject of communication; lack of control and supervision over the completeness and accuracy of information provided by the subject of communication during the relevant interaction, etc.

It is concluded that one of the leading directions of state policy in the field of information and communication technologies in the implementation of law enforcement, human rights and judicial activities should be its normative consolidation, as the creation of a special legal act is fundamental for the development of legal relations, especially freedoms of man and citizen.

Key words: communication, legal communication, communicative legal relations, interaction, subjects of law, law enforcement agencies, law enforcement agencies, judicial authorities.

Постановка проблеми. Розвиток інформаційно-комунікативних технологій сприяє формуванню нових концепцій розвитку суспільства й держави. В умовах інформаційного суспільства правові відносини перебувають у процесі інформатизації та інтеграції, потребують модернізації форм взаємодії, однією з яких є правова комунікація. Сьогодні комунікативна взаємодія становить основу ефективних правових відносин між органами публічної влади та інститутами громадянського суспільства. З метою забезпечення динамічного розвитку правової системи України ґрунтовного дослідження потребує механізм реалізації правової комунікації між правоохоронними, правозахисними та судовими органами, які становлять інституційну

систему захисту прав і свобод людини та громадянина в Україні. Однак через нестабільність політико-правової системи, корумпованість органів публічної влади й інші кризові явища, які протягом тривалого часу впливали на розбудову правової системи, між вищезазначеними органами сформовано комунікаційні бар'єри, що потребують пошуку дієвих методів подолання.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання задекларованої проблематики. Деякі проблеми налагодження комунікації між правоохоронними, правозахисними та судовими органами досліджено в роботах вітчизняних і зарубіжних науковців, серед яких – А. Антонов, Г. Атаманчук, С. Алексєєв, І. Бачила, М. Бойчук, М. Василик, І. Воронов, М. Гурицька, А. Колодій, В. Князєв, Р. Кирилюк, О. Корнієвський, М. Козюбра, В. Колісник, Л. Луц, О. Михайловська, Н. Нижник, В. Нікітін, А. Поляков, В. Погорілко, Г. Почепцов, П. Рабінович, П. Стецюк, А. Соколов, І. Ситар, Л. Сердюк, М. Слободяник, О. Скрипнюк, Н. Савінова, Ю. Тодика, А. Токарська, В. Федоренко, В. Цимбалюк, І. Честнов, В. Шаповал, І. Юрченко та інші. Варто наголосити, що фокус уваги в дослідженнях авторів зосереджено на окремих аспектах комунікаційної взаємодії правоохоронних, правозахисних органів та органів судової влади різних інстанцій у взаємних правових відносинах з інститутами громадянського суспільства. Проте комплексного дослідження потребує сучасний стан і перспективи оптимізації комунікації в системі взаємовідносин між правоохоронними, правозахисними та судовими органами.

Метою статті є дослідження проблем побудови ефективної комунікації між правоохоронними, правозахисними та судовими органами як спеціальними суб'єктами захисту прав і свобод людини та громадянина, а також надання пропозицій щодо оптимізації взаємодії між зазначеними органами.

Виклад основного матеріалу. Питання побудови й розвитку правової комунікації між правоохоронними, правозахисними та судовими органами є відносно новим для вітчизняної юридичної науки, тому достатньо не досліджено. Загалом, як слушно зауважує А. Токарська, вирішення проблемних відносин лежить у площині правової комунікації, яка є витокom формування й об'єктом застосування права. Право не може бути безапеляційною волею влади законодавчого суб'єкта або волею іншої держави; воно може розвиватися як онтологічний результат інтерсуб'єктивної взаємодії [11, с. 143].

О. Макеєва доходить висновку, що комунікація як взаємодія суб'єктів містить у наукових оцінках два підходи: з одного боку, вона трактується як процес спілкування, в основу якого покладений обмін інформацією (і ці погляди переважають у дослідників різних галузей), з іншого боку, у комунікації вбачають спосіб розв'язання проблемних питань, метод урегулювання стосунків, а не звичний обмін інформацією [10, с. 37]. Зазначимо, що незалежно від підходу до тлумачення правової комунікації головною підставою такої діяльності є забезпечення консенсусу між суб'єктами й досягнення між ними порозуміння.

Колектив авторів Національної школи суддів пропонує розглядати комунікацію як різновид взаємодії між тими чи іншими суб'єктами інформаційного впливу за посередництвом певного визначеного об'єкта, тобто повідомлення. Мова йде про взаємодію окремих людей, груп людей, соціальних інститутів, суспільства загалом [9, с. 8]. Ю. Бистрова наголошує, що комунікація – це об'єднувальний компонент будь-якого суспільства, його внутрішній зміст, умова й форма існування соціального загалом і права зокрема, онтологічна підстава життя соціуму, яка є феноменом не тільки права, а й спілкування [3, с. 162]. Підтримуємо позицію дослідників і зацентруємо увагу, що в межах взаємодії правоохоронних, правозахисних і судових органів комунікацію

варто розглядати також як діалог між відповідними суб'єктами, що реалізується за допомогою мови та інших знакових систем. Особливої актуальності набуває комунікація під час правової взаємодії між правоохоронними, правозахисними й судовими органами, оскільки вона спрямована на захист прав і свобод людини та громадянина.

Правова комунікація суб'єктів судової, правоохоронної й правозахисної діяльності, уважає О. Макеєва, є станом і процесом свідомого обміну змістовною інформацією з використанням об'єктивно доступних технологічних способів для належного виконання завдань і повноважень судами, органами правопорядку та правозахисниками, формування довіри громадян до цих суб'єктів і підтримання правопорядку [10, с. 64]. Погоджуємося з позицією вченої й підкреслимо, що правова комунікація між правоохоронними, правозахисними та судовими органами в сучасному інформаційному суспільстві є основою єдності в реалізації прав і свобод людини та громадянина, проте забезпечення дієвості механізму захисту безпосередньо залежить від рівня готовності суб'єктів до налагодження комунікації та визначення мети комунікаційної взаємодії пріоритетною для правоохоронних, правозахисних і судових органів.

Налагодження правової комунікації між вищезазначеними органами потребує особливої уваги, зважаючи на специфічність предмету їх взаємодії. Так, правозахисна діяльність спрямована на медіацію у правовідносинах органів судової влади та правопорядку; вона є інструментом порозуміння цих суб'єктів щодо цінностей правової держави та громадянського суспільства. Правозахисники сприяють розвитку правосвідомості громадян і посадових осіб органів публічної влади.

Як уже зазначено, визначальною метою формування комунікаційної взаємодії між правоохоронними, правозахисними та судовими органами є захист прав і свобод людини та громадянина. Проте, зважаючи на специфіку предмета взаємодії, форми правової комунікації потребують нестандартних рішень і творчих підходів із застосуванням спеціальних потоків і комунікаційних ресурсів, тобто із застосуванням інформаційних технологій.

Наголосимо, що сучасна правова комунікація формується під впливом глобалізаційних комунікативних процесів. О. Вдовіна підкреслює, що бурхливий розвиток нових інформаційно-комунікаційних та Інтернет-технологій став передумовою для створення принципово нових моделей комунікації, розширення документальної комунікації за рахунок створення нових і вдосконалення наявних документопотоків, каналів і засобів комунікації, зокрема, в інформаційно-комунікаційному просторі [4, с. 32]. Комунікаційна взаємодія, на думку Т. Бельської, покращується в разі використання інформаційних і комунікаційних технологій, що сприяє створенню інформаційно-відкритого глобального суспільства, розвитку інститутів демократії. Водночас існують певні обмеження й перешкоди до державних послуг у режимі повної інтерактивності, бо основна вимога режиму – це ідентифікація учасників взаємодії [2, с. 165].

Доцільно зазначити, що одним із визначальних критеріїв якості правової комунікації є її ефективність, яка залежить від багатьох факторів. Формування ефективної системи правової комунікації, як зауважує Ю. Бистрова, є не тільки довготривалим і складним соціальним процесом, спрямованим на правове регулювання, а й обміном, комплексним використанням соціально-правової значущої інформації та реалізацією на практиці соціально-правових дій [3, с. 33]. Результатом ефективної комунікації завжди є бажані зміни у свідомості чи поведінці отримувача інформації, які допомагають досягати поставлених перед організацією цілей. Колектив авторів Національної школи суддів зазначає, що ефективність комунікацій має проявлятися в підвищенні обізнаності щодо певної теми, підвищенні довіри до явища, формуванні певного іміджу в очах аудиторії, діях або утриманні від дій з боку отримувача інформації

[9, с. 34]. Підтримуємо позицію вчених і підкреслимо, що для підвищення ефективності комунікаційної взаємодії між правоохоронними, правозахисними та судовими органами надзвичайно важливо нормативно забезпечити механізми побудови дієвих комунікаційних каналів.

Дослідники Є. Мануйлов і Ю. Калиновський визначають канали правової комунікації як «носії» конкретних цінностей, необхідні для встановлення контакту між суб'єктами взаємодії, а також запровадження та реалізації демократичних стандартів правової культури [1, с. 24]. У контексті дослідження цікавою є думка Ю. Збираника, який пропонує розглядати комунікаційні канали як форму комунікації. Основною передумовою того, що повідомлення матиме вплив на відповідних суб'єктів, є вибір такого каналу комунікації, який є доступним і зручним для всіх учасників комунікаційного процесу, а саме повідомлення має бути зрозумілим і доступним для цільової аудиторії [5]. Учений доходить висновку, що інформаційні перешкоди зазвичай чинять вплив на передачу інформаційного повідомлення комунікаційним каналом. Утім часто інформаційні перешкоди й бар'єри заважають безпосередньо реципієнту, знижуючи його увагу до вмісту повідомлення. Незалежно від форми комунікації інформаційні перешкоди негативно впливають на якість та ефективність комунікаційної взаємодії між відправником і реципієнтом [5].

Сучасний стан організації комунікаційної взаємодії між правоохоронними, правозахисними та судовими органами не може бути визначений як високоорганізований і якісний. Серед факторів, які негативно впливають на ефективний розвиток комунікації в правових відносинах між вищевказаними органами, можемо виділити такі: нормативна невизначеність чіткої стратегії побудови комунікаційних каналів зв'язку в межах взаємодії правоохоронних, правозахисних і судових органів; формальний підхід до провадження комунікаційної взаємодії, а також вибіркового підходу до надання інформації в межах взаємного діалогу та партнерства; відсутність контролю й нагляду за повнотою та достовірністю інформації, яка надається суб'єктом комунікації під час відповідної взаємодії; незабезпеченість ефективних механізмів захисту інформації та комунікаційних каналів; незадовільна якість ресурсного забезпечення діяльності кожного суб'єкта комунікації й недостатній рівень кваліфікації та правової компетенції посадових і службових осіб правоохоронних, правозахисних і судових органів в умовах глобального інформаційного простору тощо.

У межах дослідження зазначимо позицію О. Кучабського та О. Бажинової, які підкреслюють, що відсутність або неповнота змістових і правдивих об'єктних зворотних зв'язків не дає змоги визначати раціональність та ефективність організації й діяльності суб'єкта державного управління та виробляти заходи з їх підвищення [8, с. 197]. У контексті правової комунікативної взаємодії правоохоронних, правозахисних і судових органів, відсутність або неповнота наданих іншому суб'єкту даних може вплинути не тільки на ефективність комунікації між зазначеними органами, а й на ефективність захисту прав і свобод людини та громадянина.

Найбільш впливовим деструктивним елементом розвитку комунікаційної взаємодії є недостатня нормативна урегульованість питання. Перші спроби подолання зазначеної прогалини здійснені в діяльності судових органів. О. Макеєва під комунікативною стратегією суду пропонує розуміти стратегічне планування з використанням комунікацій, залученням ресурсів і чіткими часовими межами, що полягає в налагодженні діалогу між судовою владою, її органами, громадськістю та ЗМІ, а також усередині самої судової системи, у створенні довірливих відносин з усіма зацікавленими сторонами [10, с. 65].

Необхідність запровадження комунікативної стратегії сьогодні здійснено й правоохоронними органами. Так, І. Козьяков наголошує, що загальна соціальна мета кому-

нікаційної стратегії полягає в налагодженні діалогу між органами прокуратури, громадськістю та засобами масової інформації. Автор доходить висновку, що стратегічна комунікація нерозривно пов'язана з управлінськими процесами: плануванням, регулюванням, контролем; її успіх залежить не лише від ефективності комунікації, а й від ефективності основної діяльності організації [7, с. 55]. Зауважимо, що мета комунікаційної стратегії правоохоронних і судових органів спрямована на налагодження комунікації та підвищення довіри з боку інститутів громадянського суспільства. Проте для якісної діяльності судових органів та органів правопорядку надзвичайно ефективним кроком убачається запровадження конкретних механізмів налагодження комунікації між правоохоронними, правозахисними та судовими органами.

Загалом правова комунікація між правоохоронними, правозахисними та судовими органами регулюється положеннями законів України: «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації», «Про державну таємницю» тощо. Проте вказані нормативно-правові акти спрямовані на побудову ефективної комунікації між правоохоронними, правозахисними та судовими органами під час взаємодії з інститутами громадянського суспільства. Розроблення спеціального акта щодо комунікативної взаємодії й налагодження комунікаційних каналів між органами, які здійснюють захист прав і свобод людини та громадянина, матиме наслідком якісне оновлення й динамічний розвиток системи взаємних правових відносин між зазначеними органами.

Проблемним аспектом побудови ефективних механізмів комунікативної взаємодії правоохоронних, правозахисних і судових органів є також запровадження варіативності форм правової комунікації. Як зазначає В. Козуб, найбільш важливою організаційно-правовою формою взаємодії є взаємне інформування. Крім цієї форми, взаємозв'язки виражаються в конкретних діях органів, які розглядаються, що відбиваються в управлінських актах. Пріоритетне значення мають акти, які встановлюють, змінюють, скасовують правові норми або конкретні правовідносини [6, с. 238]. Доповнимо позицію, наведену вченим, зазначивши, що дієвими формами комунікаційної взаємодії правоохоронних, правозахисних і судових органів є також діалог і співробітництво. Наголосимо, що всі форми комунікації між суб'єктами взаємопов'язані, оскільки діалог, наприклад, може бути інструментом комунікації в межах партнерства, а інформування – складником діалогу в процесі прийняття взаємних правових рішень між правоохоронними, правозахисними органами й органами судової влади різних інстанцій.

Висновки. Отже, у сучасному глобальному інформаційному суспільстві комунікація є об'єднувальним компонентом суб'єктів взаємодії, яка покликана сприяти пошукам механізмів розв'язання проблемних питань і врегулювання правових відносин. Особливим її видом є правова комунікація, яка може бути розглянута як діалог між відповідними суб'єктами, що реалізується за допомогою мови й інших знакових систем. Особливої актуальності набуває комунікація під час правової взаємодії між правоохоронними, правозахисними та судовими органами, оскільки вона спрямована на захист прав і свобод людини та громадянина. Підкреслимо, що в сучасному глобальному інформаційному суспільстві комунікаційна взаємодія є основою єдності в реалізації прав і свобод людини та громадянина, яка може бути забезпечена виключно за умови готовності суб'єктів до налагодження комунікаційних каналів і визначення мети комунікаційної взаємодії пріоритетною для правоохоронних, правозахисних і судових органів.

Сучасний стан реалізації правової комунікації між зазначеними органами не може бути визначений як достатньо ефективний, оскільки містить низку проблемних питань, які потребують ґрунтовного дослідження. Оптимізація правової комунікації між правоохоронними, правозахисними та судовими органами потребує розв'язання таких проблем, як нормативна неврегульованість комунікативних правових відносин між зазначеними суб'єктами; формальний і вибірковий підхід до надання інформації в межах взаємного співробітництва; невизначеність форм правової комунікації та незадовільна якість ресурсного забезпечення діяльності кожного суб'єкта комунікації в межах глобальної інформаційної взаємодії тощо.

Список використаних джерел:

1. Manuilov E.M., Kalynovsky Y.Y. Legal communication as a factor of national state building. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2018. № 3. С. 21–30.
2. Бельська Т.В. Комунікаційна взаємодія влади та громадськості в інформаційному суспільстві. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. С. 163–169.
3. Бистрова Ю.В. Сучасні проблеми соціально-правової комунікації через призму викликів часу. *Право та інноваційне суспільство*. 2016. № 1. С. 33–39.
4. Вдовіна О.О. Електронне діловодство як комунікаційна складова судочинства в Україні : дис. ... канд. наук із соціал. комунікац. : 27.00.02. Харків ; Київ, 2018. 206 с.
5. Збираник Ю.В. Перспективи розвитку комунікаційної політики у публічному управлінні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 3. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/3_2018/102.pdf.
6. Козуб В.П. Напрями підвищення результативності взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування в реалізації владних повноважень. *Актуальні проблеми державного управління*. 2012. № 1. С. 231–240.
7. Козьяков І. Концептуальні основи комунікативної стратегії органів прокуратури. *Юридична Україна*. 2016. № 9–10. С. 51–57.
8. Кучабський О., Бажинова О. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. № 4 (12). С. 196–201.
9. Комунікації судової влади : науково-практичний посібник / М.М. Логунова, М.Г. Лашкіна, П.О. Гвоздик, А.Г. Алексеев. Київ : АДЕФ-Україна, 2011. 276 с.
10. Макеєва О.М. Теоретико-правові засади правової комунікації судової влади. *Юридичний вісник*. 2019. № 4 (53). С. 62–68.
11. Токарська А. Комунікативні напрями розвитку раціональності як складова національної безпеки. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2017. № 865. С. 142–146.

УДК 340

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.05>

СУЧАСНІ ПАРАДИГМИ ФОРМУВАННЯ МАКРОСИСТЕМИ ЗАХИСТУ КРИТИЧНОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ

Теленик Сергій Сергійович,
кандидат юридичних наук

Методологія науки ґрунтується на застосуванні певних парадигм. Разом із тим на сучасному етапі вимагається як конкретизація ключового поняття, так і його проєкція на конкретні системи. Стаття представляє результати узагальнення теоретико-методологічних засад окремих положень правової науки з проєкцією на можливі шляхи формування макросистеми захисту критичної інфраструктури. Ключова концепція з'явилася в Стародавній Греції і значно розширила сферу її застосування. Теоретична частина статті містить огляд підходів до інтерпретації поняття «парадигма». Як основні характеристики парадигми автор виділяє: фундаментальність, універсальність, конкретність, послідовність, певний ступінь стійкості, сприйняття більшістю вчених, ефективність, залежність від ступеня розвитку суспільства і технології, здатність поступатися місцем новим парадигмам завдяки науковим революціям. Автор демонструє продуктивність парадигмального підходу в праві. Аналізуючи сферу захисту критичної інфраструктури, він пропонує виокремити дві основні парадигми: парадигма доцифрової епохи та парадигма цифрової доби. У статті містяться результати порівняльного аналізу цих двох парадигм. Вчений стверджує, що критична інфраструктура та її захист – це не просто система, а макросистема. Творчо розвиваючи наукові концепції інших учених, автор виділяє в структурі досліджуваного об'єкта мікросистему, мезосистему, ендосистему, екзосистему. Разом вони утворюють макросистему критичної інфраструктури. Автор статті робить висновок, що формування макросистеми захисту критичної інфраструктури покращить процеси законотворчості та підвищить ефективність на практиці.

Ключові слова: критична інфраструктура, захист критичної інфраструктури, забезпечення безпеки та стійкості критичної інфраструктури, парадигма, парадигмальний підхід, система, системний підхід у праві, мікросистема, ендосистема, мезосистема, екзосистема, макросистема.

MODERN PARADIGMS OF FORMATION OF THE MACROSYSTEM OF THE CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION

Telenyk Serhii Serhiiiovych,
Candidate of Law

The methodology of science is based on the use of certain paradigms. The key concept appeared in ancient Greece and significantly expanded its scope. The theoretical part of the article contains an overview of approaches to the interpretation of the concept of “paradigm”. As the main characteristics of the paradigm, the author singles out: fundamentality, versatility, concreteness, consistency, a certain degree of stability, acceptance by the majority of scientists, efficiency, dependence on the degree of development of society and technology, the ability to give way to new paradigms due to scientific revolutions. The author demonstrates the productivity of the paradigm approach in law. When analyzing the sphere of the Critical Infrastructure protection, he proposes

to distinguish two main paradigms: the paradigm of the pre-digital age and the paradigm of the digital age. The article contains the results of a comparative analysis of these two paradigms. The scientist argues that the Critical Infrastructure and its protection are not just a system, but a macrosystem. Creatively developing the scientific concepts of other scientists, the author distinguishes a microsystem, a mesosystem, an endo system, an exosystem in the structure of the object under study. Together they form a Critical Infrastructure macro system. The author of the article concludes that the formation of a macrosystem of the Critical Infrastructure protection will improve the processes of law-making and increase efficiency in practice.

Key words: Critical Infrastructure, Critical Infrastructure protection, ensuring the safety and resilience of the Critical Infrastructure, paradigm, paradigm approach, system, systems approach in law, microsystem, endosystem, mesosystem, exosystem, macrosystem.

Загальна постановка проблеми. Досвід існування людства на всіх історичних етапах його розвитку довів необхідність створення об'єктивних, науково обґрунтованих засад будь-якої суспільно значущої діяльності. Дедалі стає все більш зрозумілим, що наука, її світоглядні моделі мають передувати практиці. У такій важливій сфері, як захист критичної інфраструктури (ЗКІ), подібне набуває особливого значення. Саме від правильності вибору тієї чи іншої парадигми залежить успішність формування як державної політики національної безпеки загалом, так і розроблення засад ефективного функціонування державної системи ЗКІ на базі теоретичної моделі сталого розвитку. Отже, постає завдання з узагальнення наявних натепер поглядів на макросистему вибраної для дослідження сфери, а також вироблення на основі них наукового аналізу власних пропозицій до удосконалення як теоретичного пласту знань, так і формування конкретних пропозицій до удосконалення правозастосування у цій сфері.

Аналіз публікацій. Важливість захисту критичної інфраструктури спричиняє неабиякий інтерес до різних аспектів такої наукової проблематики низки вчених та дослідників. Серед тих, хто активно працює у зазначеній галузі й впливає на формулювання концепцій, правил і принципів, слід назвати Д.С. Бірюкова, Д.Г. Бобра, О.М. Гончаренка, В.П. Горбуліна, Г.Ю. Зубко, О.П. Єрменчука, С.І. Кондратова, І.В. Манжул, Г.П. Ситника, П.П. Скурського, О.М. Суходолу, І.А. Храбана та ін. Завдяки цим дослідженням натепер досить повно, зокрема, з позицій аналітики [27], висвітлені питання щодо організаційних та правових аспектів забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури [30], адаптованого для умов України досвіду країн Європи в організації захисту критичної інфраструктури [13], концепцій захисту критичної інфраструктури [18], державної політики у сфері інфраструктури [14; 15; 16] тощо.

Під час аналізу широкого масиву публікацій, присвячених сфері ЗКІ, особливо за авторством молодих учених, можна виявити окремі тенденції, які не завжди позитивно впливають на стан системної та передусім методологічно обґрунтованої розробки наукової проблеми із подальшою проєкцією на формування відповідного напрямку державної політики. Зокрема, виявляється таке:

- домінанта прикладних аспектів над методологічними;
- суттєва диспропорція між технічними та гуманітарними дослідженнями, внаслідок чого значно активніше розробляються окремі фрагментарні питання технічного захисту критичної інфраструктури, в тому числі й інформаційної [12; 17], аніж його правові аспекти;
- розгляд ЗКІ поза категоріями системності, зосередження на окремих елементах

системи без виявлення системоутворювальних компонентів, суттєвих зв'язків між елементами системи, емерджентності, що унеможливило дослідження такої системи загалом;

– недостатня прогнозованість шляхів розвитку державної системи ЗКІ, орієнтація на усталені підходи без належного врахування швидкоплинності технологічних змін і загострення криміногенної обстановки;

– недостатнє застосування методології концепції сталого розвитку в моделюванні державної системи ЗКІ;

– практична відсутність наукових досліджень щодо співвіднесення Цілей сталого розвитку до 2030 року, затверджених ГА ООН 25 вересня 2015 року Резолюцією 70/1, зі створенням державної системи ЗКІ.

Якщо на рівні реалізації додати до цього розрив між теорією і практикою, недооцінку окремими керівниками ролі наукових досліджень, у тому числі аналітичних досліджень недержавних організацій та аналітичних спільнот для удосконалення діяльності у зазначеній сфері, то ситуація значно ускладнюється. Для такої життєво важливої сфери, якою є критична інфраструктура, це неприпустимо.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Подоланню перелічених негативних тенденцій певною мірою сприятиме застосування системного підходу [8; 24; 28] для розкриття сучасних парадигм формування макросистеми захисту критичної інфраструктури, що і стає **метою** статті.

Досягненню поставленої мети сприятиме розв'язання таких *завдань*:

1) аналіз поняття «парадигма» від загальнонаукового розуміння як методологічної моделі;

2) встановлення підстав кваліфікації системи ЗКІ як макросистеми;

3) представлення парадигмальної моделі макросистеми ЗКІ з проєкцією на правове регулювання досліджуваної сфери;

4) формування правових передумов для розроблення концепції цілісної моделі сталого розвитку, яка б забезпечувала інтеграцію зусиль з економічного зростання, прагнення до соціальної справедливості та раціонального природокористування з одночасним покращенням усіх показників в умовах реального негативного впливу внутрішніх та зовнішніх чинників;

5) формування передумов для розроблення науково обґрунтованої моделі адміністративно-правового регулювання соціально-економічного, зокрема й інфраструктурного розвитку, яка б забезпечувала стале зростання економіки та доходів, сприяла б підвищенню добробуту населення за умови одночасного збереження природного середовища у стані, безпечному для проживання людини та утримання рівноваги екосистеми загалом.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розвиток гносеологічних, феноменологічних, аксіологічних засад права неможливий без спостереження, осмислення й моделювання правової дійсності. Тому значною мірою актуалізується необхідність в оперті на відповідні парадигми, які є безсумнівним компонентом методології науки.

Одразу слід зазначити, що поняття «парадигма» веде походження від грецької мови, де *paradeigma* означає «приклад, зразок» [29, с. 450]. Це поняття широко застосовувалося античними філософами для того, щоб пояснити взаємозв'язок реального світу з духовним.

Зокрема, *Платон* намагався через ідеальні поняттєві моделі відтворити світ речей [32]. Він вважав, що за допомогою парадигми можна не лише усвідомлювати ідеї, а й конструювати нові. Завдяки цьому майже два тисячоліття такий термін слугував філософії для того, щоб передавати світоглядну уяву людини

про оточуючу її дійсність.

Проте було б неправильним стверджувати, що, *по-перше*, термін залишався й продовжує залишатися лише в тих значеннях, які існували за часів античної Греції, без приростання нових смислів. Так, уже у словнику старогрецької мови фіксується, що, окрім указаних значень, такий термін застосовувався для передавання «наочного підтвердження, доказу», «повчального прикладу, уроку», «подоби, зображення» [11, с. 453].

По-друге, було б помилкою вважати, що поняття «парадигма» обмежується лише філософією. Воно поширило сферу свого застосування й набуло спеціального смислового забарвлення в мовознавстві й риторичі [36], політології й економіці [7; 40], управлінні [1; 31] й безпекознавстві [3; 4; 25; 26] та інших науках.

Правова наука також не залишилася осторонь. Натепер є низка публікацій, в яких досліджуються семіотика права як філософсько-правова парадигма [2], парадигми конституціоналізму [5], науково-юридична парадигма правової норми [33], адміністративно-правовий аспект парадигми виконавчої влади в Україні [10], зміна парадигм методологічних досліджень у правознавстві [38] тощо.

Безумовним поштовхом для широкого застосування цього ключового поняття в методології низки наук стали праці зарубіжних учених другої половини ХХ ст., зокрема Г. Бергмана, Д. Балтімора, Т. Куна та ін. Так, Т. Кун у праці «Структура наукових революцій» ще у 1962 р. зазначив, що під парадигмами слід розуміти «визнані всіма науковими досягнення, які протягом певного часу дають науковому співтовариству модель постановки проблем та їх розв'язання» [23, с. 11]. Принципово важливим є й спостереження Т. Куна щодо ролі наукової революції як рушія зміни старої парадигми новою [23, с. 157].

У результаті співставлення різних наукових джерел можна виділити *вузький* і *широкий* підходи у розумінні поняття «*парадигма*».

Для ілюстрації *першого* варто навести позицію укладачів Великого економічного словника, які тлумачать термін як «сукупність фундаментальних наукових установок, уявлень та термінів, що приймаються й схвалюються науковим світом та об'єднують низку його членів. Визначає еволюційний шлях розвитку фундаментальних положень» [6, с. 532].

Прикладом *широкого* підходу до трактування ключового терміна є позиція В.Г. Кременя, який включає до нього цілу низку значень, зокрема: «поняття, яке використовували в історії філософії і культури для характеристики примату ідеального над матеріальним», «строгу наукову теорію, втілену в системі понять, що виражають істотні риси дійсності; способи бачення і моделі пізнаваної реальності; стандарти та цілі науки; вихідну концептуальну схему, модель постановки проблем і методи їх розв'язання; оцінку на істинність результатів дослідження за науковими канонами, що панують упродовж певного наукового періоду в науковому співтоваристві» [22, с. 382].

Узагальнення обох наведених підходів дає можливість до *основних якостей парадигми* віднести: фундаментальність; багатоплановість; конкретність, здатність віддзеркалювати сутнісні характеристики відповідних об'єктів і процесів; системність; певний ступінь усталеності; суб'єктність, прийнятність для більшості вчених; відтворюваність; дієвість; взаємозалежність із об'єктивною дійсністю та ступенем розвитку суспільства; орієнтацію на світоглядні підходи; спроможність поступатися новій парадигмі, що з'явилася внаслідок суттєвих змін у науці.

Проектуючи усе зазначене на сферу захисту критичної інфраструктури, є підстави в історичному аспекті із застосуванням наукової методології виділити дві основні парадигми:

- 1) парадигму доцифрової епохи;

2) парадигму епохи цифрових технологій.

Для більшої наочності результати порівняльного аналізу двох зазначених парадигм доцільно представити у формі таблиці.

Таблиця 1

Порівняльний аналіз парадигм захисту критичної інфраструктури

Критерій порівняння	Парадигма доцифрової епохи	Парадигма епохи цифрових технологій
Розуміння необхідності виділення особливо важливих об'єктів і співвіднесення цієї сфери із національною безпекою	±	+
Визнання необхідності розробки поняттєво-категоріального апарату, законодавчого закріплення ключових термінів	±	+
Концептуальне бачення сфер захисту	Внутрішня безпека держави	Поєднання національної та міжнародної безпеки, визнання ролі транснаціональних корпорацій
Наявність терміна «критична інфраструктура», легітимація її захисту на рівні законодавства	-	+
Правове регулювання в сфері	Розрізнені положення в окремих нормативно-правових актах	Комплексний підхід на рівні законодавчих і підзаконних актів, визнання необхідності окремого Закону України про критичну інфраструктуру та її захист
Усвідомлення необхідності гармонізації національного й міжнародного законодавства у цій сфері	-	+
Розуміння цільових пріоритетів	Державна безпека	Життя і здоров'я людини, національна безпека, національні інтереси
Специфіка об'єктів захисту	Матеріальні об'єкти (будови, дороги, мости, ресурси тощо)	Матеріальні й віртуальні об'єкти та системи, відповідне програмне забезпечення
Погляди на призначення об'єктів захисту	Забезпечення життєво важливих функцій	Забезпечення належних функцій, надання життєво важливих послуг і товарів
Ключове сполучне поняття	Охорона	Захист, забезпечення безпеки та стійкості
Сфери захисту	Фізичний захист об'єктів	Фізичний, техніко-технологічний, інформаційний захист
Наукове підґрунтя (за галузями наук)	Військові науки	Міждисциплінарні підходи, що потребують застосування знань з управлінських, технічних, гуманітарних, військових наук

Продовження таблиці 1

Розуміння суб'єктів захисту	Державні органи	Координація та спільна діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування та приватного сектору, державно-приватне партнерство
Специфіка управління	Централізоване із жорсткою вертикаллю влади	Децентралізація влади із розподілом відповідних функцій
Визнання бажаного стилю управління у сфері	Авторитарний	Демократичний (із залученням до управлінських процесів з дотриманням Закону України «Про державну таємницю» приватного сектору та представників громадськості)
Канали комунікації держави з населенням з питань ЗКІ	Односторонні, діючі за необхідності	Двосторонні, постійно діючі
Ставлення до стандартизації та сертифікації процесів захисту	Низький ступінь формалізації	Визнання необхідності, створення необхідного наукового підґрунтя
Розуміння загроз	Дія антропогенних чинників	Дія природних, техногенних і антропогенних чинників

Проведений аналіз дав змогу встановити таке.

По-перше. Ще раз підтверджується об'єктивність думки щодо зміни парадигми в результаті наукових революцій. У такому разі поява й поширення цифрових технологій докорінно змінили уявлення і про саму сутність критичної інфраструктури, і про засоби її захисту.

По-друге. Чітко простежується тенденція до укрупнення як самої системи критичної інфраструктури, так і масштабів загроз та ризиків її функціонуванню, в тому числі які можуть виходити з-за кордонів держави, більше того можуть бути інспіровані. У такий спосіб **виникають підстави для розгляду ключового поняття як макросистеми** [19; 20].

Зокрема, О.В. Копан відзначає, що розв'язання проблеми самоорганізації системи в організаційно-функціональному аспекті повинно починатись з усвідомлення того, що соціальна мета формулюється заради забезпечення потреб, інтересів індивіда і суспільства (потреба, інтерес безпеки). Макросистема внутрішньодержавної безпеки проєктується і будується заради досягнення відповідної мети, а процес її досягнення має чітко виражений технологічний зміст, що в сукупності дає змогу говорити про проєктування механізму соціального регулювання, форма якого здебільшого пристосована для забезпечення інтенсивного функціонування системи в конкретних соціальних, економічних, політичних умовах [19, с. 5].

На жаль, такий технологічний підхід є сумнівним. Адже відповідно до концепції сталого розвитку продовження практики орієнтування держав лише на економічну доцільність та зростання економічних показників (виражена формулою інтенсифікації функціонування системи) у разі недостатнього врахування інфраструктурних та екологічних аспектів і наслідків виробничої діяльності натеper є однією з головних причин надмірного і незворотного погіршення природного середовища та низької результативності заходів, спрямованих на боротьбу з бідністю та забезпечення соціальної справедливості.

Адже поступове вичерпання природних ресурсів та погіршення їх якості призводить до зростання прямих та опосередкованих витрат на мінімізацію негативних наслідків або ж на їх ліквідацію. А це чинить прямиий вплив як на умови життєдіяль-

ності людини, так і на економічні показники економіки загалом.

І тим більш актуальними стають сучасні дослідження окремих аспектів захисту критичної інфраструктури, в рамках яких автори здебільшого зорієнтовані на бачення всіх складників критичної інфраструктури в контексті певної системи.

Так, наприклад, в аналітичній доповіді «*Організаційні та правові аспекти забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури в Україні*», підготовленої фахівцями Національного інституту стратегічних досліджень, ідеться про систему захисту критичної інфраструктури, систему забезпечення безпеки і стійкості КІ [30]. Крім того, укладачі документа розглядають систему взаємодії та обміну інформацією, систему підготовки кадрів для роботи у цій доволі специфічній сфері тощо. У зазначеній доповіді, а також в інших аналітичних матеріалах [34; 35], окремих наукових публікаціях [37; 39] наголошується на необхідності формування архітектури національної мережі ситуаційно-кризових та інформаційно-аналітичних центрів, а окремі автори пропонують формувати аналітичні спільноти як системні та концептуальні центри аналітичних досліджень [27]. У такий спосіб, по суті, моделюється нелінійний системний взаємозв'язок однорідних елементів.

Усе зазначене створює підвалини для розуміння, що в цілому об'єкт дослідження варто розглядати як певну макросистему, яка об'єднує в собі низку інших, взаємопов'язаних між собою систем. У разі багатоаспектного підходу у цьому утворенні можна фокусуватися на взаємодії соціально-політичної, економічної й технологічної, організаційно-правової систем, кожна з яких являє собою складне утворення.

З іншого боку, за структурно-організаційними принципами й рівнями управління є сенс досліджувати об'єктові, місцеві, регіональні, галузеві/міжрегіональні й міжгалузеві, загальнодержавні, міждержавні системи. У своїй сукупності вони також входять до макросистеми ЗКІ. У разі функціонального підходу вирізняються системи життєво важливих функцій КІ й життєво важливих послуг КІ. Тож можна стверджувати, що таке утворення поглинає систему об'єктів і суб'єктів.

Ієрархічність одиниць, що формують ЗКІ як макросистему, за своєю суттю не відрізняється від загальнонаукового бачення. В її структурі у найбільш узагальненому вигляді умовно виділяються мікросистеми (від грец. *mikros* – малий) [29, с. 385] і системи, які у своїй сукупності створюють макросистему. Проте подібне бачення є дещо спрощеним і потребує більшої деталізації.

У цьому зв'язку з позицій інноваційного підходу до вивчення ЗКІ як макросистеми доречно звернутися до застосування принципу міждисциплінарності та, спираючись на теорію Урі Бронфенбренера [41], спроєктувати її ключові положення на досліджуваний об'єкт.

Сутність теорії, яка береться за основу, полягає в тому, що макросистема поглинає не тільки мікросистему, а й мезо- (від грец. *mesos* – середній, проміжний) [29, с. 373], енто- (від грец. *endon* – всередині) [29, с. 231] й екзосистеми (від грец. *ekso* – ззовні, поза) [29, с. 215]. Графічно вони можуть зображуватися у вигляді концентричних кіл. У такий спосіб демонструється не тільки їхня структурно-організаційна будова, а й можливість здійснення прямих і зворотних зв'язків, взаємного впливу та результативності загалом.

У разі перенесення цієї теорії на досліджувану сферу відбувається суттєве доповнення найпростішої ієрархії. Тож, оскільки мікросистеми ЗКІ не існують ізольовано, а активно взаємодіють з аналогічними мікросистемами і системами з урахуванням чинників впливу, дії загроз і ризиків, до переліченого необхідно додати мезосистеми. За своєю сутністю у статичному аспекті останні являють собою комбінацію кількох мікросистем, у динамічному аспекті – тимчасові об'єднання, що створюються з метою

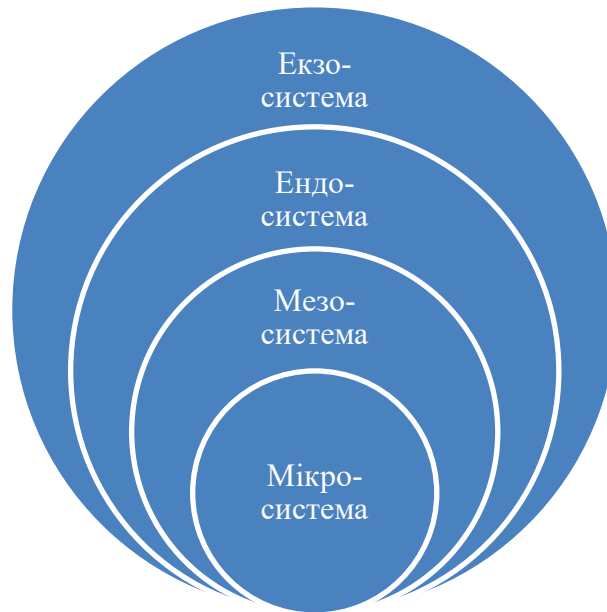


Рис. 1. Будова макросистеми

виконання спільних проміжних завдань чи функцій.

Наприклад, за певних умов, незважаючи на чітко визначений розподіл функцій, активізується взаємодія Служби безпеки України з МВС України. Внаслідок цього виникає мезосистема окремих правоохоронних органів. З іншого боку, як мезосистему можна розглядати й окремі сектори критичної інфраструктури, наприклад сектор енергетичної КІ. З позицій структурування він складається з низки мікросистем, що функціонують в енергетичній галузі.

Останнім часом усе більше наголошується на необхідності поєднання зусиль державних органів і приватного сектору в рамках державно-приватного партнерства задля забезпечення *стійкості об'єктів КІ*. Такі питання розглядаються в контексті необхідності формування механізмів адміністративно-правового регулювання досягнення цілей сталого розвитку, які, на жаль, ще й досі, попри те, що від прийняття глобальних цілей сталого розвитку на саміті ООН у 2015 році минуло вже п'ять років, не знайшли свого належного відображення ані в законодавстві, ані в реальних напрямках державної політики у різних сферах життєдіяльності. На жаль, цілі сталого розвитку не враховано і під час розроблення Концепції державної системи захисту критичної інфраструктури.

Подібного роду об'єднання також виступають елементами *мезосистеми*.

Отже, комбінаторика у *мезосистемі* характеризується своєю варіативністю, оскільки може відбуватися як за профільними, так і за міжгалузевими ознаками.

Разом із тим слід враховувати, що поряд із зовнішніми проявами активної діяльності в межах мезосистеми одночасно функціонує *ендосистема*. У ній головну роль відіграє підбір і розстановка кадрів, внутрішня взаємодія в межах одного колективного суб'єкта діяльності, на рівні керівник – підлеглий, керівник – колектив підрозділу тощо. Тобто ендосистема асоціюється з організмом, у межах якого досить автономно відбуваються процеси життєдіяльності. Вони є аналогічними до інших організмів, проте мають свою специфіку через індивідуальні особливості. Від ендосистеми багато в чому залежить ефективність діяльності. Недооцінка ролі цього елемента макросистеми нерідко призводить до реалізації тієї категорії внутрішніх загроз, що прийнято називати «людський фактор».

Навіть якщо відбуваються збої в комп'ютерних системах, техногенні аварії, багато

в чому першопричина криється у недоопрацюванні окремих працівників. Тож ендосистему слід розглядати як один із ключових елементів забезпечення стійкого функціонування об'єктів КІ. Отже, отримуємо додатковий аргумент на користь необхідності детермінації питань формування державної системи ЗКІ і розроблення концепції цілісної моделі сталого розвитку.

До екзосистем прийнято відносити соціальні, природні системи, які, на перший погляд, не входять до системи КІ, проте здійснюють безпосередній вплив на перебіг подій у межах інших систем. До прикладу, у разі застосування ризик-орієнтованого підходу до захисту критичної інфраструктури відбувається опис чинників, що можуть негативно впливати на КІ, моделювання механізмів їхньої реалізації та протидії цьому. Тим самим здійснюється дослідження екзосистеми, яка формально є зовнішньою до системи ЗКІ. Однак було б неправильним ігнорувати подібне утворення для опису всього феномена ЗКІ.

Специфіка ендо- і екзосистем полягає в тому, що вони мають уявно виражені умовно структуровані прояви (так само, як для людського ока не помітні атоми й молекули), проте результати, а іноді й наслідки їхнього функціонування стають значущими для всієї макросистеми. Характерно, що ці два типи систем у науці здебільшого досліджуються шляхом моделювання можливих ситуацій. Рідше (наприклад, у разі реалізації загроз) детально аналізується емпіричний матеріал. Одразу слід оговорити, що самі по собі ці системи слабо піддаються адміністративно-правовому регулюванню. Однак на рівні нормативно-правових актів визначається адміністративно-правова компетенція суб'єктів, комплекс адміністративно-правових засобів, форми й методи діяльності й організаційно-правові аспекти взаємодії, координації та контролю, спрямовані на запобігання попередження кризових ситуацій, а також на мінімізацію та ліквідацію наслідків інцидентів у межах функціонування ендо- і екзосистем.

На перший погляд, виділення макросистеми може здаватися суто теоретичним, відірваним від практики жонглюванням. Проте, як слушно зазначає О.В. Копан, «завдання визначення форми організаційно-функціональної структури управління макросистемою безпеки, крім суто наукового аспекту, зумовлене вимогою соціально-політичного характеру, яка полягає у необхідності створення умов для суб'єкта соціальної інженерії, для учасників соціальних процесів, що вступають у різнопланові відносини із системою, скласти власне уявлення про неї як конституційний механізм соціального регулювання...» [21, с. 5].

У цілому ж, з позицій методології науки ідея розгляду ЗКІ як макросистеми укладається в матрицю алгоритмів, описаних свого часу В.А. Геодакяном. Він стверджував, що під час дослідження систем виконується послідовний ряд завдань зі зростанням їхньої складності. На його думку, «перше завдання – опис поведінки систем. Друге – пояснення поведінки. Третє – передбачення поведінки. Четверте – управління поведінкою. Нарешті останнє – створення систем з певною поведінкою» [9, с. 49]. Подібна схема майже ідеально укладається в розуміння логіки наукового дослідження макросистеми ЗКІ від осмислення до поступової реалізації, в тому числі через механізми адміністративно-правового регулювання.

Узагальнення концепції найбільш доцільно представити у формі таблиці. При цьому принагідно зауважу, що розподіл по складниках макросистеми є доволі умовним і відбувається в цілях конкретизації наукової ідеї.

Представлені у таблиці матеріали створюють основу для твердження, що адміні-

стративно-правовим регулюванням охоплені всі елементи макросистеми ЗКІ. При цьому найбільш деталізовано нормативні положення, представлені на рівні мезо- і екзосистем. Загалом, наочно простежується розпорошеність окремих правових норм по десятках нормативно-правових актів. Більше того, як я вже наголошував по тексту статті, в рамках формування концепції цілісної моделі сталого розвитку потребують свого обов'язкового врахування та відображення цілі сталого розвитку, які можуть детермінувати напрями захисту критичної інфраструктури за окремими сферами життєдіяльності.

Така ситуація може негативно впливати на загальний стан ЗКІ. Тому викликає необхідність розроблення й ухвалення в установленому порядку окремого закону України, в якому були б зосереджені всі аспекти захисту критичної інфраструктури

Таблиця 2

Нормативно-правове регулювання макросистеми захисту критичної інфраструктури

Елемент	Складники виду системи	Нормативно-правове регулювання
М і к р о с и - стема	Окремі об'єкти КІ за категоріями критичності, окремі колективні суб'єкти ЗКІ; окремі програмно-технічні засоби та інструментарій забезпечення ЗКІ	Відомчі положення, накази та інструкції з питань діяльності, пов'язаної із ЗКІ
Мезосистема	Сектор критичної інфраструктури; критична інформаційна інфраструктура; об'єднання груп суб'єктів для взаємодії та міжнародного співробітництва	Закони України «Про Кабінет Міністрів України», «Про Раду національної безпеки і оборони України», «Про службу безпеки України», «Про Міністерство внутрішніх справ України», «Про Національну гвардію України», «Про Національну поліцію України», «Про державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України», «Про Міністерство інфраструктури», «Про Міністерство цифрової трансформації», «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», «Про концесію», «Про морські порти України»; розпорядження Кабінету Міністрів України «Національна транспортна стратегія України на період до 2030 року» від 30.05.2018, «Про схвалення концепції реалізації державної політики у сфері теплопостачання» від 29.08.2017 тощо
Ендосистема	Система відбору, підготовки, підвищення кваліфікації кадрів у сфері ЗКІ; стандартизовані й сертифіковані кваліфікаційні вимоги до персоналу; організація діяльності на об'єктах КІ, моніторинг і контроль цієї діяльності; стан дисципліни й дотримання принципу законності індивідуальних і колективних суб'єктів ЗКІ	Кодекс законів про працю України, Господарський кодекс України, закони України «Про державну таємницю», «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»; «Порядок функціонування державної системи фізичного захисту», затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 21.12.2011; окремі відомчі накази, положення та інструкції з організації діяльності у сфері ЗКІ

Продовження таблиці 2

Екзосистема	Природно-кліматичні небезпеки, техногенні явища, інформаційні загрози, протиправні дії суб'єктів (зокрема, кіберзлочинність, тероризм, хуліганство тощо), які потенційно небезпечні для КІ	Кодекс цивільного захисту України, закони України «Про боротьбу з тероризмом», «Про основні засади забезпечення кібербезпеки України», «Про фізичний захист ядерних установок, ядерних матеріалів, радіоактивних відходів, інших джерел іонізуючого випромінювання», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про контррозвідувальну діяльність»; укази Президента України «Стратегія кібербезпеки України» від 15.03.2016, «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз енергетичній безпеці України та посилення захисту критичної інфраструктури» від 16.02.2017; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення концепції Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами» від 01.08.2007, «Про схвалення концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру» від 22.01.2014, «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року» від 07.12.2016, «Про схвалення Концепції реформування системи державного нагляду (контролю) у сфері охорони навколишнього природного середовища» від 31.05.2017, «Про схвалення Концепції розвитку та технічної модернізації системи централізованого оповіщення про загрозу виникнення або витиснення надзвичайних ситуацій» від 31.01.2018 та ін.
Макросистема	Державна система ЗКІ	Конституція України, закони України «Про національну безпеку України», «Про інформацію», «Про правовий режим воєнного стану», «Про правовий режим надзвичайного стану», «Про наукову і науково-технічну діяльність», «Про інформацію»; «Концепція створення державної системи захисту критичної інфраструктури», затверджена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.12.2017.

з урахуванням положень концепції сталого розвитку. Також ще більш рельєфно проступає необхідність створення єдиного уповноваженого органу у справах захисту критичної інфраструктури. Він має стати тим стрижневим компонентом, який буде формувати й консолідувати всю макросистему ЗКІ та значною мірою сприятиме її ефективності. Це сприятиме вирішенню проблеми браку системності та дискретності у підходах нашої держави до формування стратегії сталого розвитку, змінити наукові та практичні підходи до управління, якості економічного зростання, політики зайнятості та сфер охорони здоров'я і освіти.

У цьому аспекті можу схвально поставитись до проекту Постанови № 3100 з пропозицією провести 3 червня 2020 року парламентські слухання з питань «Про засади державної політики сталого розвитку», під час яких розглянути питання формування концепції цілісної моделі сталого розвитку з подальшою імплементацією її положень до законодавства, що регулює суспільні відносини у сфері захисту критичної інфраструктури.

Висновки. Проведене дослідження дало змогу встановити, що адміністратив-

но-правова наука так само, як і інші науки, у своїй методології спирається на певні парадигми, які змінюються під впливом зовнішніх і внутрішніх чинників. Сучасна парадигма міждисциплінарних знань у сфері захисту критичної інфраструктури має бути орієнтована на подальше формування галузі як макросистеми. Подібний шлях дасть змогу максимально оптимізувати і процеси законотворчості, і практичну діяльність галузі загалом, привести її у відповідність до реалізації концепції цілісної системи сталого розвитку.

Список використаних джерел:

1. Амосов О., Гавкалова Н. Моделі публічного адміністрування (архетипова парадигма). *Публічне управління: теорія та практика*. 2013. Спец. вип. 3 (1). С. 6–13.
2. Балинська О.М. Семіотика права як філософсько-правова парадигма : дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук : 12.00.12. МВС України, Львів. держ. ун-т внутр. справ. 2013. 425 с.
3. Банківське безпекознавство / Стрельбицька Л., Стрельбицький М., Гіжевський В. Київ : Кондор, 2007. 602 с.
4. Безпекознавство. Особистість, держава і суспільство. Системний аналіз / Лісовська Ю., Лісовський П. Київ : Кондор, 2017. 368 с.
5. Белов Д.М. Парадигма конституціоналізму: теоретичні питання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету : Серія: Право* / гол. ред. Ю.М. Бисага. Ужгород : Говерла, 2012. Вип. 18. С. 31–33.
6. Большой экономический словарь / под ред. А.Н. Азрайяна. 3-е издание стереотипное. Москва : Институт новой экономики, 1998. 864 с.
7. Бутко М.П., Хомик О.Д. Методологічні засади формування сучасної парадигми політики регіонального розвитку. *Регіональна економіка*. 2014. № 2. С. 7–16.
8. Ганьба Б.П. Системний підхід та його застосування в дослідженні України як демократичної, соціальної, правової держави : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових вчень». Харків, 2001. 19 с.
9. Геодакян В.А. Организация систем – живых и неживых. Системные исследования. Москва : Наука. 1970. С. 49–62.
10. Дніпров О.С. Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект : дис. на здобуття наук. ступ. д-ра юрид. наук : 12.00.07. Міністерство освіти і науки України, Національний університет «Львівська політехніка». Львів, 2019. 498 с.
11. Древнегреческо-русский словарь / Сост. И.Х. Дворецкий. Т. 2. Москва : Гос. Изд-во иностр. и нац. словарей. 1958. 860 с.
12. Дубов Д. Модернізація інформаційної інфраструктури як чинник забезпечення національних інтересів України. *Стратегічні пріоритети*. № 2(27). 2013. С. 90–96.
13. Єрменчук О.П. Основні підходи до організації захисту критичної інфраструктури в країнах Європи: досвід для України. Дніпро : ДДУВС, 2018. 177 с.
14. Зубко Г.Ю. Концепція формування напрямів державної інфраструктурної політики. *Правові новели*. 2018. № 6.
15. Зубко Г.Ю. Окремі підходи до визначення мети державної інфраструктурної політики. *Проблеми вдосконалення правового забезпечення прав та основних свобод людини і громадянина* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Запоріжжя, 24–25 червня 2016 року. Запоріжжя : Запорізька міська громадська організація «Істина», 2016.
16. Зубко Г.Ю. Підходи до визначення завдань державної інфраструктурної політики. *Актуальні проблеми правових наук в євроінтеграційному вимірі* : матеріали міжнародної науково-практичної конференції, м. Харків, 16–17 грудня 2016 року. Харків :

ГО «Асоціація аспірантів-юристів», 2016.

17. Концепції створення національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури України. URL: http://www.nkrz.gov.ua/uk/activities_nkrzi/ruling2012/1348231899/.

18. Концепція захисту критичної інфраструктури: стан, проблеми та перспективи її впровадження в Україні : зб. матеріалів міжнар. наук.-практ. конф. (7-8 листоп. 2013 р., Київ-Вишгород). Нац. ін-т стратег. досліджень / упоряд.: Д.С. Бірюков, С.І. Кондратов. Київ : НІСД, 2014. 147 с.

19. Копан О.В. Інформаційно-технологічна форма управління макросистемою внутрішньодержавної безпеки. *Правова інформатика*. № 2 (18). 2008. С. 5-8.

20. Копан О.В. Соціологічний підхід до моделювання систем безпеки. *Вісник Академії праці і соціальних відносин Федерації профспілок України*. 2001 р. № 2(11). 2001. С. 83-88.

21. Копан О. Інформаційно-технологічна форма управління макросистемою внутрішньодержавної безпеки. *Правова інформатика*. 2008. № 2 (18). С. 5-8.

22. Кремень В.Г. Філософія: мислителі, ідеї, концепції / В.Г. Кремень, В.В. Ільїн. Київ : Книга, 2005. 528 с.

23. Кун Т. Структура наукових революцій. Москва : Прогресс. 1977. 304 с.

24. Ліпкан В.А. Системний підхід до побудови еталонної моделі системи забезпечення національної безпеки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. Київ, 2002. № 2. С. 19-24.

25. Ліпкан В.А., Ліпкан О.С. Національна і міжнародна безпека у визначеннях та поняттях : словник. Вид. 2-е, доп. і перероб. Київ : Текст, 2008. 400 с.

26. Ліпкан В.А. Безпекознавство : навчальний посібник. Київ : Вид-во Європ. ун-ту, 2003. 208 с.; Ліпкан В.А. Теоретичні основи та елементи національної безпеки України : монографія. Київ : Текст, 2003. 600 с.

27. Мандзюк О.А. Аналітична діяльність в Україні: адміністративно-правові засади регулювання : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 488 с.

28. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління / Н.Р. Нижник, О.А. Машков. Київ : УАДУ, 1998. 160 с.; Методология и методы социологического исследования : учебник / под ред. В.И. Дудиной, Е.Э. Смирновой. С.-Петербург. гос. ун-т. Санкт-Петербург : СПбГУ, 2014. 388 с.

29. Новий словник іншомовних слів : близько 40 000 сл. і словосполучень / Л.Г. Шевченко, О.І. Ніка, О.І. Хом'як, А.А. Дем'янюк ; За ред. Л.І. Шевченко. Київ : АРІЙ, 2008. 672 с.

30. Організаційні та правові аспекти забезпечення безпеки і стійкості критичної інфраструктури України : аналіт. доп. / Д.Г. Бобро та ін. ; за заг. ред. О.М. Суходолі. Нац. ін-т стратег. дослідж. Київ : НІСД, 2019. 223 с.

31. Пасічник В.М. Філософська категорія безпеки як основа нової парадигми державного управління національною безпекою. *Демократичне врядування*. 2011. Вип. 7. С. 9-19.

32. Платон. Диалоги. Москва : Мысль, 1986. 255 с.

33. Подік І.І. Правова норма в системі соціального нормотворення: науково-юридична парадигма. *Науковий вісник Нац. акад. внутр. справ*. 2017. № 1 (102). С. 41-53.

34. Про забезпечення координації дій, взаємодії та обміну інформацією при створенні державної системи захисту критичної інфраструктури : аналіт. доп. / Кондратов С.І. Київ : НІСД, 2018. 30 с.

35. Проблеми забезпечення взаємодії при реагуванні на інциденти та кризи комплексного характеру на об'єктах критичної інфраструктури: Аналіт. записка НІСД від 07.09.2018. URL: <https://niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/problemi-zabezpechennya-vzaemodii-pri-reaguvanni-na-incidenti-ta>.

36. Селіванова О. Сучасна лінгвістика: термінологічна енциклопедія. Полтава :

Довкілля-К, 2006. 716 с.

37. Сенік В.В. Деякі організаційні аспекти забезпечення безпеки установ та підприємств. *Менеджмент і безпека: теоретичні та прикладні аспекти* : матеріали науково-практичної інтернет-конференції 12 травня 2020 р. Львів : Львів. держ. ун-т внутр. справ. 2020. С. 153–155.

38. Сердюк О.В. Методологічні дослідження в правознавстві: зміна парадигм. *Актуальні проблеми держави і права*, 2005. № 3. С. 217–224.

39. Чеховська М.М. Міжнародний досвід створення ситуаційних центрів у процесі безпекового супроводу реалізації національних інтересів. URL: rap.in.ua.

40. Юрій С.І., Дем'янишин В.Г. Бюджет, бюджетна доктрина та бюджетна політика держави: сучасна парадигма, іманентний детермінізм, реалії та перспективи. *Світ фінансів*. 2010. № 4. С. 7–27.

41. Urie Bronfenbrenner. *The Ecology of Human Development*. Harvard University Press, 1979. 330 p.

УДК 341.236:340.12(477)(092)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.06>

РОЗРОБКА І. І. ЛУКАШУКОМ ТЕОРЕТИЧНИХ ОСНОВ ПРАВА МІЖНАРОДНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Яремчук Віталій Валерійович,
аспірант кафедри європейського права
та порівняльного правознавства
(Чернівецький національний
університет імені Юрія Федьковича,
м. Чернівці, Україна)

У статті проаналізовано правові погляди відомого вітчизняного вченого-міжнародника Ігоря Івановича Лукашука в галузі права міжнародної відповідальності та визначено особливості його наукових підходів. Окрема увага приділена його роботі як безпосереднього учасника процесу формування Проекту статей про відповідальність держав за міжнародно-правові діяння та члена Комісії міжнародного права. Особливе значення вчений приділяв юридичній природі ключового документа галузі – Проекту статей. Його ухвалення Генеральною Асамблеєю ООН свідчить про офіційне визнання та утвердження в позитивному звичаєвому праві. Автором досліджено правові думки науковця про міжнародну відповідальність транснаціональних корпорацій, які часто завдають шкоди міждержавним відносинам, економікам, навколишньому середовищу та правам людини. Встановлено, що Ігор Іванович не підтримував розповсюджений підхід ототожнення понять санкцій та відповідальності. Він був переконаний, що відповідальність може бути без санкцій та державного примусу. Насамперед ототожнення цих категорій позбавляє можливості дослідження природи кожного з явищ та їх особливого місця в міжнародному праві. Професор аргументував це тим, що відповідальність може бути реалізована й без державного примусу та санкцій. До викликів для забезпечення права міжнародної відповідальності він відніс і роботу законодавчих органів держав. Під впливом глобалізації міжнародне та внутрішнє право все частіше регулюють одні й ті ж питання, що призводить до проблем їх гармонізації. Вчений констатував, що в цілому національні системи не готові до нового рівня взаємодії з міжнародним правом. І.І. Лукашук був прихильником того, що міжнародна відповідальність не є кримінально-правовою, оскільки відсутня наднаціональна влада, яка здатна покарати державу, й наголошував на тому, що міжнародна відповідальність не буде криміналізована й у майбутньому.

Ключові слова: Проект статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння, глобалізація, право міжнародної відповідальності, доктрина.

**THEORETICAL BASIS OF THE LAW OF INTERNATIONAL RESPONSIBILITY
ELABORATED BY IGOR LUKASHUK**

Yaremchuk Vitalii Valeriiovych,
Ph.D. Student at the Department
of European Law and Comparative
Law Studies
(Yuriy Fedkovych Chernivtsi National
University, Chernivtsi, Ukraine)

The legal views of the famous Ukrainian international law scientist Igor Ivanovich Lukashuk in the field of the law of international responsibility and features of his scientific thoughts were analyzed in the article. Particular attention is given to his work as a participant in the development process of the Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts and as a member of the International Law Commission. Mr. Lukashuk paid special attention to the legal nature of the key field's document – the Draft articles. Its adoption by the United Nations General Assembly indicates that official recognition and approval in customary law. The author examines the scientist's legal thoughts on the responsibility of transnational corporations, which often cause damage to interstate relations, economy, environment, and human rights. It was found that Igor Lukashuk did not support the common approach of assimilating the concepts of sanctions and responsibility. He was convinced that responsibility can be without sanctions and state coercion. Above all, the identification of these categories makes it impossible to study the nature of each of the phenomena and their special role in international law. Mr. Lukashuk argued that responsibility can be implemented without state coercion and sanctions. Among the challenges to ensure the law of international responsibility, he referred to the work of state legislatures. Under the influence of globalization, international and domestic law increasingly regulate the same issues, which leads to problems of their harmonization. The scientist stated that, in general, national systems are not ready for a new level of interaction with international law. Igor Lukashuk was a proponent of the fact that international responsibility is not a criminal law, because there is no supranational power that can punish the state and he emphasized that international responsibility will not be criminalized in the future.

Key words: Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, globalization, law of international responsibility, doctrine.

Постановка проблеми. Сьогодні міжнародне право охоплює все більшу кількість сфер міждержавних відносин, активно взаємодіє з національним правом та потребує формування права міжнародної відповідальності, яке б суттєво підвищило його ефективність. Дискусії щодо врегулювання питання відповідальності держав за міжнародні правопорушення тривали впродовж багатьох років. Ще у XVIII столітті один із засновників сучасної науки міжнародного права Е. де Ваттель вказував на відповідальність держав, які грубо порушують права інших держав, зневажаючи на інтерес безпеки людства, і наділяють правом інші держави об'єднатися для покарання порушника [1, с. 449]. Масштаби жертв та збитків після Першої світової війни змусили активніше обговорювати криміналізацію міжнародної відповідальності держав, де серед найтяжчих злочинів розглядали саме агресію. У 1923 році проект договору «Про взаємодопомогу», підготовлений Комісією з питань роззброєння Ліги Націй, кваліфікував війну як «державний злочин» та передбачав колективні контрзаходи [2, с. 204]. Згодом, у 1924 році на

У Асамблеї Ліги Націй було ухвалено Женевський протокол про мирне вирішення міжнародних спорів, який визначив війну як «міжнародний злочин». Відповідно до документу держави погоджуються подавати всі суперечки до Постійної палати міжнародного правосуддя, а в разі відмови від арбітражу вона була *ipso facto* агресором [3]. На думку І.І. Лукашука, новим етапом розвитку міжнародного права було ухвалення в 2001 році Генеральною Асамблеєю ООН резолюції, додатком до якої містився Проект статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння, який було внесено Комісією міжнародного права. Міжнародно-правові думки його як члена Комісії міжнародного права та безпосереднього учасника написання Проекту статей досі не були достатньо досліджені сучасними вітчизняними юристами-міжнародниками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти розробки теоретичних основ та внеску І.І. Лукашука до права міжнародної відповідальності досліджувалися Т.Р. Коротким, С.С. Нестеренко, Т.В. Чеховичем та іншими. Водночас у доктрині відсутній комплексний аналіз наукової спадщини вченого.

Метою статті є комплексний розгляд правових поглядів І. І. Лукашука щодо права міжнародної відповідальності.

Виклад основного матеріалу. Тенденція щодо визнання кримінальної відповідальності держави в доктрині міжнародного права була помітною, але вважати її домінуючою не зовсім правильно [4, с. 109]. Наприклад, на Сієнській сесії Інституту міжнародного права більшість доповідачів виступили проти такої криміналізації відповідальності [10]. Серед проблем, пов'язаних із впровадженням відповідальності до держав-правопорушниць, Ігор Іванович виділив юридизацію процесу та несприятливі для цього умови холодної війни.

Як багаторічний член Комісії міжнародного права професор зазначив, що робота над Проектом статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння була непростюю та тривала впродовж десятків років. Ще в 1976 році Комісією було ухвалено статтю «Міжнародні правопорушення та делікти», де серед основних видів злочинів було визначено агресію, збереження силою колоніальної держави, геноцид, апартеїд, порушення норм про захист навколишнього середовища [4, с. 115]. Упродовж роботи над Проектом статей про відповідальність держав чимало дискусію викликала стаття, яка розмежовувала міжнародні злочини та міжнародні делікти. І.І. Лукашук вважав, що такі напрацювання були важливим кроком у кодифікації норм про міжнародну відповідальність [4, с. 116]. З огляду на чималий опір представників держав щодо статті Комісії міжнародного права довелося ухвалити компромісне рішення та виключити з проекту поняття «злочину». Натомість було включено главу «Серйозні порушення обов'язків перед міжнародним співтовариством». Він був переконаний, що за таких умов було важливо зберегти ідею виділення частини за найбільш тяжкі правопорушення. Чимало держав виступали за вилучення глави, аргументуючи тим, що в позитивному міжнародному праві не існує основи для розмежування між серйозними та звичайними правопорушеннями. Через недостатню чіткість положення та аргументи держав Комісія міжнародного права сформулювала главу як «Серйозні порушення зобов'язань, що випливають з імперативних норм загального міжнародного права». Вчений позитивно оцінив нове формулювання, але відзначив її формальний характер та необхідність під час її тлумачення брати до уваги статтю 19, яка містила основоположне зобов'язання для забезпечення життєво важливих інтересів міжнародного співтовариства. Водночас не будь-яке порушення норми імперативного характеру може бути досить тяжким, щоб кваліфікувати його як злочин [4, с. 117].

21 квітня 1995 року професора було обрано до складу Комісії міжнародного права. Цікаво, що під час обговорення його кандидатури представник Болгарії О. Янков до аргументів «за» відніс його досвід як засновника школи права в Києві, випускники якої відіграють важливу роль у міжнародному праві [5, с. 20]. Ігор Іванович одразу ж активно приступив до виконання обов'язків та ввійшов до редакційних комітетів з підготовки «Проекту Кодексу злочинів проти миру та безпеки людства», «Проекту статей про відповідальність держав за шкідливі наслідки діянь, не заборонених міжнародним правом» та «Проекту статей про відповідальність держав за міжнародні протиправні діяння». Обговорюючи останній документ, учений зазначив, що головне завдання Комісії – зберегти документ, тому потрібно замінити визначення «злочин» на «особливо серйозне порушення» [6, с. 45]. Свою послідовність щодо необхідності ухвалення Проекту він демонструє впродовж усіх сесій. Яскравим прикладом цього може слугувати дискусія щодо Глави III (контрзаходи), коли думки членів настільки різнилися або ж навіть були діаметрально протилежними, що представник Австралії Дж. Кроуфорд запропонував створити малу робочу групу, щоб опрацювати всі пропозиції. І.І. Лукашук висловив занепокоєння, що такий хід роботи ставить під загрозу шанси на завершення роботи над Проектом. Водночас озвучив неоднозначну позицію, яка не дала більшої визначеності для ухвалення рішення. З позиції «відповідального юриста» частину про контрзаходи він назвав важливою, але з урахуванням національних інтересів його держави «можна обійтися й без неї» [6, с. 183]. Професор не погоджувався з віднесенням інституту самопомоги до контрзаходів, особливо з урахуванням його застосування в історії [6, с. 277]. Його правова ідея не знайшла підтримки серед колег.

Під час жвавої дискусії щодо термінології, наприклад, терміна «злочини держави», на 2536-му засіданні Комісії Ігор Іванович убачав «вихід із глухого кута» у формуванні особливої категорії найбільш серйозних злочинів, до яких варто було би віднести геноцид та агресію, а процедурні питання привести у відповідність до принципів Статуту ООН, інші ж питання залишити для подальшого обговорення [7, с. 147]. Серед обґрунтування було те, що агресія визнана злочином держави в Статуті ООН. Погодився з такою правовою думкою представник Греції К. Економідес, решта ж колег зосередилися на рішеннях та практиці судів, а не політичному органі Раді Безпеки ООН.

Якщо узагальнити його виступи впродовж роботи над Проектом, то він часто звертався до принципів та положень Віденських конвенцій 1969 та 1986 рр. Так, він провів паралелі між механізмами забезпечення виконання договору іншою стороною, які закріплені в Конвенції, та, наполягаючи на збереженні статті 30 Проекту, наголосив на значущому значенні інституту контрзаходів для права міжнародної відповідальності [8, с. 186]. Досить часто вчений фокусувався на перекладі на слов'янські мови статей Проекту та пропонував створити неофіційну робочу групу для роботи над російськомовною версією документу, оскільки він слугуватиме основою для перекладу на інші слов'янські мови [9, с. 125].

Ігор Іванович рішуче виступав проти поєднання в одній статті 27 Проекту двох різних випадків: надання допомоги державі та здійснення контролю у вчиненні міжнародно-протиправного діяння з боку держави, оскільки в останньому це швидше є прикладом застосування примусу, аніж підтримки. Він запропонував виділити в окрему норму про відповідальність держави за керівництво або контроль у вчиненні міжнародно-протиправного діяння. Спеціальний доповідач Дж. Кроуфорд не заперечив проти розмежування зазначених випадків та виокремлення їх в окремі статті [8, с. 96].

Занепокоєння, які висловили уряди держав щодо ухваленого в першому читанні Проекту, були пов'язані з можливим зловживанням контрзаходів, їх поділяв і профе-

сор І.І. Лукашук. Він пов'язував це з відсутністю відповідних правил та механізмів. На його думку, режим контрзаходів належить до міжнародного процесуального права. Відповідно до ухвалених норм контрзаходи можуть бути застосовані, коли держава не дотримується матеріально-правових норм і після проведених переговорів [8, с. 260]. Задля врегулювання останніх ухвалення конвенції займе багато років, а свідченням нагальності питання було використання Міжнародним судом Проекту статей, який лише розробляється.

Особливу увагу І.І. Лукашук зосереджував на юридичній природі Проекту статей про відповідальність держав за міжнародні протиправні діяння, які були ухвалені як додаток до резолюції, де відзначено «велике значення» Проекту. Запропоновані урядами держав норми в такій редакції не зачіпали при цьому питання про їх імплементацію [11, с. 4]. Вчений підтримував поправки, оскільки досвід підготовки універсальних конвенцій на дипломатичних конференціях є тривалим, та в кінці вони не ухвалюються багатьма державами. Ігор Іванович вважав, що ухвалення Генеральною Асамблеєю ООН Проекту статей про відповідальність держав свідчить про їх офіційне визнання та утвердження в позитивному звичаєвому праві [11, с. 6].

Проект статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння не врегулює відповідальність міжнародних організацій та відповідальність держав за їхню поведінку, тому в 2002 році Комісія міжнародного права розпочала роботу над відповідним проектом. Професор погоджувався з таким підходом та проводив аналогію щодо роботи над Віденськими конвенціями про право міжнародних договорів. Науковець вважав, що цілком виправданим є розгляд відповідальності міжнародних організацій одночасно з відповідальністю держав. Ба більше, в роботі «Право міжнародної відповідальності» він вкотре визнає недоліки Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1986 року та вважає, що потрібно уникати зайвого повторення змісту в документах, як це відбулося з Віденськими конвенціями [15, с. 64].

Одним із найбільш важливих та ґрунтовних досліджень І.І. Лукашука була наукова праця «Право міжнародної відповідальності», котру В.Н. Денисов назвав «вершиною творчого доробку» [25, с. 913], А.Х. Саїдов визначив як «нове слово» в сучасній світовій науці міжнародного права [26], а В. Батлер назвав роботу всеохоплюючою і такою, яка виділяється серед інших [13, с. 181]. У праці автор вкотре наголошує на тому, що фізичні особи не є суб'єктами міжнародно-правової відповідальності навіть у випадку, коли здійснюють міжнародно-протиправне діяння як посадова особа держави. За це вони несуть кримінальну відповідальність, зокрема й кримінальну відповідальність відповідно до норм міжнародного права [15, с. 72]. Саме після Другої світової війни закріпився принцип, згідно з яким фізичні особи, в тому числі й посадові особи держави, можуть нести кримінальну відповідальність безпосередньо на основі міжнародного права.

Характерні особливості міжнародно-правової відповідальності та системи міжнародного права потребують, на думку Ігоря Івановича, формування особливої галузі права міжнародної відповідальності, але такий процес затягується через охоплення істотних інтересів держави [11, с. 4]. У такий спосіб він підтримував підхід Д.Б. Левіна, який був прихильником створення такої галузі і вважав, що розвиток міжнародного права призводить до формування окремої ланки права міжнародної відповідальності [14, с. 102]. Підставою міжнародної відповідальності є міжнародно-протиправне діяння. І.І. Лукашук зазначив, що Комісія міжнародного права використала термін «зобов'язання» через поширеність у міжнародній практиці [15, с. 65]. Зауважимо, що в такий же спосіб формується принцип добросовісного виконання зобов'язань у міжнародному праві. На його думку, ще одним аргументом на користь вживання

терміна «зобов'язання» є те, що зобов'язання може бути закріплене не лише в нормі права, а й в іншому юридичному акті, зокрема в рішенні Міжнародного суду ООН або в односторонньому акті держави. Професор наголошував, що юридична сила зобов'язання завжди пов'язана з нормою, як у випадку наведених прикладів фактом їх закріплення в нормах Статуту ООН [15, с. 65].

Ігор Іванович був переконаний, що міжнародна відповідальність не є кримінально-правовою, оскільки відсутня наднаціональна влада, яка здатна покарати державу. Він вважав, що міжнародна відповідальність не буде криміналізована і в майбутньому [4, с. 118].

Заслугує на увагу дослідження В. Фрідмана, який ще в 60-х роках минулого століття писав, що завжди існувало міжнародне кримінальне право, але в незначних та неправильно визначених пропорціях. Визнаними були лише воєнні злочини [16, с. 167]. Статут Нюрнберзького трибуналу, на думку В. Фрідмана, має важливе значення задля врегулювання індивідуальної відповідальності за деякі міжнародно визнані злочини, такі як вбивства, депортація тощо. Учений відзначав, що поширення міжнародного кримінального права залежатиме від принципів останнього, визнаних цивілізованими націями, та від того, наскільки такі злочини закріплені в кримінальному праві різних держав. Прогноз ученого щодо розширення міжнародного права, яке вимагатиме створення міжнародного кримінального суду, був реалізований ООН наприкінці ХХ століття [16, с. 168]. Кримінальна відповідальність держав та урядів, на думку В. Фрідмана, має важливе концептуальне та моральне значення.

Досліджуючи право міжнародної відповідальності, І.І. Лукашук не підтримував розповсюджений підхід ототожнення понять санкцій та відповідальності, який зустрічався в працях К.А. Флейшиць, С.С. Алексєєва та ін. Вчений був переконаний, що відповідальність може бути без санкцій та державного примусу [12, с. 9]. Насамперед ототожнення цих категорій позбавляє можливості дослідження природи кожного з явищ та їх особливого місця в міжнародному праві. Одним з аргументів науковця було те, що відповідальність може бути реалізована без державного примусу та санкцій.

Одним із дискусійних питань є співвідношення відповідальності та суверенітету. Щодо цього Ігор Іванович критикував нігілістичну концепцію, серед прихильників якої був французький юрист П. Прад'єр-Фодере. Її представники стверджували, що взаємна відповідальність суперечить суверенітету, а будь-яка компенсація є не юридично обов'язковою та визначається доброю волею. І.І. Лукашук вважав, що таке тлумачення суперечить практиці, оскільки абсолютний суверенітет однієї держави означає заперечення суверенітету інших та лише у відповідності до міжнародного права його можна забезпечити. Вчений був переконаний, що відповідальність не лише не суперечить суверенітету, а й зумовлена нею. Через суверенітет держави створюють міжнародне право, наділяють юридичною силою та за його допомогою забезпечують свої суверенні права [15, с. 10]. Зрештою, Й.Д. Левін, який досліджував ці питання ще 50 років тому, вважав, що «суверенітет не означає права на порушення міжнародного права» [17].

У сучасній вітчизняній міжнародно-правовій доктрині підкреслюється, що дослідники галузі права міжнародної відповідальності «іноді намагаються обійти характерні для неї риси і дають визначення в надто загальній формі» [18, с. 459]. Зокрема, М.В. Буроменський розглядає міжнародно-правову відповідальність як «зобов'язання суб'єкта міжнародного права потерпіти певні обставини негативного характеру внаслідок заподіяння шкоди іншому суб'єкту міжнародного права як у результаті вчинення міжнародного правопорушення, так і в результаті правомір-

ної діяльності» [19, с. 313]. І.І. Лукашук же розглядав право міжнародної відповідальності як галузь міжнародного права, принципи і норми якої визначають для суб'єктів міжнародного права юридичні наслідки міжнародно-протиправного діяння, а також заподіяння шкоди в результаті діяльності, не забороненої міжнародним правом. Доречно було б доповнити частину визначення науковця щодо заподіяння шкоди поняттям «втрата», яке розглядає британський юрист М. Шоу як необхідну підставу для притягнення до міжнародно-правової відповідальності [20, с. 781].

Маючи ґрунтовний досвід роботи над проектом Віденської конвенції про право міжнародних договорів [21], Ігор Іванович задовго до ухвалення Проекту статей про відповідальність міжнародних організацій вдало прогнозує зміст та застосування підходу *mutatis mutandis* до формування Проекту статей [12, с. 29]. Про взаємозв'язок та формування статей за аналогією з Проектом статей про відповідальність держав зауважив у своїй доповіді й суддя Міжнародного суду Джорджо Гая [22]. Серед викликів для Комісії міжнародного права щодо розробки Проекту І.І. Лукашук визначив недостатньо з'ясоване питання про відповідальність держав за діяльність організації з огляду на їх участь або членство. В ухваленій редакції Проекту статей про відповідальність міжнародних організацій взяли до уваги самостійну правосуб'єктність організацій, яка не переноситься на її членів, за винятком двох випадків, коли є згода держави-члена нести відповідальність перед потерпілою стороною та ставлення держави-члена, «яке дало привід потерпілій стороні покладатися на його відповідальність» (стаття 62) [23].

Ігор Іванович не поділяв правову думку В.А. Василенка, який визначав «принцип роздільної міжнародної відповідальності держав і фізичних осіб», тобто те, що на державу не може бути покладена міжнародна відповідальність за правопорушення, яке було вчинене громадянами та юридичними особами, і навпаки. На думку І.І. Лукашука, в міжнародному праві є не розділення відповідальності, а їх різні види відповідальності, а саме: для держав – міжнародно-правова, а для фізичних осіб – кримінально-правова, яка базується на основі міжнародно-правових норм. Він слушно не погоджувався з тим, що фізичні особи несуть лише «відповідальність у рамках і на основі норм національного права» [15, с. 30]. Одне з підтверджень розмежувань відповідальності держави та індивіда міститься в статті 25 Статуту Міжнародного кримінального суду, де закріплено, що «жодне положення в цьому Статуті, що стосується індивідуальної кримінальної відповідальності, не впливає на відповідальність держав з міжнародного права» [24].

За умов глобалізації все більшої гостроти, на думку вченого, набуває проблема міжнародної відповідальності транснаціональних корпорацій, оскільки вони мають великі можливості впливу на світову систему. Їхні рішення і дії часто завдають шкоди міждержавним відносинам, економіці держав, навколишньому середовищу та правам людини. Аналізуючи його науковий доробок, розуміємо, що саме питання щодо діяльності транснаціональних корпорацій характеризується вченим досить різко негативно та не в характерній йому манері. Він був переконаний, що транснаціональні корпорації порушують багато норм міжнародного та національного права та за допомогою впливу на уряди значною мірою виходять за межі правового поля у своїй діяльності. Щодо цього професор зауважував, що, укладаючи угоди з урядами іноземних держав і одне з одним, транснаціональні корпорації створюють відповідне саме їхнім інтересам «квазіправо» [15, с. 32]. Серед шляхів урегулювання їхньої діяльності є ухвалення державами відповідної міжнародної конвенції, але опір цьому чинять як транснаціональні корпорації, так і уряди, які знаходяться під впливом перших. Доктор права К. Вайларт вважає, що

завдяки глобалізації транснаціональні корпорації і без передачі влади з боку держав отримали фактичне економічне домінування [27, с. 454].

Професор виокремлював проблему співвідношення міжнародних зобов'язань та конституції. Конституція становить основу правової системи держави та володіє вищою юридичною силою. Міжнародне право враховує такий особливий статус основного закону, оскільки закріплено суверенне право держави вільно вибирати й розвивати свою правову систему. І.І. Лукашук наголосив, що свобода держави у визначенні характеру національної системи не є і не може бути безмежною. Він був переконаний, що інтернаціоналізація життя національних товариств диктує необхідність інтернаціоналізації та національних правових систем, оскільки вони повинні бути здатними взаємодіяти один з одним і з міжнародним правом. Ігор Іванович демонструє послідовність власних правових поглядів щодо важливості дотримання основного принципу міжнародного права про добросовісне виконання міжнародних договорів [28]. На його думку, однією з функцій національної правової системи має бути забезпечення виконання державою своїх міжнародно-правових зобов'язань і тим самим обмеження можливостей міжнародних правопорушень. Ба більше, внутрішньому праву належатиме все більш важлива роль у здійсненні міжнародних зобов'язань.

Серед викликів для забезпечення права міжнародної відповідальності він відзначив роботу законодавчих органів держав. Одним із наслідків глобалізації є те, що все частіше міжнародне та внутрішнє право стосується одних і тих же питань, що призводить до проблем їх гармонізації. Вчений констатував, що в цілому правові системи держав не готові до нового рівня взаємодії з міжнародним правом. Він поділяв позицію американського професора Р.Ф. Тернера, який зазначав, що «Конгрес не розуміє міжнародне право анітрохи не краще, ніж більшість американців» [29, с. 321]. На думку І.І. Лукашука, головною причиною є низький рівень міжнародно-правової свідомості парламентаріїв [15, с. 59]. Важко не погодитися з вченим та недооцінювати значення рівня правової культури в процесах управління державою. Наприклад, згадані питання були досліджені в науковій праці Ратих Д. Адіпутрі, де політичну культуру вона напряду пов'язує з визначенням держави демократичною [30, с. 31].

Детально аналізуючи Проект статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння, Ігор Іванович зосередився на питанні перевищення повноважень. Він зазначив, що в доктрині є поширеною думка, коли держава несе відповідальність у таких випадках: а) вона могла перешкодити відповідним діям, але не зробила цього; б) вона не покарала посадових осіб, винних у вчиненні відповідних дій. Низка вчених, таких як Д. Левін, К. Інглот, Ф. Гарсія Амадора та ін., розглядали можливість прирівнювання інших дій органів держави *ultra vires* до дій приватних осіб. І.І. Лукашук вважав, що у такий спосіб буде уподібнювати посадових осіб та приватних осіб. Коли йдеться про останніх, то держава зобов'язана перешкодити відповідним діям, а у випадку відсутності таких дій – покарати винних. І лише через бездіяльність держави настає відповідальність. У випадку ж із посадовою особою відповідальність держави настає негайно в результаті вчиненого нею правопорушення. У разі відповідальності за поведінку посадової особи з перевищенням її повноважень держава зобов'язана відшкодувати завдані збитки в повному обсязі [15, с. 50].

Неодноразово професор звертає увагу на проблему з перекладом офіційних документів, зокрема й Проекту статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння. На думку Ігоря Івановича, у ч. 2 ст. 33 Проекту нечітко було передано зміст слова «*assue*» (зангл. виникати), оскільки відповідно до ухваленої редакції статті фізичні особи та недержавні утворення можуть «безпосередньо набувати» права міжнародного права

[15, с. 78]. Відповідно до практики вони можуть виникнути для них лише в результаті відповідних дій суб'єктів міжнародного права. Водночас і роботи І.І. Лукашука критикувалися за нечіткість перекладів. Наприклад, американський юрист Альфред П. Рубін пов'язував «розмитість» правових формулювань ученого саме з перекладом. Ба більше, А. Рубін вважав, що внаслідок цього висловлювання вченого беруть під сумнів «інтелект або чесність» науковців, з якими не згоден професор [31, с. 442].

Активізація процесів із встановлення завдань міжнародного розвитку ХХ – початку ХХІ століть та ухвалення Цілей розвитку тисячоліття в 2000 році відобразилося й на праві міжнародної відповідальності. Компенсація за заподіяну шкоду навколишньому середовищу набула особливого значення. Підґрунтям був очевидний негативний вплив наслідків на все людство. Варто відзначити прогресивність думок Ігоря Івановича, який вважав тенденцію до зростання відповідальності закономірною, і що праву належить важлива роль у боротьбі зі злочинним ставленням до природи. У резолюції Ради Безпеки ООН № 687 1991 р. йшлося про відповідальність Іраку «за будь-які втрати, збитки, включаючи шкоди довкіллю та виснаження природних ресурсів». Відповідно до цієї резолюції Компенсаційна комісія ООН конкретно вказала різні види збитку, що включали «збиток навколишньому середовищу і виснаження природних ресурсів» [15, с. 84]. Отже, компенсація за шкоду, заподіяну довкіллю, може мати місце і в рамках відповідальності за збройний конфлікт.

І.І. Лукашука важко віднести до прихильників криміналізації відповідальності, але він і парировав аргументи противників ідеї, і в притаманній йому манері проаналізував аргументи обох сторін. Наприклад, противники криміналізації покликаються на те, що суб'єктами кримінальної відповідальності можуть бути лише фізичні особи. У ст. 9 Статуту Міжнародного військового трибуналу передбачено визнання групи або організації злочинною [32]. До кримінальної відповідальності вони, звичайно, ж не притягалися, на відміну від їхніх членів, щодо яких і було необхідне визнання об'єднання злочинним. Проаналізувавши практику держав, професор стверджував, що кримінальна відповідальність юридичних осіб визнається в різних державах, зокрема корпорацій у США. Зростання впливу корпорацій за умови глобалізації, на думку вченого, потребує застосування до них і кримінально-правових санкцій. Серед прихильників криміналізації відповідальності держав І.І. Лукашук відзначив аргумент американського професора Дж. Гинзбургса, що держава потребує масової підтримки населення в політичних рішеннях, бо сама нація втягується в наслідки того, що робить її держава. Український вчений зазначає, що це вже закріплено в позитивному міжнародному праві, зокрема, в Постдамських угодах 1945 року передбачений тягар відповідальності на весь народ Німеччини. Узагальнюючи аргументи прихильників криміналізації відповідальності держав, Ігор Іванович назвав їх недостатньо переконливими та такими, що вони суперечать природі міжнародного права [15, с. 96].

Висновки. Отже, внесок І.І. Лукашука до права міжнародної відповідальності містить чимало прогностичних підходів. Наприклад, він задовго до ухвалення Проекту статей про відповідальність міжнародних організацій вдало прогнозує зміст та застосування підходу *mutatis mutandis* до його формування. Чимало правових ідей науковця випереджали час, зокрема передбачення тенденції до зростання відповідальності та її важливої ролі в боротьбі зі злочинним ставленням до природи. За його безпосередньої участі відбувалося формування ключового документа галузі – Проекту статей про відповідальність держав за міжнародно-протиправні діяння, ухвалення якого І.І. Лукашук всіляко підтримував, незважаючи на дискусії, які виникали впродовж багаторіч-

ної роботи Комісії міжнародного права. Фундаментальна праця «Право міжнародної відповідальності» й досі залишається одним з основних джерел у вітчизняній доктрині міжнародного права. Серед передумов для глибинного аналізу галузі та роботи над Проектом статей можна розглядати багатий досвід роботи вченого над формуванням проекту Віденської конвенції про права міжнародних договорів. До викликів, пов'язаних із впровадженням права міжнародної відповідальності, він відніс інтернаціоналізацію суспільств і необхідну гармонізацію міжнародного права та національних систем.

Список використаних джерел:

1. Ваттель Э. Право народов или Принципы естественного права, применяемые к поведению и делам наций и суверенов. Москва : Госюриздат, 1960. 720 с.
2. Quirico O. *International Criminal Responsibility: Antinomies*. Routledge, 2019. 296 p.
3. Walter A. McDougall. 20th-century international relations. *Encyclopædia Britannica*. 2019. URL: <https://www.britannica.com/topic/20th-century-international-relations-2085155> (дата звернення: 07.07.2020).
4. Лукашук И.И. К вопросу о возможной криминализации международной ответственности государства. *Журнал российского права*. 2002. № 12. С. 107–119.
5. Yearbook of the International Law Commission. 1995. Volume I. URL: https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1995_v1.pdf&lang=EFSRAC (дата звернення: 12.08.2020).
6. Yearbook of the International Law Commission. 1996. Volume I. URL: https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1996_v1.pdf&lang=EFSRAC (дата звернення: 12.08.2020).
7. Yearbook of the International Law Commission. 1998. Volume I. URL: https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1998_v1.pdf&lang=EFSRAC (дата звернення: 12.08.2020).
8. Yearbook of the International Law Commission. 1999. Volume I. URL: https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_1999_v1.pdf&lang=EFSRAC (дата звернення: 12.08.2020).
9. Yearbook of the International Law Commission. 2001. Volume I. URL: https://legal.un.org/docs/?path=../ilc/publications/yearbooks/english/ilc_2001_v1.pdf&lang=EFSRAC (дата звернення: 12.08.2020).
10. *Annuaire de l'Institut de droit international*. Bale, 1952. Vol. I. P. 361–457.
11. Лукашук И.И. Кодификация права международной ответственности. *Московский журнал международного права*. 2002. № 3. С. 3–15.
12. Лукашук И.И. Право международной ответственности. *Международное публичное и частное право*. 2002. № 2. С. 30–43.
13. Butler William E. Post-Soviet Russian doctrinal writings: an overview. *American Journal of International Law*. 2012. P. 176–184.
14. Левин Д.Б. Ответственность государств в современном международном праве. Москва : Международные отношения, 1966. 152 с.
15. Лукашук И.И. Право международной ответственности. Москва : Волтерс Клувер, 2004. 432 с.
16. Friedmann W. *The Changing Structure of International Law*. Columbia University Press, 1964. 410 p.
17. Левин И.Д. Суверенитет. Москва : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. 375 с.
18. Буткевич В.Г., Мищик В.В., Задорожній О.В. Міжнародне право. Основи теорії : підручник / за ред. В.Г. Буткевича. Київ : Либідь, 2002. 608 с.
19. Буроменський М.В. Міжнародне право : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 336 с.

20. Shaw M.N. International law 6th edition. 2008. 1542 p.
21. Яремчук В.В. Відображення правових ідей І.І. Лукашука у Віденській конвенції про право міжнародних договорів. *Альманах міжнародного права*. 2018. № 19. С. 13–23.
22. Gaja G. Articles on the Responsibility of International Organizations. 2011. URL: <http://legal.un.org/avl/ha/ario/ario.html> (дата звернення: 07.07.2020).
23. Draft articles on the responsibility of international organizations. 2011. URL: http://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_11_2011.pdf (дата звернення: 07.07.2020).
24. Римський статут Міжнародного кримінального суду. 1998. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588 (дата звернення: 07.07.2020).
25. Енциклопедія міжнародного права : у 3-х т. / редкол. Ю.С. Шемшученко та ін. ; Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ : Академперіодика, 2014. Т. 1. 920 с.
26. Саидов А.Х. Памяти патриарха российской науки международного права И.И. Лукашука. *Право и политика*. 2007. № 5. С. 147–151.
27. Weilert K. Taming the Untamable? Transnational Corporations in the United Nations Law and Practise. 2010. URL: https://www.mpil.de/files/pdf3/mpunyb_11_weilert_14.pdf (дата звернення: 07.07.2020).
28. Яремчук В.В. Поняття та особливості міжнародного договору в працях І.І. Лукашука. *Право і суспільство*. № 4. 2019. С. 342–351.
29. Robert F. Turner. Does International Law Matter to Congress? Proceedings of the Annual Meeting (American Society of International Law). Vol. 92, The Challenge of Non-State Actors. 1998. P. 321–328.
30. Ratih D. Adiputri Political Culture in the Indonesian Parliament Analyzing Parliamentary Debates on the Regional Parliaments 1999–2009. 2015. URL: https://jyx.jyu.fi/bitstream/handle/123456789/46557/978-951-39-6248-7_vaitos15082015.pdf;sequence=1 (дата звернення: 07.07.2020).
31. Alfred P. Rubin. Reviewed Work: Hague Academie, Recueil des Cours, 1972. P. 440–446.
32. Charter of the International Military Tribunal. 1945. URL: https://www.un.org/en/genocideprevention/documents/atrocity-crimes/Doc.2_Charter%20of%20IMT%201945.pdf (дата звернення: 07.07.2020).

ПИТАННЯ ЦИВІЛЬНОГО, ГОСПОДАРСЬКОГО ТА ТРУДОВОГО ПРАВА

УДК 347.98

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.07>

СУДОВІ ВИТРАТИ: ВИКЛИКИ СЬОГОДЕННЯ

Гелецька Ірина Олександрівна,
кандидат юридичних наук,
заступник директора з наукової та
навчально-виробничої роботи
(Галицький коледж імені В'ячеслава
Чорновола, м. Тернопіль, Україна)

Скиба Віталій Михайлович,
адвокат,
викладач кафебри права
(Галицький коледж імені В'ячеслава
Чорновола, м. Тернопіль, Україна)

У статті проводиться аналіз сутності й змісту судових витрат у цивільному судочинстві. Зосереджена увага на класифікації судових витрат законодавцем, здійснено детальний аналіз доцільності такого поділу. Надано правову характеристику кожному з видів судових витрат окремо й у системному їх поєднанні.

Проведено детальний аналіз проблематики правового регулювання судових витрат, зокрема витрат на професійну правничу допомогу, пов'язаних із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів і проведенням експертизи, пов'язаних із витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпеченням доказів, пов'язаних із учиненням інших процесуальних дій, необхідних для розгляду справи або підготовки до її розгляду.

Досліджуються їх функції. Подано визначення поняття «судові витрати». Обґрунтовується, що під час реформування цивільного процесуального законодавства важливо не допустити непомірної дорожнечі судочинства для учасників процесу. Водночас підкреслюється необхідність забезпечення якісного та справедливого правосуддя.

Один із основних методів, що використано в роботі, – метод порівняння правової бази, що регулює цю сферу відносин, національного законодавства та зарубіжного, сформовано конкретні пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання судових витрат.

Виявлено проблемні питання визначення розміру компенсації судових витрат на правову допомогу, їх особливості й елементи, що впливають на їх розмір.

Запропоновано шляхи подолання проблем правового регулювання інституту судових витрат у цивільному процесуальному праві. Під час вирішення тих чи інших про-

блем автор ураховував правовий менталітет національної правової системи, думку видатних науковців у сфері цивільного процесуального права, правові позиції вищих судових інстанцій, іноземний судовий досвід, а також практику Європейського суду з прав людини.

Ключові слова: судові витрати, судовий збір, функції судових витрат, звільнення від сплати судових витрат, платники податків, цивільний процес, доступ до правосуддя.

COURT COSTS: TODAY'S CHALLENGES

Geletska Iryna Oleksandrivna,
Candidate of Law Sciences,
Deputy Director for Scientific Work and
Youth Apprenticeship
(Halytskyi College named after Viacheslav
Chornovil, Ternopil, Ukraine)

Skyba Vitalii Mykhailovych,
Lawyer,
Lecturer at the Department of Law
(Halytskyi College named after Viacheslav
Chornovil, Ternopil, Ukraine)

The article analyzes the nature and content of court costs in civil proceedings. The focus is on the classification of court costs by the legislator, a detailed analysis is made of the feasibility of such a division. The legal characteristics of each of the types of court costs are given separately and in a systematic combination.

The paper provides a detailed analysis of the issue of legal regulation of court costs, including the cost of professional legal assistance associated with the involvement of witnesses, specialists, translators, experts and examination related to the recovery of evidences, review of evidences at their location, providing evidences related to the commission of other procedural actions necessary for the consideration of the case or preparation for its consideration.

Their functions are investigated. The definition of "court costs" is given. It is substantiated that when reforming the civil procedural legislation, it is important not to allow excessive cost of proceedings for the participants in the process. At the same time, the need to ensure quality and fair justice is emphasized.

One of the main methods used in the work – the method of comparing the legal framework governing this area of relations, national and foreign legislation, there are formed specific proposals to improve the legal regulation of court costs.

The article reveals problematic issues of determining the amount of compensation for legal costs of legal aid, their features, and elements that affect their size.

The paper proposes ways to overcome the problems of legal regulation of the institution of court costs in civil procedural law. In solving certain problems, the author took into account the legal mentality of the national legal system, the opinion of prominent scholars in the field of civil procedural law, legal positions of higher courts, foreign judicial experience and the case law of the European Court of Human Rights.

Key words: court costs, court fee, court costs functions, exemption from court costs, taxpayers, civil proceedings, access to justice.

Постановка проблеми. Відповідно до ч. 1 ст. 55 Конституції України [1], кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Чинне цивільне процесуальне законодавство також передбачає можливість реалізації права на судовий захист заінтересованими особами. Так, згідно зі ст. 4 Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК) України [2], кожна особа має право в порядку, установленому законом, звернутися до суду за захистом своїх порушених, невизнаних або оспорюваних прав, свобод чи інтересів. Інститут судових витрат, беззаперечно, впливає на можливість реалізації особою права на звернення до суду й отримання судового захисту.

Стан дослідження. Наявність інституту судових витрат у цивільному процесі вказує на платний характер судового захисту прав та інтересів осіб, але інколи є перешкодою для здійснення такого захисту. Разом із тим якщо розмір судових витрат розумний, то він може розглядатися як «фільтр», який утримує від необґрунтованого звернення особи до суду.

Різні аспекти проблеми співвідношення цього інституту з правом на судовий захист досліджувалися в наукових працях Н.Ю. Сакари, Р.М. Мінченка, Л.А. Кондратьєвої, Р.Л. Сопільника. Водночас низка важливих і практично значущих аспектів цієї проблеми залишається недостатньо дослідженою.

Мета дослідження – на основі аналізу інституту судових витрат у цивільному судочинстві визначити його роль у всебічній реалізації особою права на судовий захист.

Виклад основних положень. Відповідно до ч. 1 ст. 133 ЦПК України, судові витрати складаються із судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи, які включають витрати:

- 1) на професійну правничу допомогу;
- 2) пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів та проведенням експертизи;
- 3) пов'язані з витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпеченням доказів;
- 4) пов'язані з учиненням інших процесуальних дій, необхідних для розгляду справи або підготовки до її розгляду.

Розмір і порядок сплати судового збору регулюються Законом України «Про судовий збір» [3], а от розмір і порядок сплати другого виду судових витрат регулюється лише декількома статтями ЦПК України, унаслідок чого виникає багато прогалин, що призводять до неоднакового застосування правових норм судами.

Особливу увагу, на нашу думку, необхідно звернути на проблематику законодавчого регулювання витрат нового виду, зокрема на професійну правничу допомогу.

Унаслідок аналізу норм ЦПК України можна дійти висновку щодо витрат на професійну правничу допомогу, а саме такими є витрати, які понесені на надання послуг професійними юристами (адвокатами). Ці витрати виникають відповідно до укладеного договору про надання правничої допомоги та в подальшому підтверджені належними доказами (не обов'язково). До цих послуг включаються також і послуги, що надаються помічниками адвоката, але в межах договору.

Верховний Суд у Постанові від 22.12.2018 по справі № 826/856/19 висловив позицію, що «з розрахунку наданих адвокатом послуг вбачається, що певні його дії (зробити копії необхідних документів чи друк квитанцій) не потребують професійних навичок, а акт виконаних робіт містить вид послуг, що не були передбачені договором» [4].

Тому для відшкодування в майбутньому судових витрат (витрат на правничу допомогу) у договорі про надання правничої допомоги необхідно зазначати якнайбіль-

ший спектр послуг і чітко визначити, як саме буде проводитися оплата за такі послуги та механізм підтвердження такої.

Статтею 174 ЦПК України визначено, що заявами по суті справи є позовна заява; відзив на позовну заяву (відзив); відповідь на відзив; заперечення; пояснення третьої особи щодо позову або відзиву.

Уклавши договір з адвокатом і склавши певні процесуальні документи (ураховуючи запити, претензії, відповіді на претензії), особа подає до суду попередній (орієнтовний) розрахунок суми судових витрат, які вона понесла та які очікує понести у зв'язку з розглядом справи. Цей орієнтовний розрахунок може бути викладений окремо, як документ, а може бути зазначений (інтегрований) у першу заяву по суті справ.

У разі ненадання орієнтовного розрахунку суд має право (тобто це є підставою) відмовити учаснику справи у відшкодуванні судових витрат. Це правило не стосується сплаченого судового збору. Для уникнення таких ризиків доцільним є виконання вимог ЦПК України та надання орієнтовного розрахунку (хоча б найпростішої форми), що унеможливить із цієї підстави в подальшому відмову суду про відшкодування таких витрат.

Окремо варто звернути увагу на співмірність наданих послуг правничої допомоги.

На підставі ч. 4 ст. 137 ЦПК України співмірність визначається такими критеріями:

- 1) складністю справи та виконаних адвокатом робіт (наданих послуг);
- 2) часом, витраченим адвокатом на виконання відповідних робіт (надання послуг);
- 3) обсягом наданих адвокатом послуг і виконаних робіт;
- 4) ціною позову та (або) значенням справи для сторони, у тому числі впливом вирішення справи на репутацію сторони або публічним інтересом до справи.

Варто зауважити, що суд у кожній справі безпосередньо надає оцінку всім доказам, включаючи, що доводять судові витрати, і встановлює співмірність за вищевказаними критеріями.

Протилежна сторона може заперечувати щодо суми, тобто розміру, що вказаний у розрахунку судових витрат, і саме на неї покладений обов'язок щодо доказування співмірності в разі незгоди. Таке заперечення викладається у формі письмового клопотання.

Однак, як показує судова практика, зокрема обставини в судових рішеннях, що знаходяться в ЄРСР, суди досить часто порушують цю норму процесу та самостійно, тобто без клопотання іншої сторони, зменшують розмір судових витрат.

Досить добру добірку судової практики із цього питання сформовано Владиславом Фісуном: «Для порівняння можна звернутися до додаткової постанови Верховного Суду по справі № 926/1795/18 від 24.12.2019 р. та додаткової постанови Верховного Суду по справі № 911/1563/18 від 05.08.2019 р. У першому випадку до відшкодування було заявлено 10 015 грн, у другому – 26 000 грн. В обох справах учасники подали до суду відповідні докази щодо надання визначеного договорами переліку послуг, у той час як другими сторонами не було заявлено клопотань про зменшення суми судових витрат. Незважаючи на це, мотивуючи свої рішення одними і тими самими правовими нормами, Верховний Суд дійшов різних висновків. У першому випадку суд у повному розмірі задовольнив відшкодування заявлених витрат, а у другому – лише у розмірі 14 000 гривень.

Усталена практика Європейського суду з прав людини визначає: «Якщо конфліктна практика розвивається в межах одного з найвищих судових органів країни, цей суд сам стає джерелом правової невизначеності, тим самим підриває принцип правової визначеності та послаблює довіру громадськості до судової системи».

Зменшуючи в тому числі суми на відшкодування витрат на професійну правничу допомогу суди керуються такими положеннями процесуальних кодексів: «Під час вирішення питання про розподіл судових витрат суд враховує: 1) чи пов'язані ці витрати з розглядом справи; 2) чи є розмір таких витрат обґрунтованим та пропорційним до предмета спору, з урахуванням ціни позову, значення справи для сторін, у тому числі чи міг результат її вирішення вплинути на репутацію сторони або чи викликала справа публічний інтерес; 3) поведінку сторони під час розгляду справи, що призвела до затягування розгляду справи, зокрема, подання стороною явно необґрунтованих заяв і клопотань, безпідставне твердження або заперечення стороною певних обставин, які мають значення для справи, безпідставне завищення позивачем позовних вимог тощо; 4) дії сторони щодо досудового вирішення спору та щодо врегулювання спору мирним шляхом під час розгляду справи, стадію розгляду справи, на якій такі дії вчинялись».

Існує правова позиція, що суд з власної ініціативи за наведеними вище критеріями може зменшити розмір судових витрат (Постанова Верховного Суду від 03.10.2019 у справі № 922/445/19) [9].

Ураховуючи викладені положення та позиції Верховного Суду, можемо констатувати, що із цих правил є винятки:

1) суд може відмовити стороні у відшкодуванні судових витрат повністю або частково, якщо розмір судових витрат, заявлених до відшкодування та підтверджених відповідними доказами, значно більший або значно менший від того, що наданий у попередньому розрахунку судових витрат (якщо сторона не доведе необхідності таких дій);

2) у разі зловживання стороною чи її представником процесуальними правами або якщо спір виник унаслідок неправильних дій сторони, суд має право покласти на таку сторону судові витрати повністю або частково незалежно від результатів вирішення спору.

Такі висновки впливають також із Постанови Верховного Суду від 03.10.2019 у справі № 922/445/19.

Крім того, необхідно звернути увагу на те, що саме питання про відшкодування витрат на професійну правничу допомогу є похідним (тобто таким, що виникає внаслідок та у взаємозв'язку з основним позовом) щодо основної вимоги. Оскільки суд обмежений дискреційними повноваженнями, тому саме сторони (учасники та представники) наділені процесуальним правом оспорювання розміру заявлених до відшкодування витрат на професійну правничу допомогу, від їх волевиявлення залежить реалізація цього права.

Докази на підтвердження понесених сторонами судових витрат, відповідно вимог ЦПК України, подаються до закінчення судових дебатів. Однак якщо сторона до цього часу зробила відповідну заяву, то такі докази можуть бути подані впродовж п'яти днів після ухвалення рішення суду. Якщо такі докази не будуть подані протягом п'яти днів, тоді ця заява залишається без розгляду.

Отже, з вищевикладеного можна резюмувати, що будь-які надані послуги мають бути підтверджені відповідними доказами, лише за такої умови сторона може розраховувати на відшкодування судом таких витрат.

Витрати, пов'язані з переїздом до іншого населеного пункту сторін і їхніх представників, включаючи прибуття в судові засідання, а також наймання житла, сторони несуть самостійно. Так, станом на 2020 р. законодавець установив граничний розмір добових витрат, що підлягають відшкодуванню, у розмірі 0,1 розміру мінімальної заробітної плати, яка з 01.01.2020 становить 4723 гривень. Отже, максимальний розмір

добових у 2020 році становить 472,30 гривень у розрахунку за кожен календарний день такого відрядження. Добові витрати підтверджуються належними доказами, зокрема касовими чеками, рахунками з готелю тощо.

У разі надання особою доказу на вимогу суду така особа має право вимагати виплату грошової компенсації своїх витрат, пов'язаних із наданням такого доказу. Розмір такої грошової компенсації визначається судом. За основу беруться подані особою докази понесених таких витрат.

Граничний розмір компенсації витрат, що пов'язані з оглядом доказу за межами суду, установлюється Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ). Згідно з Додатком Постанови КМУ «Про граничні розміри компенсації витрат, пов'язаних з розглядом цивільних, адміністративних та господарських справ, і порядок їх компенсації за рахунок держави» [4], компенсація витрат на огляд доказів за їх місцезнаходженням не може перевищувати 50 відсотків розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб за сукупність дій, необхідних для розгляду справи, а це станом на 01.01.2020 дорівнює 1051 гривні.

Відповідно до Закону України «Про судовий збір», останній встановлюється у відповідному розмірі від прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на 1 січня календарного року, у якому відповідна заява або скарга подається до суду, – у відсотковому співвідношенні до ціни позову й у фіксованому розмірі.

Для кращого усвідомлення так званої мінімальної «ціни правосуддя» варто зазначити таке:

1) за подання позовної заяви немайнового характеру фізична особа повинна сплатити мінімум – 840,80 гривень;

2) за подання позовної заяви майнового характеру фізична особа повинна сплатити мінімум – 840,80 гривень;

3) за подання заяви у справах окремого провадження, заяви про забезпечення доказів або позову, заяви про перегляд заочного рішення фізична особа повинна сплатити найменше – 420,40 гривень;

4) за подання апеляційної скарги фізична особа повинна сплатити 150% ставки, що підлягала сплаті під час подання позовної заяви, іншої заяви і скарги, а тому якщо особою сплачено 840,80 гривень, то під час подання апеляційної скарги сума буде дорівнювати 1261,2 гривні.

5) за подання касаційної скарги фізична особа має сплатити 200% ставки, що підлягала сплаті під час подання позовної заяви, а тому якщо особою сплачено 840,80 гривень, то під час подання касаційної скарги сума буде дорівнювати 1681,60 гривень.

У зв'язку з цим можна зробити висновок, що так звана мінімальна «ціна правосуддя» в разі подання позову фізичною особою за умови подання апеляційної та касаційної скарги, як мінімум, буде дорівнювати 3 784 гривні.

Що стосується міжнародного досвіду, то не існує єдиного підходу до практики стягнення судових витрат. У країнах світу структура системи судових витрат дещо різниться. Для порівняння обрано Грузію, Польщу та Латвію.

У Грузії регулювання судових витрат передбачено частиною 5 ЦПК Грузії [5]. Відповідно до Кодексу, витрати, пов'язані з процесом, становлять судові й позасудові витрати.

Державне мито – це судовий збір. Сума державного мита практично така сама як і в Україні, а саме: за подання позовної заяви немайнового характеру фізична особа повинна сплатити 100 ларі, що дорівнює 881 гривні, за подання апеляційної скарги 150 ларі, що дорівнює 1322 гривні, за подання касаційної скарги – 300 ларі, що становить 2 645 гривням. А тому загальна сума становить 4 848 гривень, що на одну тисячу

гривень є дорожчим, ніж в Україні. Отже, можна зробити висновок, що цінова України та Грузії політика однакова, але різниться структури інститут судових витрат.

Латвія [7]. Інститут судових витрат цієї країни включає такі види:

- 1) державні збори;
- 2) відомчі збори/комісійні;
- 3) витрати, обов'язково понесені для цілей розгляду справи.

Державні збори насамперед сплачуються залежно від ціни позову. Якщо ціна становить до 2 134 євро, то державний збір сплачується 15% від ціни позову, але не менше ніж 71 євро. Тобто мінімальна ціна державного збору становить 2 081 гривню.

Щодо відомчих зборів, то за видачу сертифіката особі необхідно сплатити майже 3 євро (88 гривень), за видачу дублікату виконавчого листа – 14, 23 євро (412 гривень).

Отже, структура інституту судових витрат Латвії, а також цінова політика значно відрізняються від України та Грузії.

Відповідно до Закону «Про Судові витрати в цивільних справах» [6], у Польщі судові витрати включають збори/комісію та видатки. Сплатити судові витрати зобов'язується сторона, яка подає до суду листа, що підлягає стягненню зборів чи здійсненню витрат.

Фіксована комісія не може бути менша за 30 злотих і більша за 5000 злотих. Відносний збір стягується у випадках, що стосуються майнових прав, і становить 5% вартості предмета спору або предмета оскарження, але не менше ніж 30 злотих (192 гривні) та не більше ніж 100 000 злотих (648 569 гривень). Базовий збір стягується у випадках, у яких положення закону не передбачають стягнення фіксованого, відносного чи тимчасового збору. Базовий збір становить 30 злотих і є мінімальним збором, який сторона зобов'язана сплатити за поданий лист, що підлягає оплаті. Тимчасовий збір визначається в межах від 30 злотих (192 гривень) до 1000 злотих (6413 гривень), а у справах, порушених у групових процесах, – від 100 злотих до 10 000 злотих.

Отже, інститут судових витрат, беззаперечно, потрібно вдосконалювати, беручи міжнародний приклад. Зокрема, необхідно вносити зміни до ЦПК України, уточнюючи положення, які там містяться, і тим самим унеможливити різне застосування норм судами в практиці стягнення судових витрат.

За результати проведеного дослідження формуємо такі **висновки**.

Судові витрати – передбачені законом витрати (грошові кошти) сторін, інших осіб, які беруть участь у справі, понесені ними у зв'язку з її розглядом і вирішенням, а в разі їх звільнення від сплати це витрати держави, які вона несе у зв'язку з вирішенням конкретної справи (п. 1 Постанови Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ «Про застосування судами законодавства про судові витрати у цивільних справах» від 17.10.2014 № 10) [8].

Відповідно до ч. 1 ст. 133 ЦПК України, судові витрати складаються з судового збору та витрат, пов'язаних із розглядом справи.

За положеннями ч. 2. ст. 133 ЦПК України, до витрат, пов'язаних із розглядом справи, належать витрати:

- 1) на професійну правничу допомогу;
- 2) пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів та проведенням експертизи;
- 3) пов'язані з витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпеченням доказів;
- 4) пов'язані з учиненням інших процесуальних дій, необхідних для розгляду справи або підготовки до її розгляду.

Відшкодування витрат на професійну правничу допомогу залишається найбільш нерегульованими витратами, оскільки на практиці суди доходять різних висновків

за одних і тих самих обставин і наближених доказів. Багато питань стосовно відшкодування витрат на правничу допомогу натепер залишаються невирішеними, немає чіткої визначеності й щодо чітких рамок.

Розмір відшкодування витрат на професійну правничу допомогу встановлюється договором про надання правничої допомоги, а відшкодовується на підставі відповідних доказів щодо обсягу наданих послуг і їх вартості, що сплачена або підлягає сплаті відповідною стороною або третьою особою з урахуванням положень ЦПК України. До витрат на правничу допомогу адвоката належать гонорар адвоката за представництво в суді та іншу правничу допомогу, пов'язану зі справою, включаючи підготовку до її розгляду, збирання доказів тощо, а також вартість послуг помічника адвоката.

Під час компенсації витрат на правничу допомогу одну з основних ролей відіграє такий критерій, як співмірність розміру витрат на оплату послуг адвоката зі складністю справи й виконаних адвокатом робіт (наданих послуг) і часом, витраченим на виконання відповідних робіт, урахуваючи обсяг наданих послуг і виконаних робіт, а також ціною позову та значенням справи для сторони, у тому числі впливом вирішення справи на репутацію сторони або публічним інтересом до справи.

Суд повинен брати до уваги всі зазначені критерії як кожен окремо, так і в сукупності. Проте, урахуваючи відсутність установлення чітких рамок щодо визначення співмірності розміру витрат на правничу допомогу за кожною обставиною, суд має в розпорядженні широкий розсуд для встановлення кінцевого рішення.

До інших витрат, пов'язаних із розглядом справи, належать витрати, пов'язані із залученням свідків, спеціалістів, перекладачів, експертів і проведенням експертизи; витрати, пов'язані з витребуванням доказів, проведенням огляду доказів за їх місцезнаходженням, забезпеченням доказів; витрати, пов'язані з учиненням інших процесуальних дій, необхідних для розгляду справи або підготовки до її розгляду.

Розмір витрат на підготовку експертного висновку на замовлення сторони, проведення експертизи, залучення спеціаліста, оплату робіт перекладача, відповідно до ЦПК України, встановлюється судом на підставі договорів, рахунків та інших доказів.

Розроблення й подання попереднього (орієнтовного) розрахунку розміру судових витрат, який кожна сторона має подати разом із першою заявою по суті спору, є нововведеннями. Попередній розрахунок розміру судових витрат має бути поданий вчасно, разом із подачею першої заяви по суті, а під час апеляційного та касаційного розгляду – разом із подачею перших заяв (скарг, відзивів).

Саме по собі скасування граничного розміру компенсації витрат на професійну правничу допомогу слугує позитивним кроком, проте внаслідок цього судова практика має багато розбіжностей, що свідчить про негативні наслідки застосування цих норм. Суди по-різному підходять до оцінювання часу, необхідного для надання певного виду правничої допомоги, і до інших критеріїв визначення розміру оплати витраченого адвокатом часу.

Запроваджений критерій співмірності витрат на професійну правничу допомогу, витрат на оплату робіт експерта, спеціаліста, перекладача зі складністю справи виконаної роботи й іншими критеріями є досить суб'єктивним, тому необхідний час для напрацювання судовою практикою більш чіткої та виваженої позиції з питань компенсації судових витрат.

При цьому, урахуваючи вартість (орієнтовну) усіх витрат на одну модельну справу, можна ствердно вказувати, що порівняно з іншими державами в Україні правосуддя залишається доступним за ціною для всіх верств населення.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Цивільний процесуальний кодекс України від 18 березня 2004 року № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2004. № 40–41, 42. Ст. 492.
3. Про судовий збір : Закон України від 8 липня 2011 року № 3674-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2012. № 14. Ст. 87.
4. Постанова Верховного Суду у справі. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78985598>.
5. Про граничні розміри компенсації витрат, пов'язаних з розглядом цивільних, адміністративних та господарських справ, і порядок їх компенсації за рахунок держави : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 квітня 2006 року № 590. *Урядовий кур'єр*. 2006. № 86.
6. Цивільний процесуальний кодекс Грузії. *Законодавчий вісник Грузії*. 1997. № 1106-Іс. URL: <https://matsne.gov.ge/ru/document/view/29962?publication=137>.
7. Про Судові витрати в цивільних справах : Закон Польщі. *Інтернет система правових актів*. 2005. URL: <http://prawo.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20051671398>.
8. Закон про цивільний процес Латвії. *Законодавство Латвії*. 1998. URL: <https://likumi.lv/doc.php?id=50500>.
9. Про застосування судами законодавства про судові витрати у цивільних справах : Постанова Пленуму Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 17.10.2014 № 10. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0010740-14#Text>.
10. Фісун В. Відшкодування витрат (на правничу допомогу) від А до Я: рецепт успіху. URL: <https://yur-gazeta.com/publications/practice/inshe/vidshkoduvannya-vitrat-na-pravnicu-dopomogu-vid-a-do-ya-recept-uspihu.html>.
11. Рудий В. Порівняльна таблиця змін до ЦПК. URL: <https://zib.com.ua/files/table-tspk-2018.pdf>.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.08>

ДЕФІНІЦІЯ НУЛЬОВОГО РЕЖИМУ РОБОЧОГО ЧАСУ ЯК ГНУЧКОЇ УМОВИ ТРУДОВОГО ДОГОВОРУ

Григор'єва Ірина Володимирівна,
аспірант кафедри цивільно-правових
дисциплін і трудового права імені
професора О.І. Процевського
(Харківській національний
педагогічний університет імені
Г.С. Сковороди, м. Харків, Україна)

Автор розкриває дефініцію нульового режиму робочого часу як гнучкої умови трудового договору. Указується, що нульовий режим робочого часу є специфічною формою розподілу робочого часу, який передбачає встановлення часу початку роботи й завершення за умови появи в роботодавця замовлень на виконання роботи без попереднього погодження конкретної кількості годин, які повинен відпрацювати працівник протягом облікового періоду, обсягу виконаної роботи й розміру її оплати. За своїми ознаками нульовий режим робочого часу є схожим на роботу з неповним робочим часом і гнучким режимом робочого часу, проте його визначальною розбіжністю є відсутність завчасно встановленої тривалості робочих годин, а отже, і встановленого розміру оплати праці. На переконання автора, нульовий режим робочого часу потрібно відрізнити від договорів підряду, надання послуг і «роботи за викликом», попереднього договору та самозайнятості, які за своїм характером є цивільно-правовими й не зберігають взаємні права й обов'язки між сторонами після виконання договору. Умова про встановлення нульового режиму робочого часу фіксується в трудовому договорі. Таку умову трудового договору варто визнати «гнучкою», адже вона встановлює відмінні від традиційних умови виконання роботи. Автор визначає, що трудовий договір з «гнучкою» умовою про нульовий режим робочого часу – це такий трудовий договір, у якому наявна умова, що для працівника не встановлюється чітка кількість годин за обліковий період, а оплачується лише та кількість годин, яку він фактично відпрацював. Як підкреслює автор, формулюючи дефініцію нульового режиму робочого часу, автори Законопроєкту «Про працю» № 2708 допустили декілька суттєвих теоретичних помилок під час вироблення визначення нульового режиму робочого часу, що в разі прийняття цього Законопроєкту могло призвести до негативних наслідків у правозастосуванні й ускладнити практику використання цієї, без сумніву, перспективної гнучкої умови трудового договору.

Ключові слова: нульовий режим робочого часу, «гнучкість», трудовий договір, умови праці, «робота за викликом».

THE DEFINITION OF ZERO WORKING HOURS AS A FLEXIBLE CONDITION OF THE EMPLOYMENT CONTRACT

Hryhorieva Iryna Volodymyrivna,
PhD Student at the Department of Civil
Law and Labor Law named after professor
O.I. Protsevskiy
(H.S. Skovoroda Kharkiv National
Pedagogical University, Kharkiv, Ukraine)

The author reveals the definition of zero working hours as a flexible condition of the employment contract. It's indicated that zero working hours are a specific form of distribution of working hours, which provides for the establishment of start time and completion, provided that the employer has orders for work without prior approval of the number of hours the employee must work during the accounting period, workload and the amount of its payment. In terms of its characteristics, zero working hours are similar to part-time work and flexible working hours, but its defining difference is the lack of pre-established duration of working hours, and hence – the established amount of wages. According to the author, zero working hours should be distinguished from contracts, services and “work on call”, previous contract and self-employment, which by their nature are civil and do not retain mutual rights and obligations between the parties after the contract. The condition on the establishment of zero working hours is fixed in the employment contract. This condition of the employment contract should be considered “flexible”, because it establishes different from the traditional conditions of work. The author defines that an employment contract with a “flexible” condition of zero working hours is an employment contract in which there is a condition that the employee is not set a clear number of hours for the accounting period, and is paid only the number of hours he actually worked out. As the author emphasizes, formulating the definition of zero working hours, the authors of the draft № 2708 “On Labor” made several significant theoretical errors in determining the zero working hours, which in the case of this draft could lead to negative consequences in law enforcement and complicate the practice of using it without doubts about the promising flexible terms of the employment contract.

Key words: zero working hours, “flexibility”, employment contract, working conditions, “work on call”.

Постановка проблеми. Трансформація ринку праці у світовому й національному масштабі створює потребу в реформуванні юридичних підходів до регулювання умов трудового договору, особливо до тих, які прийнято називати атиповими, себто такими, що відрізняються від класичних (стандартних) умов: безстроковість трудового договору, повний робочий день зі стабільним режимом робочого часу, робоче місце у виробничих приміщеннях роботодавця тощо. Створення нових юридичних підходів до регулювання атипових умов трудового договору має ґрунтуватися на концептуальній ідеї «поєднання гнучкості й захищеності», викладеній, зокрема, в Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [1]. Застосування такої ідеї водночас додавало б динаміки трудовим відносинам, забезпечуючи при цьому необхідний баланс між задоволенням інтересів працівника та роботодавця. У цьому аспекті актуальним є вироблення юридичного механізму застосування такої гнучкої умови трудового договору, що користується популярністю на ринку праці європейських країн, усе активніше використовується вітчизняними роботодавцями в роботі служб доставки, перевезення та ІТ-компаній, як нульовий режим робочого часу. Від-

повідно, світова та вітчизняна практика формує необхідність проведення наукового дослідження таких гнучких умов трудового договору, як нульовий режим робочого часу. Це потрібно також для гарантування належної захищеності учасників трудових правовідносин, які без чітко зафіксованих «правил гри» не завжди можуть урівноважити баланс інтересів. Первинною проблемою в цьому напрямі досліджень є відсутність дефініції нульового режиму робочого часу у вітчизняній науці.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукова проблематика нульового (нефіксованого) режиму робочого часу знайшла незначне відображення у вітчизняній науці трудового права. Питання правового регулювання нульового режиму робочого часу за законодавством Великої Британії розглядалися М.В. Сорочишиним [2]. З погляду розуміння нульового робочого часу як «роботи за викликом» цю проблему досліджувала Я.В. Свічкарьова [3]. Концепція «гнучкості» як передумови впровадження дерегуляції трудових відносин, що приводить до розвитку таких атипових умов трудового договору, як нульовий режим робочого часу, аналізувалася в межах наукових студій школи трудового права Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди [4; 5] і в дисертаційному дослідженні В.М. Дудіна [6]. На жаль, в інших наукових школах трудового права України дослідницький аналіз юридичної характеристики нульового режиму робочого часу не провадився. Тим більше відсутні дослідження щодо визначення наукової дефініції нульового режиму робочого часу як гнучкої умови трудового договору.

Мета статті. Автор має на меті розкрити дефініцію нульового режиму робочого часу як гнучкої умови трудового договору.

Виклад основного матеріалу. Поява перших згадок про умову нульового робочого часу в сучасній практиці європейських країн датується 70-ми роками ХХ ст. Проте історичні приклади можна знайти навіть раніше: «Величезна кількість галузей у ХІХ столітті – від виготовлення панчішно-шкарпеткових виробів до роботи в доках – будувалася навколо моделі зайнятості, у якій працівникам не гарантувалося жодної постійної роботи» [7, с. 4]. Як пише С. Фрідман, теперішнє використання механізмів нульового робочого часу не має розглядатися як зовсім нове явище, а скоріше, є частиною значно більшої «тенденції до значної гнучкості в трудових відносинах, яка стала особливо помітна з 1970-х років ХХ ст.» [8, с. 339], коли «прискорення процесу глобалізації поставило на порядок денний питання про пошук нової, більш діючої, ніж фордистсько-тейллірівська, моделі управління виробництвом – як у межах окремого підприємства, так і в загальнонаціональних масштабах» [4, с. 195]. Такою моделлю стала «гнучкість» регулювання трудових відносин, яка передбачала відхід від усталених умов праці та форм зайнятості індустріального суспільства в бік більш економічних і динамічних способів організації праці. Одним із проявів «гнучкості» й стала умова про нульовий режим робочого часу.

У вітчизняній науці трудового права відсутні визначення нульового режиму робочого часу, тому звернемося до дефініцій, що наявні в зарубіжних дослідженнях.

Х'ю Коллінз, Кіт Юїнг та Ейлін Макколган надають два тлумачення умови про нульовий режим робочого часу: 1) «працівник обіцяє бути готовим і доступним для роботи, а роботодавець обіцяє заплатити за фактично відпрацьований час відповідно до вимог роботодавця»; 2) «роботодавець не обіцяє запропонувати будь-яку роботу, але в цьому разі працівник не обіцяє бути доступним за потреби» [9, с. 243]. З другим визначенням важко погодитися, адже автори описують не трудові відносини, а цивільно-правові, що походять із договорів підряду або надання послуг, за якими замовник пропонує підряднику виконати за плату певну роботу чи надати послуги, а підрядник або виконавець обирають прийняти їм пропозицію чи відмовитися від

неї. Саме тому нульовий робочий час також не можна розглядати як попередній договір, за яким сторони окреслюють свої наміри в подальшому укласти трудовий договір. Згідно зі ст. 635 Цивільного кодексу України, «попереднім є договір, сторони якого зобов'язуються протягом певного строку (у певний термін) укласти договір в майбутньому (основний договір) на умовах, установлених попереднім договором». У свою чергу, для працівника трудовий договір з умовою про нульовий режим робочого часу не створює заборони відмовитися від договору. Означене було б порушенням ч. 3 ст. 43 Конституції України [10], яка не дозволяє примусову працю.

Так само не можна зіставляти нульовий режим робочого часу з «роботою за викликом». Наприклад, на думку М. Сарджента, «під умовою нульового робочого часом можна розуміти вид трудового договору, за яким працівник виконує роботу «за викликом» від роботодавця» [11, с. 50]. М.А. Шабанова розглядає «роботу за викликом» як «особливий режим робочого часу, відповідно до якого роботодавець отримує право в разі необхідності періодично залучати працівника до виконання роботи за обумовленою трудовою функцією» [12, с. 138]. Як і в другому визначенні Х. Коллінза, К. Юінга та Е. Макколган, у представлених формулюваннях відсутня чітка окресленість трудовою сферою нульового режиму робочого часу. «Робота за викликом» може передбачати виникнення правовідносин як регулювання трудовим, так і цивільним законодавством.

Саймон Дікін і Джилліан Морріс указують, що умова про нульові години охоплює всі випадки, «коли роботодавець однозначно відмовляється взяти на себе зобов'язання задалегідь надати будь-яку задану кількість роботи» [13, с. 167]. Марк Фрідленд і Нікола Кунтуріс уважають, що умова про нульові години передбачає «встановлення умов праці, для яких немає визначених або гарантованих годин оплачуваної роботи» [14, с. 318]. Із цих визначень можна виокремити таке: необхідним елементом нульового режиму робочого часу є відсутність гарантованих годин роботи. Водночас треба запититися на тому, що дефініція, наведена М. Фрідлендом та Н. Кунтурісом, за своїм змістом межує з таким соціально-правовим явищем, як самозайнятість. Особливо помітним це стає, якщо звернути увагу на відносини, які виникають у так званій мережевій економіці. Як указується в дослідженні О.М. Лук'янчикова та Д.О. Новікова, «Інтернет-платформи у своїх локальних правилах схильні називати цих осіб фрілансерами, незалежними виконавцями, підприємцями, тобто самозайнятими фізичними особами, які вільно приєднуються до Інтернет-додатку, обирають вид роботи та клієнта й отримують дохід від виконання послуг. Таке співробітництво Інтернет-платформи не вважають навіть цивільно-правовим, не говорячи про те, щоб укладати трудові договори з кур'єрами. Це здебільшого обґрунтовується тим, що кур'єрам Glovo чи водіям Uber надається не робота, а доступ до інформаційної платформи, де вони отримують замовлення» [15, с. 222]. Разом із тим дослідники відзначають близькість таких мережевих відносин із трудовими відносинами, а в зарубіжних наукових колах уже ведеться дискусія [16] стосовно розповсюдження трудового законодавства на цю категорію самозайнятих осіб.

Легальне закріплення нульового режиму робочого часу можна знайти в британському Законі «Про трудові права», у ст. 27А якого трудовим договором із нульовим робочим часом визначається «будь-який договір про найм або інший договір з робітником, згідно з яким зобов'язання виконувати роботу або надавати послуги є умовним зобов'язанням, що виконується за наявності доступної в роботодавця роботи; немає жодних гарантій того, що будь-яка робота або послуги будуть надаватися працівникові» [17]. Треба відзначити, що перша спроба закріплення положень щодо використання нульового режиму робочого часу відображена в ст. 22 урядового Законопро-

екту «Про працю» № 2708, де виділявся особливий вид трудового договору – трудовий договір із нефіксованим робочим часом, дефініція якого є калькою від британського визначення: «Трудовий договір з нефіксованим робочим часом – це особлива форма трудового договору, відповідно до якого обов'язок працівника виконувати роботу виникає виключно за умови надання роботодавцем доступної роботи, без гарантій того, що така робота буде надаватися постійно» [18]. Ця дефініція, на жаль, просто перенесена з британського нормативно-правового акта без здійснення відповідного її аналізу й узгодження із самим текстом Законопроекту «Про працю» № 2708 і вітчизняною доктриною трудового права.

По-перше, як і британське формулювання, дефініція в Законі «Про працю» № 2708 називає нульовий робочий час особливим видом трудового договору, що відповідає британській традиції здійснювати розподіл договорів у сфері зайнятості населення (employment contracts). Вітчизняне трудове право та право зайнятості розділені між собою, і головним юридичним фактом виникнення трудових правовідносин є виключно трудовий договір (контракт), а його елементи називаються умовами трудового договору. Тому в принципі запропонована авторами Законопроекту «Про працю» № 2708 класифікація трудових договорів є недоречною, адже охоплює не самі трудові договори, а їх умови щодо строку, місця виконання роботи, учнівства та режиму робочого часу. Цей висновок також випливає з того, що укладення трудового договору з нульовим (нефіксованим) робочим часом виключатиме укладення трудового договору з домашнім працівником, який так само може працювати й на умові надання роботи по мірі її появи в роботодавця (наприклад, спеціаліст у сфері ІТ чи особа, яка здійснює догляд за дітьми). Відповідно, питання регулювання нульового робочого часу в майбутніх законопроектах у сфері правового регулювання трудових відносин мають бути перенесені до глави, яка стосується робочого часу, зокрема його режимів.

По-друге, у британській доктрині трудового права і трудовому законодавстві відсутній чіткий обов'язок роботодавця надавати роботу через орієнтованість передусім на матеріальний аспект трудових відносин – отримання гідної оплати праці. Як указують британські вчені, «оскільки в працівників, які мають контракти з нульовою годиною, дуже рідко щотижня працюють нульові години, проблема полягає не в точному характері самого договору, а в мінливості годин та оплати від тижня до тижня» [19]. У свою чергу, вітчизняна доктрина й законодавство чітко відображають цей елемент правового статусу роботодавця. Цей обов'язок зафіксований як у ст. 21 чинного Кодексу законів про працю України [20], так і в самому Законі «Про працю» № 2708, ст. 15 якого визначає трудовий договір як «угоду між працівником і роботодавцем, за якою працівник зобов'язується особисто виконувати роботу, визначену цією угодою, а роботодавець зобов'язується надати працівникові роботу за цією угодою, своєчасно й у повному обсязі виплачувати заробітну плату й забезпечувати належні умови праці» [18]. Формулювання «роботодавець зобов'язується надати працівникові роботу за цією угодою» суперечить праву роботодавця надавати роботу працівнику, який працює за режимом нульового робочого часу, тільки за наявності доступної роботи. Натомість ч. 6 ст. 22 Законопроекту «Про працю» № 2708 установлює мінімальну тривалість робочого часу для такого працівника у вісім годин на місяць, а в разі меншого виконання роботи роботодавець зобов'язується виплати заробітну плату працівникові як за восьмигодинний робочий час. До очевидного протиріччя між умовами й обов'язками роботодавця додається ще одна правова колізія, яка виникає під час застосування порядку оплати праці простою з вини роботодавця, яка, згідно зі ст. 72 Законопроекту «Про працю» № 2708, здійснюється в ситуації зупинення роботи,

зумовленого відсутністю організаційних або технічних умов, необхідних для виконання роботи, обставинами непереборної сили або іншими обставинами з розрахунку не нижче від двох третин установленної працівникові ставки. Жодного винятку нульового режиму робочого часу із цієї норми не встановлено, котра є спеціальною перед загальними положеннями про трудовий договір з нефіксованим робочим часом.

Висновки. Нульовий режим робочого часу є специфічною формою розподілу робочого часу, який передбачає встановлення часу початку роботи та завершення за умови появи в роботодавця замовлень на виконання роботи без попереднього погодження конкретної кількості годин, які повинен відпрацювати працівник протягом облікового періоду, обсягу виконуваної роботи й розміру її оплати. За своїми ознаками нульовий режим робочого часу є схожим на роботу з неповним робочим часом і гнучким режимом робочого часу, проте його визначальною розбіжністю є відсутність завчасно встановленої тривалості робочих годин, а отже, і встановленого розміру оплати праці. Нульовий режим робочого часу потрібно відрізнити від договорів підряду, надання послуг і «роботи за викликом», попереднього договору та самозайнятості, які за своїм характером є цивільно-правовими й не зберігають взаємні права й обов'язки між сторонами після виконання договору. Умова про встановлення нульового режиму робочого часу фіксується в трудовому договорі. Таку умову трудового договору варто визнати «гнучкою», адже вона встановлює відмінні від традиційних умови виконання роботи. Трудовий договір із «гнучкою» умовою про нульовий режим робочого часу – це такий трудовий договір, у якому наявна умова про те, що для працівника не встановлюється чітка кількість годин за обліковий період, а оплачується лише та кількість годин, яку він фактично відпрацював. Формулюючи дефініцію нульового режиму робочого часу, автори Законопроекту «Про працю» № 2708 допустили декілька суттєвих теоретичних помилок під час вироблення визначення нульового режиму робочого часу, що в разі прийняття цього Законопроекту могло призвести до негативних наслідків у правозастосуванні аж до прекаризації працівників [21], які працюють за цим режимом, та ускладнити практику використання цієї, без сумніву, перспективної гнучкої умови трудового договору.

Список використаних джерел:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 2125. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.
2. Сорочишин М.В. Трудовий договір з нульовим робочим часом як вид трудового договору за законодавством Великобританії. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2017. № 2. С. 51–53.
3. Свічкарьова Я.В. Робота за викликом: договір «нуль годин». *Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. Серія «Право»*. 2014. № 18 (1137). С. 127–133.
4. Новіков Д.О., Жукова А.І. Феномен гнучкості трудового права у соціальній філософії. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 2. Ч. 2. С. 194–202.
5. Новіков Д.О. Штраф як вид дисциплінарного стягнення: веління часу чи черговий прояв концепції «гнучкості» (дерегулювання) у трудовому праві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. Вип. 10-2. Т. 2. С. 17–19.
6. Дудін В.М. Диференціація правового регулювання трудових відносин в Україні та державах ЄС : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Кривий Ріг : Донецький юридичний інститут МВС України, 2019. 20 с.

7. Adams A., Prassl J. Zero-Hours Work in the United Kingdom. *Conditions of Work and Employment Series*. 2016. № 101. 51 p.
8. Fredman S. Labour Law in Flux: The Changing Composition of the Workforce. *Industrial Law Journal*. 1997. Volume 26. Issue 4. P. 337–352.
9. Collins H., Ewing K., McColgan A. *Labour Law*. Cambridge : University Press, 2012. 1024 p.
10. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
11. Сарджент М. Неустойчивая занятость и «уязвимые» работники. Часть 1. *Вопросы трудового права*. 2015. № 9. С. 47–53.
12. Шабанова М.А. Особенности правового регулирования нетипичных трудовых договоров : дисс... канд. юрид. наук : 12.00.05. Ярославль, 2008. 221 с.
13. Deakin S., Morris G. *Labour Law*. Hart Publishing, 2012. 1360 p.
14. Freedland M., Kountouris N. *The Legal Construction of Personal Work Relations*. Oxford, OUP, 2012. 504 p.
15. Лук'янчиков О.М., Новіков Д.О. Про перспективи трудового права у гіг-економіці. *Проблеми реалізації прав громадян у сфері праці та соціального забезпечення* : тези доп. та наук. повідомл. учасників ІХ Міжнар. наук.-практ. конф., яка присвячена 50-річчю створення кафедри трудового права Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого (м. Харків, 11 жовт. 2019 р.) / за ред. О.М. Ярошенка. Харків : Право, 2019. С. 220–224.
16. Kennedy J. Three Paths to Update Labor Law for the Gig Economy. *Information technology & innovation foundation*. 2016. № 4. URL: <http://www2.itif.org/2016-labor-law-gig-economy.pdf>.
17. Employment rights act 1996. URL: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1996/18/contents>.
18. Про працю : Законопроект від 29.12.2019 № 2708. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67833.
19. Zero Hours Contracts: Supplementary Analysis Note, Department for Business, Innovation and Skills, 30 April 2014.
20. Кодекс законів про працю України. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1971. № 50. Ст. 375.
21. Новіков Д.О. Pluralitas non est poneda sine necessariate або місце теорій прекаріату у науці трудового права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34. Т. 2. С. 22–26.

УДК 349.2

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.09>

ПРЕКАРІАТ ЯК СУБ'ЄКТ ТРУДОПРАВОВОГО ЗАХИСТУ

Новіков Денис Олександрович,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільно-правових
дисциплін і трудового права імені
професора О.І. Процевського
(Харківській національний
педагогічний університет імені
Г.С. Сковороди, м. Харків, Україна)

Ландін Владислав Володимирович,
аспірант кафедри цивільно-правових
дисциплін і трудового права імені
професора О.І. Процевського
(Харківській національний
педагогічний університет імені
Г.С. Сковороди, м. Харків, Україна)

Автори надають юридичну характеристику прекаріату як суб'єкту трудово-правового захисту. Указується, що поява прекаріату зумовлена впровадженням концепції «гнучкості» в правове регулювання трудових відносин і практику функціонування ринку праці. Концепція «гнучкості» в практичній площині відобразилася в широкому застосуванні атипових форм зайнятості. Підсилили негативний ефект від упровадження концепції «гнучкості» так звані «перегони на дно» – змагання країн, які розвиваються, за іноземні інвестиції, що провадиться шляхом створення сприятливого інвестиційного клімату. Результатом «перегонів на дно» є прийняття трудового законодавства з мінімальним рівнем захисту працюючих, перенесенням узгодження більшості умов праці на рівень трудового договору, ослабленням контролю інспекцій праці. На думку авторів, саме під час упровадження концепції «гнучкості» трудових відносин у поєднанні з «перегонами на дно» трудящі зазнають поступової прекарізації, усе більше втягуючись у систематичну працю в атипових умовах. Автори підкреслюють, що прекаріат перебуває в хиткому соціальному становищі, що передбачає зміщення балансу сил на ринку праці в бік економічних інтересів роботодавця, несправедливий розподіл благ і, відповідно, недостатню трудову захищеність. Автори вважають, що для трудового права як соціальної та гуманістичної галузі права прекаріат є поневоленою й експлуатованою верствою населення, якій в умовах «гнучких» трудових відносин і «перегонів на дно» відмовляють у справедливості й гідній праці. Саме тому, на переконання авторів, прекаріат потребує трудово-правового захисту. Автори визначають трудово-правовий захист прекаріату як застосування ефективних інструментів трудового права, здатних ліквідувати чи пом'якшити негативний вплив «гнучких» трудових відносин і юридичними засобами відновити баланс інтересів працівника та роботодавця. Автори зазначають, що за своїм змістом трудово-правовий захист прекаріату передбачає поєднання гнучкості, якщо вона позитивно впливає на трудові відносини, і захищеності в разі появи ризиків прекарізації трудящих.

Ключові слова: прекаріат, гнучкість, перегони на дно, дерегуляція, трудово-правовий захист, гідна праця.

PRECARIAT AS A SUBJECT OF LABOR OF LEGAL PROTECTION

Novikov Denys Oleksandrovych,
PhD of Law Sciences,
Associate Professor of the Department
of Civil Law and Labor Law named after
professor O.I. Protsevskiy
(H.S. Skovoroda Kharkiv National
Pedagogical University, Kharkiv, Ukraine)

Landin Vladislav Volodymyrovych,
PhD Student of the Department of Civil
Law and Labor Law named after professor
O.I. Protsevskiy
(H.S. Skovoroda Kharkiv National
Pedagogical University, Kharkiv, Ukraine)

The authors provide a legal description of the precariat as a subject of labor protection. It's indicated that the emergence of precariat is due to the introduction of the concept of "flexibility" in the legal regulation of labor relations and the practice of the labor market. The concept of "flexibility" in the practical plane is reflected in the widespread use of atypical forms of employment. The negative effect of the introduction of the concept of "flexibility" has been exacerbated by the so-called "race to the bottom" – the competition of developing countries for foreign investment, which is conducted by creating a favorable investment climate. The result of the "race to the bottom" is the adoption of labor legislation with a minimum level of protection of employees, the transfer of coordination of most working conditions to the level of the employment contract, the weakening of control of labor inspections. According to the authors, it's with the introduction of the concept of "flexibility" of labor relations in combination with the "race to the bottom" that employees undergo a gradual precarization, becoming increasingly involved in systematic work in atypical conditions. The authors emphasize that the precariat is in a precarious social situation, which involves a shift in the balance of power in the labor market towards the economic interests of the employer, unfair distribution of benefits and, consequently, insufficient labor protection. The authors believe that for labor law as a social and humanistic branch of law, the precariat is an enslaved and exploited segment of the population, which in the conditions of "flexible" labor relations and "race to the bottom" is denied justice and decent work. That is why, according to the authors, the precariat needs labor protection. The authors define precariat labor protection as the use of effective tools of labor law that can eliminate or mitigate the negative impact of "flexible" labor relations and legal means to restore the balance of interests of employee and employer. The authors note that the content of labor protection of precariat provides a combination of flexibility, if it has a positive effect on labor relations, and security in cases of risks of precarization of employees.

Key words: precariat, flexibility, race to the bottom, deregulation, labor protection, decent work.

Постановка проблеми. Глобалізація, еволюція засобів виробництва, пов'язана з упровадженням нових технологій, у тому числі інформаційних і нанотехнологій, підвищення тривалості життя створюють прогресивний фундамент для перманентного підвищення якості життя людей. У свою чергу, ті самі явища формують серйозні ризики скорочення робочих місць через перенесення виробництва, автоматизацію

(у країнах Західної Європи та США), з одного боку, зменшення економічно активного населення через деіндустріалізацію, міграцію громадян у більш благополучні країни, звуження державного фінансування установ та організацій в умовах лібералізації, криза пенсійної системи й демографічні проблеми (у країнах, що розвиваються, зокрема в Україні). Нині ці негативні фактори підсилюються вповільненням світової економіки через пандемію COVID-19. У таких умовах значна кількість людей утрачає роботу й не може знайти іншу, переводиться на неповну або часткову зайнятість зі зменшенням заробітку, переходить на дистанційну зайнятість тощо. Себто в сучасних умовах з'являється значна група людей із нестійким соціальним становищем. У соціологічній науці з подачі англійського вченого Гая Стендінга таку групу називають прекаріатом (від англ. precarious і лат. precarium – сумнівний, небезпечний, ризикований, негарантований, нестабільний) і вважають, що ця група через деякий час може стати доволі небезпечним соціальним класом, який буде спроможний розхитати громадській порядок. Г. Стендінг зазначає, що «глобалізаційні процеси сприяли перетворенню усвідомлення конкуренторинкового курсу як європоцентристського на інтернаціоналізацію проблеми: у демонстраціях прекаріату все частіше беруть участь мігранти та представники гендерних меншин» [1, с. 10–11]. Не дивно, що саме прекаріат став провідною силою руху Black Lives Matter у США. Відповідно, виникає потреба у вивченні прекаріату не тільки як соціологічного явища, а і як правового, адже для вирішення проблем, пов'язаних із нестійким соціальним становищем і забезпеченням адекватної правової захищеності прекаріату, потрібно спочатку осягнути його правову сутність як верстви населення, що потребує особливого юридичного ставлення. А з огляду на те що проблеми прекаріату пов'язані, зокрема, з його становищем на ринку праці, то ми вважаємо, що передусім варто досліджувати прекаріат як суб'єкта трудового права, до якого повинні застосовуватись специфічні юридичні трудові захисні інструменти.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науці трудового права питання трудово-правового статусу прекаріату та безпосередньо пов'язаних із ним явищ «гнучкості», «дерегуляції» й «перегонів на дно» відображено в наукових студіях школи трудового права Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди [2–5]. Серед інших представників науки трудового права розроблення цієї проблематики відображено в дисертаційному дослідженні В.М. Дудіна [6]. На жаль, в інших наукових школах трудового права України дослідницькі пошуки щодо правового розуміння прекаріату не ведуться. Представлене дослідження є продовженням наукового розроблення правових інструментів трудово-правового захисту прекаріату. Під час підготовки наукового дослідження аспірант В.В. Ландін здійснював підбір матеріалу та його аналіз, брав участь у формулюванні висновків. Кандидат юридичних наук Д.О. Новіков займався окресленням проблематики у вступній частині, змістовим наповненням основної частини статті й написанням висновків.

Мета статті. Автори мають на меті надати юридичну характеристику прекаріату як суб'єкту трудово-правового захисту.

Виклад основного матеріалу. Поява прекаріату припадає на 1970-і роки, коли прискорення процесу глобалізації в державах із ринковою економікою зумовило пошук нової моделі управління працею та виробництвом. Такою моделлю обрана так звана «гнучкість», себто відхід від традиційного підходу до регулювання трудових відносин у бік зменшення захисної функції трудового права та збільшення договірних початків у взаєминах між працівником і роботодавцем. Уважалося, що підвищення ефективності ринку праці має будуватися на принципі децентралізації регулювання

трудових відносин і від цього виграють як роботодавці, так і працівники, котрі без втручання держави зможуть домовитися про найбільш вигідні обом сторонам умови трудового договору.

Із цього приводу К. Енгельс писав: «Залишається невирішеним вічне питання, як визначити адекватний баланс між гнучкістю правового регулювання, з одного боку, і необхідним соціальним захистом працівників – з іншого» [7, с. 323]. І дійсно, «гнучкість» зруйнувала оптимальне співвідношення в трудових відносинах, а саме баланс сил між сторонами трудових відносин. Як указує А.В. Андрушко, «баланс інтересів» – це такий охоронюваний правовий зв'язок, коли інтересу однієї сторони кореспондується (відповідає або протистоїть) інтерес другої сторони, а урівноважують їх передбачені в законі особливі погоджувально-примирні способи захисту. Правовий зміст поняття «баланс інтересів» зашифрований в генетичному коді трудового права, сакральна сутність якого полягає в його соціальній спрямованості, основоположною, відправною точкою якої є пріоритет прав і законних інтересів працівника» [8]. І дійсно на практиці «гнучкість» трудових відносин не призвела до децентралізації трудових відносин, а лише до дерегулювання й відходу держави від забезпечення складного консенсусу між роботодавцями та працівниками. Це відбулося передусім через те, що головною проблемою «гнучкості» є додержання принципу справедливості в розподілі інтересів, який об'єктивно зміщується в бік задоволення інтересів роботодавця. Відповідно, «гнучке» регулювання трудових відносин поки що залишається синонімом дерегулювання трудових відносин, відмовою від багатьох елементів соціальної та захисної функції трудового законодавства.

Підсилили негативний ефект від упровадження концепції «гнучкості» так звані «перегони на дно», що являють собою змагання країн, які розвиваються, за іноземні інвестиції, котре провадиться шляхом створення сприятливого інвестиційного клімату. Останнє передбачає, зокрема, реформування трудового законодавства в бік скорочення захисних норм і встановлення мінімального контролю за їх виконанням. В Україні до прикладів занурення в «перегони на дно» можна зарахувати розроблення та спробу прийняття одіозного Законопроєкту «Про працю» (№ 2708) [9, с. 68]. Місія цього Законопроєкту така: показати потенційним інвесторам, що під час вкладення свого капіталу вони нестимуть мінімальні ризики на персонал і витрати на робочу силу без необхідності додержання заборон і підлягання суворому контролю інспекції праці. У цьому сенсі не можна не погодитися з Р. Сеймуром, що «прекарність убудована в неоліберальний капіталізм, у якому зростання ґрунтується на фінансовому ризику та боргах, у якому ринки праці ослаблені, а соціальний захист згорнуто, у якому держави створюють бар'єри, аби позбавити певні групи працівників громадянських прав, у якому пошук нових зон накопичення капіталу призводить до огороження земель, відчуження та урбанізації без робочих місць» [10].

Саме під час упровадження концепції «гнучкості» в поєднанні з «перегонами на дно» трудящі зазнають поступової прекарізації, усе більше втягуючись у систематичну працю в атипових умовах і формах. Як наголошує О. Гайдар, «прекарізація найбільш яскраво відображає тенденцію змін соціально-трудової сфери – правова дерегуляція трудових відносин за одночасного демонтажу соціальних гарантій з метою зростання інтенсивності й збільшення примусу до праці» [11, с. 122–123]. За А.М. Колотом, «процес прекарізації можна трактувати як поширення багатоманітних форм нестандартної зайнятості й водночас як суспільне явище, що пов'язане зі збільшенням прошарку людей, які відчувають хиткість, ненадійність свого соціального буття; прекаріат – це економічно активне населення, яке не має можливості реалізувати своє право на гідну працю» [12, с. 5–6].

Основною передумовою прекаризації безпосередньо на ринку праці є розвиток атипових трудових договорів і форм зайнятості. Варто зауважити, що типовими трудовими відносинами є стандартна трудова зайнятість, що передбачає безстроковий трудовий договір, стабільний час і режим роботи й відпочинку, унормовані умови оплати праці, робоче місце на підприємстві роботодавця. Водночас проявом атипових трудових договорів і форм зайнятості насамперед є неповна зайнятість; зайнятість на умовах строкових трудових договорів; тимчасова, непостійна зайнятість; робота на умовах позикової праці, дистанційної праці, нульового режиму робочого часу; робота на основі цивільно-правового договору; неформальна зайнятість, у тому числі самозайнятість; незареєстрована та незадекларована зайнятість тощо. Кожна з названих форм атипових трудових відносин ставить трудящого в нестійке та вразливе становище щодо умов праці та майбутнього. Особа, яка працює в межах атипових трудових відносин, підлягає прекаризації. Як підкреслював французький соціолог П. Бурдьє, «короткострокова й тимчасова зайнятість поширюватиметься, роблячи життя людей невпевненим і непередбачуваним» [13]. Український учений І.Ю. Суровцева зазначає, що «непередбачуваність умов праці й відносин між керівництвом і робітниками (або службовцями) роблять сучасні українські організації місцями розквіту прекаризації ..., узагальненою рисою якої у світі є наближення до епохи «соціального апартеїду», у якому доступне житло, значима освіта, доступ до політики, соціальна мобільність стануть обмеженими правами через ускладнення трудових відносин» [14, с. 235, 240].

Отже, особа, яка перебуває у сфері дії атипових трудових договорів і форм зайнятості має значні ризики прекаризації з подальшим випробуванням на собі суттєвих соціальних потрясінь. За тлумаченням О.О. Гончарової, прекаризація являє собою «стан перманентної мінливості й невизначеності в повсякденних практиках особистості, які характеризуються невизначеним станом індивіда, його покладанням наплинний момент часу, передбачають у нього відчуття невпевненості в майбутніх перспективах» [15, с. 10, 14]. Ж.Т. Тощенко окреслює, що «прекаризовані люди персоналіфікують відчуження не тільки від результатів праці, а й від усього суспільства та випробовують особливо витончені форми експлуатації їхньої праці, їхніх знань, їхньої кваліфікації, а в остаточному підсумку і якості життя» [16, с. 54]. Як указує В.М. Дудін, «установлення в законодавстві винятків та обмежень для окремих категорій працівників шляхом використання форм зайнятості й режимів роботи, викликаних економічними інтересами роботодавців, призводить до прекаризації праці. Під цим варто розуміти позбавлення захищеності працюючих без надання компенсації у вигляді додаткових благ» [6, с. 7].

У кожній з означених позицій акцентується увага на пригнобленні прекаризованих людей, їх хиткому соціальному становищі, зміщенні балансу сил на ринку праці в бік економічних інтересів роботодавця, несправедливому розподілі благ і, відповідно, недостатній трудовій захищеності цієї категорії осіб. Тобто, коли мова йде про трудовий захист у сучасних умовах, мається на увазі поєднання «гнучкості», якщо вона позитивно впливає на трудові відносини, і захищеності в разі формування ризиків прекаризації трудящих. Як пише В.М. Дудін, «метою диференціації правового регулювання трудових відносин є сприяння не лише рівності працівників, а й конкурентоздатності підприємств, що виправдовує посилення гнучкості» [6, с. 15], коли «праця за нестандартним трудовим договором стає більш захищеною, а положення трудового законодавства щодо «традиційних» трудових договорів набувають гнучкості» [6, с. 7]. Такий аспект трудового захисту врахований у п. е ст. 420 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, де вказується,

що сторони забезпечують і реалізують у законах і практиках основні міжнародно визнані трудові стандарти, зокрема щодо «сприяння створенню на ринку праці таких умов, які б поєднували гнучкість і захищеність» [17].

Для розуміння сфери трудово-правового захисту прекаріату варто звернутися до позиції Г. Стендінга, який виділив кілька напрямів виключення прекаріату із системи гарантій безпеки у сфері праці, а саме: «1) безпеки ринку праці (адекватні можливості одержати дохід); 2) гарантія зайнятості (захист від незаконного звільнення); 3) гарантія праці (здатність і можливість зберегти наявне місце роботи й рівень заробітної плати); 4) безпеки праці (захист від нещасних випадків і професійних захворювань); 5) відтворення кваліфікації (можливість одержання професійних навичок за допомогою учнівства, професійної підготовки тощо); 6) безпеки доходів (гарантія стабільного доходу, індексації заробітної плати, усебічного соціального забезпечення); 7) безпеки вираження думки (колективне право голосу через, наприклад, незалежні профспілки, право на страйк)» [1].

Практично всі наведені Г. Стендінгом напрями виражено в українській практиці функціонування ринку праці. На окремі моменти навіть зверталася увага в п. п. 33 та 34 Резолюції Європарламенту щодо виконання Україною Угоди про асоціацію від 18 грудня 2018 року, у якій ішлося про невиконання Україною Конвенції Міжнародної організації праці «Про свободу об'єднання та захист права об'єднуватися в професійні спілки» № 87 у контексті бюрократизованості процедури застосування страйку як засобу вирішення колективного трудового спору та фактичної заборони страйку в такій сфері, як сфера транспорту, усупереч ст. 11 Конвенції про захист прав людини та основних свобод (п. 33 Резолюції); втручання спецслужб у роботу професійних спілок (у Резолюції зазначається, що Служба безпеки України систематично тисне на професійні спілки у формі стеження за головами та активістами незалежних профспілок, виклику голів профспілок на допит до слідчих СБУ, зобов'язання роботодавців повідомляти СБУ про будь-які профспілкові й робітничі акції, що обмежує право на асоціацію, перешкоджає соціальному діалогу, неприпустимо в правовій і демократичній державі) (п. 33 Резолюції); блокування роботи інспекцій праці через скасування у 2017 році регулювання перевірок охорони праці та пожежної безпеки (п. 34 Резолюції) [18]. Інші питання прекарізації ринку праці в Україні висвітлені під час підготовки додаткового матеріалу до цієї Резолюції, де відображено, що в Україні має місце недодержання справедливих умов в оплаті праці, охороні праці, широке застосування небезпечних атипових форм зайнятості, слабкий доступ до правосуддя в разі порушення трудових прав [19]. На жаль, наведені напрями зниження захищеності вітчизняних трудящих і їх можлива посиленна прекарізація не зупинили уряд від подання до Верховної Ради України Законопроекту «Про працю» (№ 2708).

Висновки. У першому ґрунтовному дослідженні, присвяченому прекарізації, Г. Стендінг указав, що прекаріат перебуває в соціальних підвалинах суспільства, адже його представники в мінімальному ступені ідентифікують себе з професійним співтовариством, навіть, можливо, перебуваючи в ньому, зазнають постійних злиднів та утисків, мають найменший рівень правової захищеності. Відповідно, прекаріат у перспективі може стати об'єктом маніпулювання з боку деструкційних політичних сил, які, використовуючи його протестний потенціал (коли нічого не маєш, то нічого втрачати), зазіхатимуть на громадський порядок і стабільність державного ладу. В українських реаліях до цих ризиків ще додається втрата можливості увійти до «європейської родини» через невиконання Угоди про асоціацію, котра вимагає забезпечувати й реалізовувати в законах і практиках основні міжнародно визнані трудові стандарти. Для трудового права як найбільш соціальної та гуманістичної галузі права прекаріат є поневоленою й експлуатованою вер-

ствою населення, якій в умовах «гнучких» трудових відносин і «перегонів на дно» відмовляють у справедливості й гідній праці. Саме через вищеперераховані обставини прекаріат потребує трудовправового захисту. Трудоправовий захист прекаріату являє собою застосування ефективних інструментів трудового права, здатних ліквідувати чи пом'якшити негативний вплив «гнучких» трудових відносин і юридичними засобами відновити баланс інтересів працівника та роботодавця. У подальших дослідженнях доцільно визначити юридичні способи трудовправового захисту прекарізованих верств населення.

Список використаних джерел:

1. Стэндинг Г. Прекариат. Новый опасный класс. Москва : Ад Маргинем Пресс, 2014. 328 с.
2. Новіков Д.О., Жукова А.І. Феномен гнучкості трудового права у соціальній філософії. *Вісник Запорізького національного університету. Серія «Юридичні науки»*. 2014. Вип. 2. Ч. 2. С. 194–202.
3. Новіков Д.О. Штраф як вид дисциплінарного стягнення: веління часу чи черговий прояв концепції «гнучкості» (дерегулювання) у трудовому праві. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. Вип. 10-2. Т. 2. С. 17–19.
4. Новіков Д.О. Pluralitas non est ponedata sine necessitate або місце теорій прекаріату у науці трудового права. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2015. Вип. 34. Т. 2. С. 22–26.
5. Новіков Д.О. Прекарізація українських трудящих: тенденція підтверджена урядовим законопроектом «Про працю». *«Азовські правові читання»* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Бердянськ, 14–15 травня 2020 р. Бердянськ : ТОВ «Модем-1», 2020. С. 81–84.
6. Дудін В.М. Диференціація правового регулювання трудових відносин в Україні та державах ЄС : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05. Кривий Ріг : Донецький юридичний інститут МВС України, 2019. 20 с.
7. Engels C. Subordinate Employees or Self Employed Workers. *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*. 2007. P. 323–345.
8. Андрушко А.В. «Баланс інтересів»: експлікація поняття в контексті трудового права. *Університетські наукові записки*. 2015. № 1. С. 109–119.
9. Новіков Д.О. Законопроект «Про працю» (№ 2708): подальша прекарізація українських робітників та вплив на виконання Україною умов Угоди про Асоціацію з Європейським Союзом. *Збірник наукових праць ХНПУ імені Г.С. Сковороди. Серія «Право»*. 2020. Вип. 31. С. 66–73.
10. Seymour R. We Are All Precarious – On the Concept of the Precariat and its Misuses. *New Left Review*. 10 February 2012. URL: http://www.newleftproject.org/index.php/site/article_comments/we_are_all_precarious_on_the_concept_of_the_precariat_and_its_misuses.
11. Гайдар А.Е. Основные тенденции занятости в условиях глобализации. *БизнесИнформ*. 2015. № 6. С. 121–126.
12. Колот А.М. Трансформация института занятости как составляющая глобальных изменений в социально-трудовой сфере: феномен прекарізації. *Ринок праці та зайнятість населення*. 2014. № 2. С. 3–6.
13. Bourdieu, P. Counterfire: Against the Tyranny of the Market. London : VersoBooks, 2003. 108 p.
14. Суровцева И.Ю. Стратегии прекарізації: оценка отечественных практик. *Сучасні глобальні проблеми у вимірі соціології управління: збірник наукових праць ДонГУУ*. 2014. Т. XV. Вип. 281. С. 235–240.

15. Гончарова О.О. Прекарні практики молоді в умовах трансформації українського суспільства : автореф. дис. ... канд. філос. наук : 09.00.03. Київ : Національний педагогічний університет імені М.П. Драгоманова. 2017. 24 с.

16. Гощенко Ж.Т. Феномен прекариата: теоретические и методологические основания исследования. *Социологические исследования*. 2019. № 9. С. 51–63. С. 54.

17. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Т. 1. С. 83. Ст. 2125. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

18. European Parliament resolution of 12 December 2018 on the implementation of the EU Association Agreement with Ukraine (2017/2283(INI)). URL: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0518_EN.pdf?redirect.

19. Що не так із реформами в Україні. *Спільне*. 26 грудня 2018 р. URL: <https://commons.com.ua/uk/sho-ne-tak-z-reformami-v-ukrayini/>.

УДК 347.6

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.10>

ПОНЯТТЯ ТА ОЗНАКИ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЕКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ

Феофанова Ірина Максимівна,
аспірант кафедри господарського
права і процесу
(Національний університет «Одеська
юридична академія», м. Одеса, Україна)

Статтю присвячено поняттю та ознакам державної допомоги як комплексній правовій категорії, за якою суб'єкти господарювання отримують допомогу за рахунок здебільшого державних та/або комунальних коштів задля забезпечення своєї конкурентоздатності та ефективності. Державна допомога регулюється сукупністю певних спеціальних норм, які притаманні й законодавству інших країн, у тому числі і ЄС. Спеціальний нормативний акт законодавчого характеру визначає натепер правові засади державної допомоги, її визначення, умови та процедуру надання. Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» містить нормативне її визначення через підтримку в будь-якій спосіб суб'єктів господарювання за рахунок державного або місцевого бюджету з метою відновлення платоспроможності та конкурентоздатності. Спеціально уповноважений державний орган – Антимонопольний комітет України – приймає рішення про її надання, а також здійснює контроль за її реалізацією. Чисельні відомчі акти зазначеного державного органу доповнюють та уточнюють спеціальний законодавчий акт і здійснюють моніторинг щодо її надання за суб'єктами, їхньою діяльністю, ринками, виробництвом, товарним асортиментом.

Сьогодні, в період глобальних світових кризових економічних явищ, які спричинила пандемія COVID-19, надання державної допомоги є вкрай важливим відновлюючим механізмом для покращення конкурентного стану будь-якого суб'єкта господарювання. Саме вона здатна відновити платоспроможність суб'єкта господарювання задля його подальшого стійкого конкурентоздатного положення на ринку. Державна допомога представляє собою підтримку в будь-якій формі, але зазвичай фінансового характеру, задля отримання якої суб'єкт господарювання повинен довести своє право на її отримання. Головними кваліфікуючими ознаками державної допомоги є: наявність її набувача, його аргументи на її отримання, стан його ефективності й конкурентоспроможності на ринку, рішення спеціально уповноваженого державного органу про її надання та подальший контроль за її використанням.

Ключові слова: державна допомога, суб'єкти господарювання, підтримка, відновлення, державний бюджет, місцевий бюджет, конкурентоздатність, спеціальний нормативний акт.

CONCEPT AND FEATURES OF GOVERNMENT AID FOR BUSINESS ENTITIES

Feofanova Iryna Maksimivna,
Graduate Student at the Department of
Economic Law and Process
(National University "Odessa Law
Academy", Odesa, Ukraine)

The article focuses on the concept and characteristics of state aid as a complex legal category in which businesses receive assistance mostly from state and/or utilities to ensure their competitiveness and efficiency. The state can help to regulate the supremacy of special norms, which are imposed by the legislation of the other regions, including C. A special normative act of the legislative nature is established on the current day of the legal ambush of the sovereign assistance, the appointment, and the procedure is established. The Law of Ukraine "About the state to help the subordinates of the state" to avenge the normative visas through the support of the subordinates of the state for the state of the state, or to the public budget with the aim of renewing the competitiveness of the platform. The state body, the Antimonopoly Committee of Ukraine, has been specially encouraged to take decisions about this, as well as control over the implementation. Numerous departmental acts of the specified state body supplement and specify the special legislative act and carry out monitoring concerning its granting on subjects, their activity, the markets, manufacture, the commodity assortment.

On the current day, at the time of the global economic crisis, which caused the COVID-19 pandemic, a great help to the sovereign € in the region, an important innovative mechanism for the elimination of a competitive subordinate, be me. It is able to restore the solvency of the business entity for its continued stable competitive position in the market.

The sovereign assistance is an addendum in any form, albeit, as a rule, of a financial character, for the rejection of which subject of the sovereign is guilty of bringing its right to rejection. The main qualifying signs of state aid are: the presence of its acquirer, its argument for the rejection, the standpoint of efficiency and competitiveness in the market, the decision of specially trusting the state body for control over the control of the state.

Key words: state aid, sub, support, renewal, state budget, social budget, competitive publishing, special normative act.

Сьогодні, в складних умовах економічного стану України та майже всіх інших країн світу через карантин, який був введений з березня 2020 року через всесвітню пандемію COVID-19, суб'єкти господарювання відчують брак фінансових ресурсів, а інколи їх відсутність. У такому становищі вони потребують реальної допомоги з боку держави або органів місцевого самоврядування, умови та порядок надання якої визначені нормами спеціального чинного законодавства.

Державну допомогу як правове явище досліджували вчені, однак слід більш ретельно надати її визначення задля найбільш ефективного практичного застосування та мети надання.

Метою статті є визначення поняття та ознак державної допомоги як правової категорії задля з'ясування її змісту, умов і підстав практичного застосування.

Легальне поняття державної допомоги містить Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання», де вона визначена виключно як підтримка в будь-якій формі суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічній конкуренції, створюючи

переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності. Тобто йдеться про можливість надання підтримки в будь-якій формі за рахунок державного або місцевого бюджету задля дотримання конкурентних нормативних засад. Ст. 26 Господарського кодексу України містить відсилочну норму на спеціальний вищезазначений законодавчий акт та містить посилення на таку важливу ознаку державної допомоги, як допустимість, яка пов'язана з контролем у зазначеній сфері та є умовою її надання.

У літературі вчені по-різному визначають поняття та ознаки державної допомоги та її співвідношення з підтримкою в правовому сенсі. На думку Я.В. Петруненка, законодавець фактично ототожнює поняття «державна допомога» з поняттям «підтримка» [1, с. 112]. На думку Г.Л. Знаменського, «надійним критерієм розмежування понять «державна допомога» і «державна підтримка», як і в багатьох інших випадках дії правових норм, є цілі держави в разі таких впливів на економічні процеси. Так, мета державної підтримки бізнесу полягає в розвитку тих напрямів економіки, які необхідні державі та суспільству, тобто посилення зацікавленості суб'єктів господарювання в ефективній діяльності в пріоритетних галузях соціально-економічного розвитку. Державна допомога, навпаки, застосовується у виняткових випадках, коли підприємства опиняються в дуже складних економічних ситуаціях, і метою застосування є компенсація втрат унаслідок господарської діяльності» [2, с. 113]. Так, Д.В. Лічак визначає «підходи до розмежувань понять «державна підтримка» та «державна допомога», що передбачає співвіднесення державної допомоги лише з прямою державною підтримкою, в рамках якої конкретно визначеному суб'єкту господарювання надаються державою бюджетні кошти для їх цільового використання; встановлено необхідність мінімізації рівня прямої державної допомоги» [3, с. 9]. На думку К.С. Лебьодкіна, державна підтримка підприємництва є «важливим чинником його активізації в умовах побудови ринкової економіки» [4, с. 183].

А.В. Шевчук визначає державну підтримку як «засіб державного регулювання, зміст і порядок надання якої визначається нормами чинного законодавства, та яка опосередковує певний самостійний вид організаційно-господарських відносин» [5, с. 56]. Тобто виокремлюється самостійний вид організаційно-господарських відносин – надання державної допомоги через наявність рішення спеціально уповноваженого органу та подальшого контролю. Деякі автори, досліджуючи різноманітні правові категорії, пов'язані з державно-регулюючим впливом, вказують на їх тісний зв'язок та взаємодію з державною допомогою. Так, О.Р. Гофман, досліджуючи інститут державної гарантії як засобу забезпечення виконання господарських зобов'язань, зазначає, що цей інститут є «відображенням, зокрема, реалізації функції державного впливу на економіку шляхом підтримки діяльності суб'єктів господарювання» [6, с. 4]. На думку О.О. Булана, «ще одним інструментом державної підтримки підприємств, який застосовується в Україні протягом багатьох років, є державні гарантії по їхніх кредитах. У 2015 р. було надано таку підтримку на суму 7,2 млрд грн для НАК «Нафтогаз України», а також дві державні гарантії для цілей ОПК. Тим часом ні Угода про асоціацію між Україною та ЄС, ні правила СОТ не передбачають обмежень і заборон на державну підтримку підприємств для військових цілей. Необхідно зазначити, що з 2013 р. обсяги державної допомоги, наданої у вигляді державних гарантій, поступово скорочуються: так, у 2013 р. відповідний показник становив 15,3 млрд грн, у 2014 р. – 10,6 млрд грн, а у 2015 р. – 7,2 млрд грн» [7, с. 19]. А.М. Масько вказує на те, що «одним із видів непрямих засобів забезпечення ефективного використання державних коштів є надання державної підтримки суб'єктам господарювання» [8, с. 18]. Адже саме за рахунок зазначених коштів суб'єкти можуть надалі здійснювати свою діяльність,

долаючи кризовий фінансовий стан. Здійснюючи порівняльну характеристику державної допомоги в Україні та ЄС, О. Кулик зазначає, що «державна допомога в ЄС діє як один із механізмів досягнення програмних цілей створення та функціонування внутрішнього ринку, підвищення загальноєвропейської конкурентоспроможності, економічного розвитку, створення/збереження робочих місць, спираючись на програмні документи розвитку ЄС» [9, с. 22]. На нашу думку, державна підтримка та державна допомога є засобами регулюючого державного впливу на економічні процеси.

А.І. Шпомер вважає за доцільне в ч. 1 ст. 1 Закону «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» закріпити таке визначення державної допомоги, як «підтримка у формі, що визначена ст. 4 цього Закону, суб'єктів господарювання за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, що спотворює або загрожує спотворенням економічної конкуренції, створюючи переваги для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності» [10, с. 159]. На думку О.Е. Колосової, «державна допомога – це економічне втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання, що являє собою надання переваг окремим підприємствам, яких вони не змогли б досягти за нормальних ринкових умов, та які можуть спотворювати або загрозувати спотворенням економічної конкуренції» [11, с. 9].

За тлумачним словником допомога – це «сприяння, підтримка в чому-небудь» [12, с. 665]. Підтримка – це те, що «підтримує (у 1 знач.) кого-, що-небудь, служить опорою комусь, чомусь. Те, що зберігає чию-небудь життєздатність, підкріплює, зміцнює кого-небудь» [13, с. 705]. Тобто за тлумаченням термін «допомога» тотожний терміну «підтримка». Деякі автори визначають державну допомогу саме як сприяння. Так, Т.В. Некрасова у своїй монографії дає таке визначення державної допомоги суб'єктам господарювання: «фінансове, організаційне або інше сприяння, що здійснюється по відношенню до суб'єктів господарювання спеціально уповноваженими органами державної влади або місцевого самоврядування з метою досягнення відповідних економічних і соціальних цілей, а також забезпечення сталого розвитку економічної та/або соціальної сфери» [14, с. 101].

Державна допомога тісно пов'язана зі станом конкурентного середовища та «становить фактично вплив на конкуренцію та торгівлю у формі субсидій, податкових пільг та інших форм державних концесій на користь певних фірм і, отже, може мати негативний вплив на інші фірми. У кожній країні (у тому числі в усіх країнах ЄС та СОТ) більшою чи меншою мірою забезпечується підтримка економічної діяльності (тобто підтримка промислових секторів, певних фірм, регіонального розвитку, інновацій, інвестицій, розвитку торгівлі, малого бізнесу, а також таких ключових галузей, як транспорт, сільське господарство та оборонна промисловість) шляхом запровадження різних інструментів, у тому числі субсидій, податкових пільг та інших заходів, які мають менш небезпечний, ніж прямий вплив» [15]. Саме за умови державної допомоги суб'єкт зможе гідно конкурувати з іншими суб'єктами за товарною, територіальною, виробничою або іншими ознаками. Тобто саме «державна допомога суб'єктам господарювання є одним з інструментів стимулювання господарської діяльності для досягнення економічних, соціальних та політичних цілей, зокрема для підвищення конкурентоспроможності таких суб'єктів на зовнішньому і внутрішньому ринку» [16, с. 47].

Важливою ознакою державної допомоги є її цільове призначення, яке обов'язково повинна визначити особа, яка бажає її отримати. Також мета державної допомоги притаманна їй державі. Так, цілі, які переслідує держава під час надання державної допомоги, як зазначає С.С. Онищенко, можуть бути «внутрішньо- та зовнішньоекономічними. До зовнішньоекономічних цілей відноситься збільшення обсягів експорту

та його прибутковості, а також зменшення обсягів імпорту» [17, с. 43]. Таким чином, «надання державної допомоги в багатьох випадках виправдане з погляду інтересів суспільства або окремих його груп. Більше того, підтримка окремих підприємств часто не тільки сприяє підвищенню їхньої конкурентоспроможності, а й може мати загальний позитивний вплив на конкурентне середовище» [18, с. 133].

Наступною ознакою державної допомоги є наявність у механізмі її практичної реалізації організаційного складника – повноважень Антимонопольного комітету України (далі – АМК України). Спеціально уповноважений державний орган – АМК України – є ініціатором, посередником та розпорядником надання державної допомоги, порядок та умови якої визначені нормами чинного законодавства, зокрема відомчого характеру. Так, наприклад, діє Розпорядження АМК від 28.12.2015 р., яке визначає механізм подання надавачами державної допомоги Антимонопольному комітету України інформації про чинну державну допомогу суб'єктам господарювання (далі – державна допомога) за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, у тому числі з обмеженим доступом, необхідної для прийняття рішень, передбачених Законом, форми й вимоги щодо подання такої інформації [19]. Представляється доречним скасувати зазначений відомчий акт, а його форми внести додатком до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» задля уніфікації і спрощення законодавства. Діяльність АМК України щодо державної допомоги є доречною, адже саме цей орган є провідним щодо дотримання норм та принципів антимонопольно-конкурентного законодавства, а сама конкуренція є умовою її надання. На думку Ю. Коваль, «АМКУ виділив такі критерії державної допомоги, які мають виконуватися одночасно для відмежування останньої від усіх інших можливих способів надання державної підтримки:

- підтримка надається суб'єкту господарювання;
- фінансування програми державної допомоги чи індивідуальної державної допомоги здійснюється за рахунок ресурсів держави чи місцевих ресурсів, у тому числі в разі, коли на прийняття рішення щодо такого фінансування прямо або опосередковано впливали органи влади та місцевого самоврядування;
- переваги надаються суб'єктам господарювання для виробництва окремих видів товарів чи провадження окремих видів господарської діяльності;
- вибірковість застосування програми державної допомоги чи індивідуальної державної допомоги;
- вплив чи загроза впливу на конкуренцію та торгівлю» [20].

За даними 2017 року, АМКУ було надано інформацію про державну підтримку обсягом 3439,16 млн гривень. Це 0,19% ВВП, тобто мало порівняно навіть з європейськими країнами [21].

На думку О.О. Бакалінської, «закріплення ознак та форм державної допомоги в Законі України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» не повністю врегулює питання віднесення того чи іншого заходу підтримки до державної допомоги. Проблемою нового законодавства про державну допомогу є відсутність процедури визначення заходу підтримки, передбаченого законодавством як державна допомога. Під час кваліфікації заходів підтримки, що надаються суб'єктам господарювання як державна допомога, АМК України має встановити, що:

- підтримка надається за рахунок коштів держави або органів місцевого самоврядування;
- реципієнтом є суб'єкт господарювання;
- сфера надання підтримки є пріоритетною для економічного і соціального розвитку (цільове та галузеве спрямування державної допомоги);

- надання підтримки забезпечує перевагу суб'єкта господарювання;
- внаслідок такої переваги може бути обмежена конкуренція на ринку;
- отримання підтримки суб'єктом господарювання впливає чи може вплинути на торгівлю чи іншу діяльність суб'єкта господарювання конкурента або його становище на ринку» [22, с. 11].

Висновки. Державна допомога суб'єктам господарської діяльності – це засіб державного регулювання, який представляє собою надання будь-якої підтримки, зазвичай фінансового характеру, за рахунок державних та/або місцевих коштів, на підставі мотивованого клопотання до спеціально уповноваженого державного органу – Антимонопольного комітету України з відновлення платоспроможності задля подальшого ефективного конкурентоздатного господарювання, на умовах та в порядку, визначеними нормами чинного законодавства. Чисельні відомчі акти зазначеного державного органу доповнюють та уточнюють спеціальний законодавчий акт і здійснюють моніторинг щодо її надання за колом суб'єктів, їхньою діяльністю, ринками, виробництвом, товарним асортиментом. Задля уніфікації норм чинного законодавства, задля подальшого більш зручного та прозорого його застосування щодо державної допомоги слід скоротити відомчі акти, а їхні основні важливі сучасні нормативні вимоги внести до Закону України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання».

Головними кваліфікуючими ознаками державної допомоги як відповідного самостійного правового інституту є: наявність її набувача – будь-якого суб'єкта господарювання, його аргументи на її отримання, стан його ефективності й конкурентоспроможності на ринку, наявність чітких умов допустимості державної допомоги, рішення спеціально уповноваженого державного органу про її надання та подальший контроль за її використанням.

Список використаних джерел:

1. Петруненко Я.В. Поняття державної підтримки суб'єктів господарювання як засобу забезпечення ефективного використання бюджетних коштів. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 6. С. 110–115.
2. Правовые основы государственной поддержки бизнеса : монография / отв. ред. Г.Л. Знаменский ; НАН Украины, Ин-т экономико-правовых исследований. Донецк : Юго-Восток, 2011. 170 с.
3. Лічак Д.В. Господарсько-правове забезпечення непрямої державної підтримки суб'єктів господарювання : автореф. дис. ... на здобуття наукового ступеня канд юр. наук : 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» ; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2011. 21 с.
4. Лебодкін К.С. Господарсько-правова політика щодо державної підтримки суб'єктів господарювання. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2013. № 2 (13). С. 182–191.
5. Шевчук А.В. Щодо поняття та основних змістовних елементів державної підтримки малого бізнесу. *Young Scientist*. 2017. № 9 (49). С. 54–59.
6. Гофман О.Р. Державна гарантія як засіб забезпечення виконання господарських зобов'язань : автореф. дис. ... на здобуття наукового ступеня кан. юр. наук : 12.00.04 «Господарське право; господарсько-процесуальне право» ; Національний університет «Одеська юридична академія». Одеса, 2014. 20 с.
7. Булана О.О. Державна допомога вітчизняним суб'єктам господарювання та її трансформація в рамках угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Економіка України*. 2017. № 1 (662). С. 18–30.

8. Масько А.М. Державна допомога суб'єктам господарювання: державне регулювання в Україні та європейський досвід. *Причорноморські економічні студії*. 2019. Вип. 38 (1). С. 16–23.
9. Кулик О. Система державної допомоги в Україні: як європейські вимоги можуть зробити її більш ефективною. ГО «Український центр європейської політики», 2019. 60 с.
10. Шпомер А.І., Пророченко В.В. Правові проблеми визначення поняття, змісту та форм державної допомоги суб'єктам господарювання. *Вісник НТУУ «КПІ». Політологія. Соціологія. Право: збірник наукових праць*. 2019. № 4 (44). С. 156–161.
11. Колосова О.Е. Поняття державної допомоги суб'єктам господарювання. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія : Право*. 2014. Вип. 27 (2). С. 7–10.
12. Тлумачний словник української мови. URL: <https://eslovnkyk.com/>
13. Словник української мови. URL: <https://slovnkyk.ua/>
14. Некрасова Т. Надання державної допомоги суб'єктам господарювання: сучасний стан і перспективи правового регулювання : монографія / Т. Некрасова ; НАН України, Ін-т економіко-правових досліджень. Донецьк : Вид-во «Ноулідж», 2010. 216 с.
15. Державна допомога. Рекомендації щодо приведення національного законодавства України у відповідність до вимог *acquis* Європейського Союзу. Київ : Центр європейського та порівняльного права, 2004. URL: www.eclc.gov.ua
16. Феофанова І.М. Трансформація інституту державної допомоги суб'єктам господарювання в контексті імплементації угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 8. С. 46–50.
17. Онищенко С.С. Контроль за додержанням законодавства про захист економічної конкуренції при наданні та використанні державної допомоги суб'єктам господарювання (організаційно-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2011. 19 с.
18. Бакалінська О.О. Тенденції правового регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання. *Координата*. 04.02.2020 р. URL: <https://coordynata.com.ua/>
19. Порядок, форми та вимоги щодо подання Антимонопольному комітету України інформації про чинну державну допомогу суб'єктам господарювання : розпорядження АМК України від 28 грудня 2015 р. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 528.
20. Коваль Ю. Державна допомога vs конкуренція: хто кого? *Юрист & Закон*. 2017. № 30. URL: <https://uz.ligazakon.ua/>
21. Річний звіт про державну допомогу у питаннях та відповідях. URL: <https://uteka.ua/>
22. Бакалінська О.О. Тенденції правового регулювання державної допомоги суб'єктам господарювання. *Координата*. 04.02.2020 р. URL: <https://coordynata.com.ua/>.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 342.98+34.038.2

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.11>

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ СУБ'ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВ

Барліт Антон Юрійович,
аспірант кафедри адміністративного та
господарського права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

У науковій статті визначено, що в межах теорії адміністративно-правового статусу поступово формується концепція суб'єктивних публічних екологічних прав приватної особи. Метою наукової статті є визначення місця та значення суб'єктивних публічних прав особи як складника адміністративно-правового статусу приватної особи. Підкреслено, що реалізація суб'єктивного публічного права є неможливою без учинення суб'єктом владних повноважень певних дій, певного обов'язку, реалізація якого має відбуватися в межах управлінської діяльності в активній формі. До системи суб'єктивних публічних прав зараховано право особи на власні дії; право особи вимагати від суб'єкта владних повноважень учинення певних дій; право приватної особи вимагати надання публічних (у тому числі адміністративних) послуг; право на оскарження дій, бездіяльності та її результатів органів публічної адміністрації. Аргументовано, що об'єктивізація публічного екологічного інтересу пов'язується з його виникненням до моменту набуття повної правосуб'єктності учасником правовідносин та усвідомлення ним соціальної значущості ефективності його реалізації. Обґрунтовано доцільність розуміння під суб'єктивним публічним екологічним правом приватної особи визначену чинним законодавством можливість участі приватної особи в реалізації природоохоронної (екологічної) функції держави. Визначено, що змістом суб'єктивного публічного екологічного права є задоволення соціального інтересу в запобіганні виникненню надзвичайних екологічних ситуацій, забезпечення раціонального використання природних ресурсів загальнодержавного й місцевого значення, що своїм результатом має зростання рівня якості життя та здоров'я людини. Установлено, що видами суб'єктивних публічних екологічних прав є право на вільний доступ до інформації про стан довкілля, право об'єднуватися в громадські природоохоронні формування, одержання екологічної освіти тощо.

Ключові слова: громадянин, людина, механізм, обов'язки, правовий статус, суб'єктивне публічне право, суб'єктивне публічне екологічне право.

**THE CONCEPT AND CONTENT OF SUBJECTIVE
PUBLIC ENVIRONMENTAL RIGHTS**

Barlit Anton Yurievich,
Graduate Student at the Department of
Administrative and Commercial Law
(Zaporizhia National University,
Zaporozhye, Ukraine)

The scientific article states that within the theory of administrative and legal status, the concept of subjective public environmental rights of an individual is gradually formed. The purpose of the scientific article is to determine the place and importance of subjective public rights of a person as a component of the administrative and legal status of an individual. It is emphasized that the implementation of subjective public law is impossible without the subject of authority to perform certain actions, a certain duty, the implementation of which must take place within the management activities in an active form. The system of subjective public rights includes: the right of a person to his own actions; the right of a person to demand from the subject of power to perform certain actions; the right of an individual to demand the provision of public (including administrative) services; the right to appeal against actions, inaction and its results of public administration bodies. It is argued that the objectification of the public environmental interest is associated with its emergence until the acquisition of full legal personality by the party to the legal relationship, and his awareness of the social significance of the effectiveness of its implementation. The expediency of understanding the subjective public environmental law of an individual is substantiated. It is determined that the content of subjective public environmental law is to satisfy the social interest in preventing environmental emergencies, ensuring the rational use of natural resources of national and local importance, which results in an increase in quality of life and human health. It is established that the types of subjective public environmental rights are the right to free access to information about the state of the environment, and the right to unite in public environmental groups, and receive environmental education, and others.

Key words: citizen, person, mechanism, responsibilities, legal status, subjective public law, subjective public environmental law.

Постановка проблеми. Суб'єктивне право приватної особи посідає центральне місце в системі правового регулювання суспільних відносин. Упродовж розвитку людства не втрачає своєї актуальності дослідження проблеми забезпечення реалізації та захисту соціально-культурних, економічних, політичних, екологічних прав і свобод особи. Створення дієвих механізмів забезпечення реалізації та захисту прав і свобод особи є гарантією подолання свавілля державної влади, гарантією захисту людини в її взаємодії з державницьким апаратом і службовими особами.

Установлення сутності прав і свобод людини в механізмі держави є предметом досліджень не лише правничої науки, а й досліджень, що проводяться в межах таких галузевих наук, як філософія, етика, соціологія, політологія.

Визначення сутності суб'єктивних публічних прав є неможливим без характеристики та врахування результатів наукових розробок таких учених, як П.М. Рабінович, А.М. Колодій, О.Ф. Фрицький, В.А. Січевлюк І.О. Ієрусалімова, О.В. Петришин та інші представники науки загальної теорії держава та права, а також науки конституційного права. Окремі аспекти реалізації й захисту суб'єктивних публічних прав вирішувалися в межах галузевих досліджень, здійснених, зокрема, такими науковцями, як О.В. Негодченко, Т.О. Мацелик, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, Ю.О. Легеза,

О.Ю. Синявська й ін. Однак комплексного дослідження суб'єктивних публічних екологічних прав, визначення їх місця в системі прав людини досі не здійснено.

Метою статті є визначення поняття й змісту суб'єктивних публічних екологічних прав.

Виклад основного матеріалу. Т.О. Мацелик, досліджуючи категорію суб'єктивних публічних прав, визначає доцільність установлення їх сутності не лише як права на власні дії чи права вимагати від інших учасників певних дій, а й права користуватися певними матеріальними та нематеріальними благами з метою задоволення певного публічного (соціального) інтересу чи потреби. При цьому під категорією публічного (соціального) інтересу Т.О. Мацелик розуміє забезпечення потреби в здійсненні участі в прийнятті управлінських рішень, реалізації права на участь у політичному житті країни, потреби в доступі до суспільних цінностей і благ, у тому числі до природних ресурсів і природних об'єктів загальнодержавного значення [1, с. 69–70]. Поглиблюючи авторське дослідження категорії «суб'єктивні публічні права», Т.О. Мацелик визначає, що в основу розуміння її сутності має бути покладено розуміння її як визначеної чинним законодавством України можливості приватної особи вимагати від суб'єкта владних повноважень (від органів публічної адміністрації, інших підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, які виконують публічні функції) створення умов для реалізації певної правомочності [1, с. 69–70].

До системи ознак, що характеризують суб'єктивні публічні права, В.А. Федосенко зараховує їх взаємозв'язок зі статусом особи, що характеризує її публічно-правовий статус (зокрема таким може бути статус державного службовця, судді тощо); спрямованість на задоволення публічного інтересу [2, с. 17]. Як особливу характеристику суб'єктивних публічних прав М.М. Коркунов виділяє підставу та процедуру їх набуття [3, с. 179]. Певною мірою співвідноситься такий підхід із висловленою О.Ю. Синявською концепцією розуміння суб'єктивних публічних прав, що передбачає зарахування їх до структури адміністративно-правового статусу приватної особи [4, с. 53]. М.І. Матузов, проводячи кореляційні зв'язки між суб'єктивними приватними та публічними правами, наголошує, що реалізація перших сприяє задоволенню особистого інтересу, тоді як останні сприяють задоволенню «соціоцентричного» інтересу [5, с. 92].

Отже, реалізація суб'єктивного публічного права є неможливою без учинення суб'єктом владних повноважень певних дій, певного обов'язку, реалізація якого має відбуватися в межах управлінської діяльності в активній формі.

Такий підхід до розуміння категорії «суб'єктивне публічне права» вимагає створення спеціальної системи його захисту, що, відповідно до чинного законодавства України, реалізується в межах функціонування системи адміністративних судів зокрема. Згідно зі статтею 2 Кодексу адміністративного судочинства України, завданням функціонування адміністративної юстиції має бути «справедливе, неупереджене та своєчасне вирішення судом спорів у сфері публічно-правових відносин з метою ефективного захисту прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб від порушень з боку суб'єктів владних повноважень».

Розуміння сутності суб'єктивних публічних прав є можливим шляхом здійснення їх класифікації. За ознакою публічності О.В. Заверюха виділяє такі групи суб'єктивних публічних прав, як право особи впливати на управлінські процеси, право брати участь у державній і суспільно-політичній діяльності, право користуватися визначеними чинним законодавством правами та свободами, право оскарження управлінських дій і їх результатів, у тому числі і їх відсутність [6, с. 50]. Т.О. Мацелик суб'єктивні публічні права класифікує на право участі в організації та спрямуванні діяльності держави; право на позитивні послуги з боку держави; право на юридичний захист з боку держави в судовому порядку [1, с. 580].

З урахуванням зазначеного в межах дослідження під суб'єктивним публічним правом розуміється визначена чинним законодавством можливість приватної особи брати участь у здійсненні управлінської діяльності, спрямованої на задоволення публічного (загальносоціального) інтересу, реалізація якого пов'язується зі створенням спеціальної системи правового захисту загалом і системи судового оскарження дій, рішень і результатів діяльності суб'єктів владних повноважень зокрема.

До системи суб'єктивних публічних прав належить, по-перше, право особи на власні дії; по-друге, право особи вимагати від суб'єкта владних повноважень учинення певних дій; по-третє, право приватної особи вимагати надання публічних (у тому числі адміністративних) послуг; по-четверте, право на оскарження дій, бездіяльності та її результатів органів публічної адміністрації.

Отже, необхідно підкреслити, що формування концепції суб'єктивних публічних прав розуміється крізь призму розуміння такої категорії, як «публічний інтерес». При цьому власне активізація досліджень із нормативного закріплення категорії «публічний інтерес» визначається як складник права людини на безпечне довкілля, що вже в 60-х роках минулого століття набуло особливо вагомого значення в зарубіжних країнах. Зокрема, у Сполучених Штатах Америки нормативне розуміння поняття «публічний інтерес» пов'язано передусім із судовим захистом екологічних інтересів і цінностей [7, с. 198]. Така нормативна тенденція до закріплення публічного екологічного інтересу як складника системи прав і свобод людини та громадянина підтримана в теорії та практиці країн Європи. Зокрема, відповідно до загального адміністративного права, здійснюються спроби інституціоналізувати категорію публічного інтересу [7, с. 198]. Відповідно до постулатів загального адміністративного права Федеративної Республіки Німеччини, публічний інтерес розглядається скоріше як природний інтерес особистості, що отримав «правильне трактування» й відповідне закріплення в нормативно-правових документах [8, с. 100].

Такий підхід до розуміння теорії інтересу в загальному адміністративному праві Федеративної Республіки Німеччини тісно співвідноситься з конструкцією суб'єктивного публічного права. У межах загального адміністративного права Федеративної Республіки Німеччини суб'єктивне публічне право розуміється як створення механізму дотримання прав, свобод і законних інтересів приватних осіб, набуття ними статусу повноцінних і рівноправних учасників адміністративних правовідносин, отримуючи внаслідок цього можливість за власною ініціативою вступати у відносини з представниками публічної влади та вимагати від них відповідної поведінки [9, с. 234]. Саме реалізуючи суб'єктивне публічне право, приватні особи стають активними учасниками адміністративно-правових та адміністративно-процесуальних суспільних відносин, самостійними щодо органів публічної влади. Суб'єктивне публічне право виявляється в тому, що правова норма водночас спрямована на досягнення публічного інтересу й інтересу окремого індивіда. У результаті законодавством устанавлюється відповідальність адміністрації стосовно громадянина, а тому гарантується можливість захисту інтересі [8, с. 100].

Р.С. Мельник і В.М. Бевзенко, у свою чергу, аналізуючи сутність та особливості публічного й приватного інтересу, зазначають, що публічним є «інтерес, який має будь-яка особа на безумовній основі»; це своєрідна «квінтесенція інтересів членів суспільства, поєднання інтересів, важливих для кожного» [9, с. 244] (громадська й екологічна безпека, якість життя, доступність соціальних благ тощо).

Отже, суб'єктивні публічні права реалізуються в певних сферах суспільних відносин реалізації зовнішньої та внутрішньої державної політики загалом і з питань забезпечення вимог національної безпеки зокрема. Відповідно до нормативно-правових

положень Закону України «Про національну безпеку України», державна політика у сферах національної безпеки й оборони спрямовується на забезпечення воєнної, зовнішньополітичної, державної, економічної, інформаційної, екологічної безпеки, кібербезпеки України тощо, а загрози національній безпеці України та відповідні пріоритети державної політики у сферах національної безпеки й оборони визначаються в Стратегії національної безпеки України, Стратегії воєнної безпеки України, Стратегії кібербезпеки України, інших документах з питань національної безпеки й оборони, які схвалюються Радою національної безпеки і оборони України й затверджуються указами Президента України [10]. Варто відзначити підхід, обґрунтований у докторському дослідженні Л.О. Золотухіною, основою якого є розуміння сфер реалізації публічного інтересу як сфер забезпечення вимог національної безпеки. Тобто напрямками реалізації публічного інтересу у сфері національної безпеки є воєнна, зовнішньополітична, державна, економічна, інформаційна, екологічна безпеки, кібербезпека України [12, с. 148–150].

Визначення сутності екологічної безпеки як складника системи національної безпеки має певну історію становлення. Необхідно відзначити, що перші звернення до необхідності здійснення досліджень з питань визначення сутності екологічної безпеки як складника національної безпеки пов'язуються із серединою 90-х років минулого століття, коли усвідомлення незалежності держави потребувало методологічного й методичного забезпечення формування політики національної безпеки, вивчення засад національної безпеки як системного багатокomпонентного явища та однієї з фундаментальних основ державотворення [13, с. 243].

Забезпечення вимог екологічної безпеки як складника національної безпеки передусім пов'язується з ужиттям заходів із запобігання надзвичайним екологічним ситуаціям, подолання проявів екологічної злочинності, запобігання іншим формам правопорушень у сфері використання природних ресурсів, що в сукупності визначають ефективність здійснення державної політики із забезпечення екологічних прав особи.

Дослідження проблем забезпечення вимог екологічної безпеки як складника національної вимог належить до міжгалузевої проблематики, що обґрунтовує доцільність виділення низки наукових розробок, здійснених у межах еколого-правової науки. Зокрема, на теренах вітчизняної юридичної науки одним із перших наукові дослідження проблематики екологічної безпеки присвячували такі вчені, як В.І. Андрейцев [13, с. 24–26; 14, с. 8–11], який в основу розуміння такої категорії покладав необхідність усунення екологічних ризиків. У дослідженні Ю.С. Шемшученка, В.Ф. Погорілка вперше приділено увагу оптимізації адміністративно-правового механізму забезпечення права людини на безпечне довкілля [15]. Зокрема, Ю.С. Шемшученко визначає, що запровадження та оптимізація адміністративно-правового механізму забезпечення вимог екологічної безпеки належить до ефективних засобів реалізації природоохоронної політики держави, забезпечення її дії [15, с. 56–60].

Однак, попри актуалізацію проблеми забезпечення вимог екологічної безпеки ще в 1970-х роках, сучасний стан охорони довкілля в Україні є доволі критичним. Знищення навколишнього природного середовища відбувається внаслідок вирубування лісів, розорювання земель із подальшою зміною їх цільового призначення, осушення або обводнення територій, що, у свою чергу, негативно відбивається на житті й здоров'ї суспільства. Збільшення антропогенного технічного навантаження негативно впливає на рівень тривалості життя людей у країні, що в декілька разів перевищує показники в інших розвинених державах світу.

Вищезазначена аргументація є основою для формування публічних екологічних інтересів, які вимагають створення дієвого адміністративно-правового механізму їх

забезпечення та захисту. Реалізація публічних екологічних інтересів потребує належного здійснення державної політики з упровадження екологічної функції, що має ґрунтуватися положеннями концепції «виключного права власності Українського народу» та конституційного права людини на безпечне довкілля (ст. ст. 13, 14, 50 Конституції України) [16].

Реалізація екологічної функції держави, як зазначає Ю.О. Легеза, має спрямовуватися на розпорядження в інтересах суспільства використання природних ресурсів, на забезпечення раціонального користування ними з метою запобігання їх виснаженню й деградації якості довкілля, а також охорони екологічних прав та інтересів громадян. Вона полягає в забезпеченні збалансованого співвідношення екологічних та економічних інтересів соціуму, публічних і приватних екологічних інтересів, пов'язаних із наданням необхідних гарантій для реалізації та захисту прав людини на безпечне для життя навколишнє природне середовища [17, с. 95–101]. В.В. Петров визначає екологічні інтереси як об'єктивно існуючі потреби людини в чистому, здоровому, продуктивному навколишньому природному середовищі, що забезпечує біологічний режим життя [18, с. 557], тобто отожднюючи екологічні потреби й екологічні інтереси.

Натомість О.С. Карпова в наукових розробках підкреслює недоцільність у проведенні еквівалентних зав'язків між екологічними потребами та екологічними інтересами, визначаючи їх як категорії, що співвідносяться як зміст і форма [19]. Варта уваги позиція В.С. Шахова, який розуміє категорію екологічного інтересу як об'єктивно зумовленого ставлення суб'єктів права до своїх екологічних потреб та умов життя, що мають забезпечувати їм належну життєдіяльність та екологічну рівновагу в навколишньому природному середовищі. Реалізація екологічних інтересів пов'язується не лише з реалізацією державної політики з охорони довкілля, а й забезпечення інтенсивного користування природними об'єктами для сталого економічного та соціального розвитку соціуму [20, с. 214]. Поглиблюються наявні дослідження категорії «екологічний інтерес» у дослідженнях М.І. Васильєвої, де екологічний інтерес розглядається як публічно-правовий вимір змісту суб'єктивного права громадян на безпечне довкілля, яка зазначає при цьому, що інтерес виступає виключно як публічний. У дослідженнях М.І. Васильєвої підкреслюється пріоритетність забезпечення екологічних інтересів як складника системи суб'єктивних публічних прав приватної особи, наголошується, що їх реалізація має безпосередній вплив на якість життя та здоров'я людини, її майбутніх поколінь, сприяє справедливому розподілу благ, які отримуються від використання природних ресурсів, вони становлять основу діяльності населення країни, збалансовані з потребами економічного зростання, опосередковані правом, охороняються й гарантуються державою [21, с. 15].

У Законі України «Про охорону навколишнього природного середовища» закріплено низку суб'єктивних публічних екологічних прав, до яких належить право на вільний доступ до інформації про стан довкілля, право об'єднуватися в громадські природоохоронні формування, одержання екологічної освіти тощо [22].

Об'єктивізація публічного екологічного інтересу пов'язується з його виникненням до моменту набуття повної правосуб'єктності учасником правовідносин, усвідомлення ним соціальної значущості ефективності його реалізації.

Висновки. Отже, на підставі здійсненого дослідження під суб'єктивним публічним екологічним правом приватної особи необхідно розуміти визначену чинним законодавством можливість участі приватної особи в реалізації природоохоронної (екологічної) функції держави. Змістом суб'єктивного публічного екологічного права є задо-

волення соціального інтересу в запобіганні виникненню надзвичайних екологічних ситуацій, забезпечення раціонального використання природних ресурсів загальнодержавного й місцевого значення, що своїм результатом має зростання рівня якості життя та здоров'я людини. Видами суб'єктивних публічних екологічних прав є право на вільний доступ до інформації про стан довкілля, право об'єднуватися в громадські природоохоронні формування, одержання екологічної освіти тощо.

Список використаних джерел:

1. Мацелик Т.О. Суб'єктивне публічне право як юридичний феномен. *Юридичний вісник*. 2011. № 3. С. 67–71.
2. Федосенко В.А. Субъективные права у публичной сфере : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Москва, 2007. 28 с.
3. Коркунов Н.М. Лекции об общей теории права. Санкт-Петербург, 1909. 354 с.
4. Синявська О.Ю. Суб'єктивні публічні права приватної особи. *Право і безпека*. 2010. № 2. С. 52–55.
5. Матузов Н.И., Малько А.В. Теория государства и права : учебник. Москва : Юристъ, 2004. С. 78–79.
6. Заверуха О. Суб'єктивні публічні права як об'єкт судового захисту. *Право України*. 2004. № 4. С. 49–52.
7. Greve M.S. The Non-Reformation of Administrative Law: Standing to Sue and Public Interest Litigation in West German Environmental Law. *Cornell International Law Journal*. 1989. Vol. 22. P. 197–244.
8. Шерстобоев О.Н. Теория интересов в административно-правовом измерении. *Российский юридический журнал*. 2014. № 3. С. 99–108.
9. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник / за ред Р.С. Мельника. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.
10. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 р. № 2469-VIII. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2018. № 31. Ст. 241.
11. Золотухіна Л.О. Публічний інтерес як адміністративно-правова категорія : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя : ЗНУ, 2019. 486 с.
12. Сабіров Р.Ф. Екологічна безпека як невід'ємна складова національної безпеки України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка*. 2010. № 1. С. 240–245.
13. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки : навчальний та науково-практичний посібник. Київ : Знання-Прес, 2002. 332 с.
14. Андрейцев В.І. Право громадян на екологічну безпеку: проблеми конституційно-правового забезпечення. *Право України*. 2001. № 4. С. 8–11.
15. Шемшученко Ю.С., Погорілко В.Ф. Адміністративно-правова охорона природи Української РСР. Київ : Наук. думка, 1973. 128 с.
16. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
17. Легеза Ю.О. Визначення змісту екологічної функції держави. *Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ*. 2012. № 1. С. 95–101.
18. Петров В.В. Экологическое право России : учебник. Москва : БЕК, 1997. 557 с.
19. Карпова О.С. Юридична природа категорії «публічний екологічний інтерес». *Теорія і практика правознавства*. 2014. Вип. 1 (5). URL: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/tipp_2014_1_15.pdf.
20. Шахов В.С. Екологічні інтереси і права людини. *Правова держава Україна: проблеми, перспективи розвитку* : короткі тези допов. та наук. повідом. Республ. наук.-

практ. конфер., 9–11 листоп. 1995 р. Харків : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1995. С. 214–215.

21. Васильева М.И. Публичные экологические интересы: проблемы теории. *Экологическое право*. 2004. № 4. С. 12–20.

22. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25 червня 1991 р. № 41. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.12>

ПРИНЦИПИ “GOOD GOVERNANCE” І “GOOD ADMINISTRATION” В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРАВІ

Галіцина Наталія Вікторівна,
доктор юридичних наук,
професор кафедри конституційного та
трудового права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

У статті визначено, що належне урядування як категорія, що виникла в межах європейської теорії адміністративного права, була покликана сформувати єдині стандарти функціонування публічної влади, які би сприяли максимально повній реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб. При цьому Концепція належного урядування символізує парадигмальну зміну ролі управління і робить акцент на якості публічного адміністрування, що виражає себе через елементи і критерії. Таким чином, у поняття «урядування» вводиться нормативний вимір: належне урядування висуває певні важливі вимоги до процесу прийняття рішень і формулювання державної політики, а значить, може розглядатися як принцип.

Виділено основні риси належного урядування: 1) участь (participation); 2) верховенство права (rule of law); 3) прозорість (transparency); 4) відповідальність (responsiveness); 5) орієнтація на консенсус (consensus orientation); 6) справедливість (equity); 7) ефективність та результативність (effectiveness and efficiency); 8) підзвітність (accountability); 9) стратегічне бачення (strategic vision).

Доведено, що принципи належного урядування створюють процедурні засади забезпечення та реалізації принципу верховенства права. Разом із тим за допомогою або через принципи належного урядування досягаються й інші цілі: мінімізація корупції, врахування думки меншості під час прийняття адміністративних актів, залучення інституцій громадянського суспільства до реалізації публічного адміністрування та ін.

З'ясовано, що у країнах ЄС щодо принципів належного урядування погодженою є позиція, що вони встановлюють стандарти, стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу. При цьому їх формальна легалізація здійснюється в різного рівня нормах адміністративного права – від конституційних норм до окремих нормативних актів і судових прецедентів. Тим самим значення принципів належного урядування для публічного адміністрування полягає в тому, що вони встановлюють стандарти та стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу.

Встановлено, що принцип належного урядування є родовим щодо принципу належного адміністрування та визначає особливості їх застосування. Належне адміністрування, будучи складником належного урядування, охоплює такі вимоги, як неупередженість, справедливість, завершення процедур у розумні строки, правова визначеність, пропорційність, недискримінація, право бути почутим, ефективність, продуктивність. При цьому принцип належного адміністрування базується на основі чітко визначених процесуальних прав, порушення яких може бути розглянуте судом. Саме тому загальноновизнано, що good administration, на відміну від good governance, є юридичною концепцією. Враховуючи досвід Ради Європи та ЄС, а також прак-

тику європейських держав, можна стверджувати, що є всі передумови для визнання в Україні права на належне адміністрування. Крім принципів верховенства права, рівності, законності тощо (статті 8, 19, 21, 24 Конституції), які є ідейним підґрунтям цього права, його визнання у статусі конституційного права може спиратися на положення ч. 1 ст. 22 Конституції України, згідно з яким перелік прав і свобод, закріплених цією Конституцією, не є вичерпним.

Ключові слова: принципи адміністративного права, юридична концепція, належне урядування, належне адміністрування.

PRINCIPLES OF “GOOD GOVERNANCE” AND “GOOD ADMINISTRATION” IN ADMINISTRATIVE LAW

Galitsyna Natalia Viktorivna,
Doctor of Law,
Professor at the Department of
Constitutional and Labor Law
(Zaporizhzhya National University,
Zaporizhia, Ukraine)

The article stipulates that good governance, as a category that emerged within the European theory of administrative law, was designed to form common standards of public authority that would promote the fullest realization of the rights, freedoms and legitimate interests of individuals. At the same time, the Concept of Good Governance symbolizes a paradigmatic change in the role of governance and emphasizes the quality of public administration, which expresses itself through elements and criteria. Thus, a normative dimension is introduced into the concept of governance: good governance imposes certain important requirements on the process of decision-making and formulation of public policy, and therefore can be considered as a principle.

The main features of good governance are highlighted: 1) participation; 2) rule of law; 3) transparency; 4) responsiveness; 5) consensus orientation; 6) equity; 7) effectiveness and efficiency; 8) accountability; 9) strategic vision.

It is proved that the principles of good governance create the procedural basis for ensuring and implementing the principle of the rule of law. At the same time, with the help or through the principles of good governance, other goals are achieved: minimizing corruption, taking into account the opinion of the minority when adopting administrative acts, involving civil society institutions in the implementation of public administration, and others.

It was found that the EU countries agree on the principles of good governance, that they set standards, encourage public servants to ensure the public interest. At the same time, their formal legalization is carried out at various levels of norms of administrative law – from constitutional norms to certain regulations and court precedents. Thus, the importance of good governance principles for public administration is that they set standards and encourage public servants to pursue the public interest.

It is established that the principle of good governance is generic to the principle of good administration and determines the specifics of their application. Good administration, as part of good governance, includes requirements such as impartiality, fairness, completion of procedures within a reasonable time, legal certainty, proportionality, non-discrimination, the right to be heard, efficiency and productivity. The principle of proper administration is based on clearly defined procedural rights, the violation of which can be considered by a court. That is why it is generally accepted that good administration, unlike good governance, is a legal concept. Taking into account the experience of the Council of Europe and the EU, as

well as the practice of European states, it can be argued that there are all the prerequisites for the recognition in Ukraine of the right to proper administration. In addition to the principles of the rule of law, equality, legality, etc. (Articles 8, 19, 21, 24 of the Constitution), which are the ideological basis of this right, its recognition in the status of constitutional law may be based on the provisions of Part 1 of Art. 22 of the Constitution of Ukraine, according to which the list of rights and freedoms enshrined in this Constitution is not exhaustive.

Key words: principles of administrative law, legal concept, good governance, good administration.

На сучасному етапі побудови в Україні демократичної, правової, соціальної держави великого значення набуває врахування в діяльності суб'єктів публічної адміністрації концепції належного урядування (англ. – good governance) та одноіменних принципів, які сформувалися у західній юридичній думці на основі фундаментальної ідеї верховенства права. Безперечно, велике значення концепції, що розглядається, зумовлене тим, що одним з її основних елементів є принцип належного адміністрування (англ. – good administration), який створив передумови розвитку інституту публічної адміністрації у його сучасному розумінні.

Найбільш відомими та поширеними у світі є три концепції публічного управління, які поступово змінювали одна одну з II половини XX ст. і до початку XXI ст.: класична (бюрократична) модель управління (Old Public Management), новий публічний менеджмент (New Public Management) та належне урядування (Good Governance).

Концепція належного урядування виникла в міжнародному порядку денному після повалення Берлінської стіни, а першою міжнародною інституцією, яка згадала про належне урядування, став Світовий банк, який ще в 1989 р. у дослідженні щодо держав Південної Африки («Від кризи до сталого розвитку») визначив термін «урядування» (Governance) як націлене на забезпечення розвитку застосування політичної влади для управління національними справами [1].

Саме Світовий банк унаслідок не досить ефективної системи управління запропонував концепцію належного урядування, яка була би спрямована на оцінювання позитивності соціально-економічних показників діяльності держави. Закріпилася ця концепція після ухвалення в 1997 р. Програми розвитку ООН «Урядування для сталого розвитку людства», яка визначає урядування як «здійснення економічної, політичної й адміністративної влади з метою управління життям країни на всіх рівнях» [2].

Це дало поштовх для розвитку нової концепції управління, почалися розробки і дослідження. Закріплення формування Governance як окремої управлінської моделі сталося після виходу у 1997 р. Програми розвитку ООН “Governance” для стійкого розвитку людських ресурсів.

Звіт «Про розвиток людства» 2002 р., підготовлений Програмою розвитку ООН, визначив, що з погляду розвитку людства поняття «належне урядування» та «демократичне урядування» є синонімічними й означають повагу до прав та основних свобод людини; визнання того, що громадяни можуть ухвалювати обов'язкові для врахування рішення; визнання існування приватної та публічної сфер життя й ухвалення рішень; урахування в сучасній політиці потреб майбутніх поколінь; визнання метою економічної та соціальної політики подолання бідності й урахування людського вибору [3]. У цьому ж документі було виділено основні риси належного урядування:

1. Участь (Participation). Усі громадяни мають право голосу. Участь може бути як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників.

2. Верховенство права (Rule of law). Правова система повинна бути справедливою і діяти однаково для всіх, особливо стосовно прав людини.

3. Прозорість (Transparency). Свобода інформації, її повнота і доступність для всіх, хто в ній зацікавлений.

4. Відповідальність (Responsiveness). Інституції та процеси служать усім членам суспільства.

5. Орієнтація на консенсус (Consensus orientation). Дотримання балансу інтересів для досягнення широкого консенсусу з локальних і загальних питань та процедур.

6. Справедливість (Equity). Добробут суспільства залежить від урахування інтересів кожного члена суспільства у ньому.

7. Ефективність та результативність (Effectiveness and efficiency). Максимально ефективне використання ресурсів для задоволення потреб громадян.

8. Підзвітність (Accountability). Уряд, приватний бізнес та структури громадянського суспільства підзвітні громадськості та інституційним носіям прав (stakeholders).

9. Стратегічне бачення (Strategic vision). Лідери та громадськість мають довготермінову перспективу щодо Good Governance і людського розвитку і чітко уявляють собі ці заходи, які необхідні для їх реалізації.

Натепер немає загальноприйнятого перекладу українською мовою назви концепції "good governance", а тому науковцями використовуються такі терміни, як «належне урядування», «добре урядування», «якісне урядування», «належне урядування», «ефективне урядування» та ін.

У правовій доктрині та сучасних міжнародних нормативно-правових джерелах урядування розуміється як:

– здійснення економічної, політичної та адміністративної влади з метою управління життям країни на всіх рівнях [4];

– управлінські процеси, здійснювані державними установами з метою управління державними справами та державними ресурсами на умовах забезпечення реалізації прав людини [5];

– система цінностей, політик та інституцій, за допомогою яких суспільство керує своїми соціальними, політичними та економічними справами через взаємодію з та всередині уряду, громадянського суспільства та приватного сектору [6];

– правила, процеси і поведінка, які впливають на те, яким чином застосовується влада на європейському рівні, особливо у питаннях відкритості, участі, підзвітності, ефективності та злагодженості [7];

– правила (норми), процеси та моделі поведінки, за допомогою яких досягається забезпечення публічних і приватних інтересів, управління (менеджмент) ресурсами, здійснюється реалізація державної влади у суспільстві [8];

– процес прийняття рішень та способів, у який такі рішення запроваджуються, перевіряються та переглядаються. Цей термін включає в себе механізми, процеси та інституції, через які громадяни та групи осіб визначають свої інтереси, здійснюють свої законні права, виконують обов'язки, досягають компромісу тощо [9];

– таке, що визначає інституційне середовище, у якому громадяни взаємодіють між собою та з урядовими структурами і їх службовцями [10];

– таке, що превалює, якщо уряд керує публічними справами у ефективний, прозорий та відповідальний спосіб, та якщо поінформовані представники суспільства/громадян беруть участь та залучені разом з урядом до досягнення взаємовигідних цілей (завдань) соціального, економічного та культурного розвитку [11].

Таким чином, належне урядування як категорія, що виникла в межах європейської теорії адміністративного права, була покликана сформулювати єдині стандарти функ-

ціонування публічної влади, які би сприяли максимально повній реалізації прав, свобод та законних інтересів приватних осіб. При цьому Концепція належного урядування символізує парадигмальну зміну ролі управління; вона робить акцент на якості публічного адміністрування, що виражає себе через елементи і критерії. Таким чином, у поняття «урядування» вводиться нормативний вимір: належне урядування висуває певні важливі вимоги до процесу прийняття рішень і формулювання державної політики, а значить, може розглядатися як принцип [12].

Можна говорити про те, що принципи належного урядування створюють процедурні засади забезпечення та реалізації принципу верховенства права. Разом із тим за допомогою або через принципи належного урядування досягаються й інші цілі: мінімізація корупції, врахування думки меншості під час прийняття адміністративних актів, залучення інституцій громадянського суспільства до реалізації публічного адміністрування та ін. [13, с. 81]. Фактично принцип належного урядування виконує подвійну функцію: з одного боку, він діє як парасолька, під якою окремі правила згруповані разом навколо загальної, керівної ідеї, а саме ідеї належного урядування, з іншого – він сам собою може служити трампліном для конкретних нових правил, які стосуються тієї ж ідеї. Як принцип, він становить відкрите джерело прав і обов'язків [14].

У країнах ЄС щодо принципів належного урядування погодженою є позиція, що вони встановлюють стандарти, стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу. При цьому їх формальна легалізація здійснюється в різного рівня нормах адміністративного права – від конституційних норм до окремих нормативних актів і судових прецедентів. Тим самим значення принципів належного урядування для публічного адміністрування полягає в тому, що вони встановлюють стандарти та стимулюють публічних службовців на забезпечення публічного інтересу.

Рівень урядування у тій чи іншій державі визначається за допомогою індексів належного урядування, до яких, зокрема, належать: а) забезпечення політичної прозорості та участі (врахування волевиявлення) всіх громадян; б) забезпечення ефективного та результативного надання публічних послуг; в) підтримка здоров'я та добробуту громадян; г) створення сприятливого клімату для сталого економічного зростання [15]. Останнім часом для характеристики урядування переважно використовують шість основних показників: 1) участь (врахування голосу) та відповідальність; 2) політична стабільність та відсутність злочинності/тероризму; 3) ефективність уряду; 4) якість регуляторної політики; 5) верховенство права; 6) контроль за корупцією [16].

При цьому наведений перелік може бути уточнений, адже він сам є уточненням п'яти основних політичних принципів належного урядування, наведених у Білій книзі Європейського урядування (2001 р.):

1) відкритість – інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватися інформацією з державами-членами ЄС щодо того, що робить Європейський Союз та які рішення приймає. Вони повинні викладати інформацію мовою, що є доступною для вирішення проблем повернення довіри до складних інституцій;

2) участь – якість, релевантність та ефективність політики ЄС залежить від участі широкого кола осіб та організацій, які наділені правом голосу, а участь має бути як безпосередньою, так і опосередкованою через легітимізовані посередницькі інституції та представників, на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження. Збільшення участі з великою ймовірністю посилить довіру у кінцевий результат політики та інституції, що її імплементують. Реалізація принципу участі істотно залежить від того, чи керуються національні уряди інклюзивним підходом під час розробки та впровадження політики Європейського Союзу;

3) відповідальність – кожна з інституцій ЄС повинна брати відповідальність за те, що вона робить для Європи. Більша ясність та відповідальність також вимагаються від держав-членів Європейського Союзу та всіх інших агентів, що задіяні у розробці й упровадженні політики спільноти на будь-якому рівні;

4) ефективність – політика повинна бути своєчасною, такою, що забезпечує все потрібне на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу та у випадках, де це можливо, попереднього досвіду. Реалізація принципу ефективності також залежить від упровадження політики ЄС на пропорційній основі та від того, чи рішення приймаються на найбільш доречному рівні;

5) відповідність (узгодженість) – політика та всі заходи, що впроваджуються різними органами на різних рівнях управління, повинні відповідати один одному та бути легко зрозумілими. Потреба у злагодженості всередині ЄС стає дедалі актуальнішою, кількість завдань зростає; розширення призведе до ще більшої різноманітності. Такі виклики, як кліматичні або демографічні зміни, неможливо вирішити в рамках лише одного з напрямів політики, на якій побудований ЄС [17].

Кожний з цих принципів сприяє утвердженню демократії та верховенства права у державах-членах ЄС та застосовується на всіх рівнях управління – глобальному, європейському (наднаціональному), національному, регіональному та локальному.

На думку Європейської комісії за демократію через право (Венеціанської комісії), яка є дорадчим органом Ради Європи з питань конституційного права, належне урядування містить безліч елементів, серед яких часто називають: підзвітність; прозорість; реагування на потреби людей; продуктивність; ефективність; відкритість; участь; передбачуваність; верховенство права; узгодженість (послідовність); справедливність; етичну поведінку; боротьбу з корупцією; закінчення процедур у розумні строки; захист прав людини; спрощення процедур. При цьому підзвітність, прозорість та участь є найбільш часто згадуваними елементами, але вони, здається, мають різні значення залежно від контексту, в якому вони використовуються. На думку Комісії, суттєвою проблемою є відсутність консенсусу з питання про те, чи є належне урядування засобом для досягнення певної мети (наприклад, захисту прав людини), чи воно є самоціллю. Ця проблема тісно пов'язана із питанням щодо того, чи містить належне урядування демократію, верховенство права і захист прав людини, чи воно має окремим існуванням. У будь-якому разі існування цієї концепції є можливим лише за умови, якщо вона не використовується для того, щоб послабити ключові вимоги в плані демократії, верховенства права і прав людини. У цьому сенсі належне урядування може існувати лише в тих суспільствах, де переважають демократичні інститути та процеси, включаючи прозорість та підзвітність, і де влада поважає всі основні права людини й дотримується їх [18].

Отже, принцип належного урядування є родовим щодо принципу належного адміністрування та визначає особливості їх застосування.

Поява концепції “good administration” пов'язана із діяльністю Ради Європи та ЄС, а саме з Резолюцією 77 (31), схваленій 28 вересня 1977 р. Комітетом Міністрів Ради Європи, у якій було зазначено, що з розвитком сучасної держави державні адміністративні заходи набули все більш великого значення, у зв'язку з чим індивіди стали більш залежними від адміністративних процедур, а тому необхідно прийняти правила, які б забезпечували покращення адміністративно-процедурного статусу приватної особи у відносинах з органами публічної влади. З цією метою у Резолюцію в контексті вимог належного й ефективного адміністрування (good and efficient administration) були включені такі принципи, як: 1) право бути заслуханим; 2) доступ до інформації; 3) допомога та представництво; 4) мотивування; 5) вказівка на засоби захисту [19].

Прийняття Комітетом Міністрів Ради Європи Рекомендації CM/Rec (2007) 7 від 20 червня 2007 р. державам-членам про належне адміністрування стало важливим кроком у процесі утвердження концепції належного адміністрування у країнах ЄС, оскільки додатком до цього документа став Кодекс належного адміністрування (Code of good administration), схвалений з метою сприяння загальному визнанню відповідних принципів у державах-членах. Кодексом встановлено таких дев'ять принципів належного адміністрування, як: законність, рівність, безсторонність, пропорційність, правова визначеність, прийняття рішення в розумні строки, участь, повага до приватності, прозорість. Кодекс також містить правила, що регулюють адміністративні рішення, а також розділ, присвячений оскарженню адміністративних рішень і компенсаціям. Ці принципи і правила повинні застосовуватися суб'єктами публічної адміністрації у відносинах з приватними особами [20].

На думку Венеціанської комісії, належне адміністрування, будучи складником належного урядування, охоплює, зокрема, такі вимоги, як неупередженість, справедливність, завершення процедур у розумні строки, правову визначеність, пропорційність, недискримінацію, право бути почутим, ефективність, продуктивність. При цьому принцип належного адміністрування базується на основі чітко визначених процесуальних прав, порушення яких може бути розглянуте судом. Саме тому загальноновизнано, що good administration, на відміну від good governance, є юридичною концепцією [21].

У формуванні концепції належного адміністрування слід підкреслити роль судової практики (case-law) ЄС, оскільки саме суди ЄС створили неписане адміністративне право через свою судову практику, підкресливши важливість процесуальних гарантій як протизагу адміністративному розсуду та визначивши перелік загальних адміністративних принципів (управління на основі права; недискримінація; пропорційність; правова визначеність; захист законних очікувань; право бути почутим до прийняття публічною владою несприятливого рішення) [22].

Натепер концепція належного адміністрування (good administration) втілена насамперед у двох документах ЄС: у Хартії основних прав Європейського Союзу та в Кодексі належної адміністративної поведінки.

Центральною частиною концепції належного адміністрування виступають ст.ст. 41–43 Хартії основних прав Європейського Союзу. Так, ст. 41 проголошує, що право на належне адміністрування надає особі право очікувати й вимагати певного стандарту поведінки від публічної влади – поведінки, заснованої на верховенстві права. Це право відрізняється від «класичних» основних прав, таких як право на людську гідність і свободу думки, совісті й релігії, у зв'язку з тим, що воно захищає інтереси не лише шляхом визнання його існування, але й шляхом установлення форм і процедур, яких повинні дотримуватися публічні установи. Таким чином, з точки зору належного управління процедурні механізми є такими ж важливими, як і його результати: вони самі є невід'ємною частиною права на належне адміністрування [23].

Установлення права на належне адміністрування свідчить про заснування нового фундаментального права. Це право спрямоване на захист осіб у відносинах з державною адміністрацією, який також є метою ст. 42 (право на доступ до документів) і ст. 43 (Європейський омбудсмен). Пункт 1 ст. 41 підтверджує це загальне право, яке ґрунтується на принципі верховенства права й зумовлене необхідністю рівного ставлення. Зобов'язання адміністрації щодо неупередженості, справедливості й розумні строки вирішення справи кожної людини є еквівалентом положення про право на доступ до правосуддя, закріпленого у ст. 47 Хартії (право на ефективний правовий захист і на справедливий судовий розгляд) [24].

Слід також звернути увагу на вагомий внесок Європейського омбудсмена у визнання права на належне адміністрування, оскільки саме на основі цієї пропозиції Європейський парламент прийняв 6 вересня 2001 р. резолюцію А5-0245/2001 та затвердив Європейський кодекс належної адміністративної поведінки, метою якого є надання більш докладних роз'яснень того, що саме має означати на практиці право на належне адміністрування. Актом закріплено такі норми і принципи, як: законність, пропорційність, неприпустимість дискримінації, відсутність зловживання повноваженнями, безсторонність та незалежність, об'єктивність, законні очікування, послідовність та інформування, справедливість, ввічливість, відповідь на листи мовою громадян; право бути вислуханим і надати свої зауваження; рішення протягом розумного часу; обов'язок із розкриття причини прийняття рішення, підтвердження отримання та зазначення відповідальної посадової особи, зобов'язання передати в компетентні служби, вказівка на можливість оскарження, повідомлення про рішення, захист даних, а також відповіді на запити про надання інформації [25].

Отже, належне адміністрування – публічне адміністрування, що ґрунтується на юридичних приписах, але ними не обмежується і максимально враховує конкретні фактичні обставини з метою найповнішого та найшвидшого задоволення як інтересів приватних осіб, так і публічного інтересу [26].

Можна виділити такі ознаки належного адміністрування:

- є характеристикою способу здійснення, а точніше – якості публічного адміністрування;
- протиставляють його антоніму – поганому (інакше кажучи, неякісному, неефективному і т. д.) адмініструванню, що англійською формулюється одним складеним словом *maladministration*;
- характеризується дотриманням уповноваженими суб'єктами встановлених правил та принципів адміністративної процедури;
- полягає не лише у формальному дотриманні згаданих правил та принципів і загалом юридичних приписів, а тому адміністративні органи мають обов'язок виконувати покладені на них чинними законами та правилами повноваження так, щоб уникнути надмірно жорсткого або ж формального застосування (*overly rigid application*) законодавчих положень;
- максимально враховує публічний інтерес, але також і приватні інтереси всіх осіб, котрих може стосуватися прийняття рішення або вчинення фактичної дії уповноваженим суб'єктом [26].

З огляду на досвід Ради Європи та ЄС, а також практику європейських держав можна стверджувати, що є всі передумови для визнання в Україні права на належне адміністрування. Крім принципів верховенства права, рівності, законності тощо (статті 8, 19, 21, 24 Конституції), які є ідейним підґрунтям цього права, його визнання у статусі конституційного права може спиратися на положення ч. 1 ст. 22 Конституції України, згідно з яким перелік прав і свобод, закріплених цією Конституцією, не є вичерпним.

Список використаних джерел:

1. Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. URL: http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/1999/12/02/000178830_98101901364149/Rendered/PDF/multiPage.pdf (дата звернення: 20.08.2020).
2. Governance for sustainable human development: a UNDP policy document / United Nations Development Programme. 1997. January. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf (дата звернення: 20.08.2020).

3. Human Development Report 2002: Deeping democracy in a fragmented world / United Nations Development Programme (UNDP). New York : Oxford University Press. 2002. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/263/hdr_2002_en_complete.pdf (дата звернення: 20.08.2020).
4. Governance for sustainable human development: a UNDP policy document / United Nations Development Programme. 1997. January. URL: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/258/hdr_1997_en_complete_nostats.pdf (дата звернення: 20.08.2020).
5. Новак-Каляєва Л.М. Сучасні тенденції до конвергенції в концепціях державного управління. *Вісн. Нац. академії держ. упр. при Президентові України*. 2013. № 1. С. 29–41.
6. UNDP Note on Governance for Human development, 2004. URL : <http://www.kosovo.undp.org/repository/docs/KHDR2004.pdf> (дата звернення: 20.08.2020).
7. European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. Brussels, 25.07.2001. URL: http://ec.europa.eu/governance/contrib_etc_en.pdf (дата звернення: 20.08.2020).
8. Communication on Governance and development. Report from the Commission on European Governance. Commission of the European Communities, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 2003. URL : <http://www.kosovo.undp.org/re-pository/docs/KHDR2004.pdf> (дата звернення: 20.08.2020).
9. Neumayer E. Is good governance rewarded? A Cross-national Analysis of Debt Forgiveness. *World development*, Vol. 30, No 6. Records Management: the key to good governance and sustainable development. URL: [http://www.lse.ac.uk/collections/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/neumayer/pdf/Article%20in%20World%20Development%20\(Good%20Governance\).pdf](http://www.lse.ac.uk/collections/geographyAndEnvironment/whosWho/profiles/neumayer/pdf/Article%20in%20World%20Development%20(Good%20Governance).pdf) (дата звернення: 20.08.2020).
10. Records Management: the key to good governance and sustainable development. XVII Biennial Eastern & Southern Africa Regional Branch of International Council on Archives. *General Conference on Archives, Society and Good Governance*. Mari-on L.N. Chibambo. URL : <http://www.Ahm.uem.mz/esarbic/docs/marion.pdf> (дата звернення: 20.08.2020).
11. Governance indicators. International Foundation for Election System. URL : http://sitere-sources.worldbank.org/INTWBIGOVANTCOR/Resources/gov_indicators_aid.pdf (дата звернення: 20.08.2020).
12. Погребняк С. Концепції good governance та good administration (міжнародний, європейський та національний досвід). URL: <http://phtl.nlu.edu.ua/article/view/183714/183627> (дата звернення: 20.08.2020).
13. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право. Київ : Ваіте, 2014. 376 с. URL: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/c/358156.pdf> (дата звернення: 20.08.2020).
14. Viczi P. The Institution of Good Administration in the Council of Europe. URL : http://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files/pdf/sprava/vaczi_peter.pdf (дата звернення: 20.08.2020).
15. Пухтецька А.А. Запровадження принципів та стандартів публічного урядування у діяльності публічної адміністрації. *Наукові записки НаУКМА*. 2010. Т. 103 : *Юридичні науки*. С. 36–40.
16. Country data Report for Ukraine 1996–2007 / Governance Matters 2008. *Worldwide Governance Indicators, 1996–2007*. URL : <http://info.worldbank.org/governance/wgi/pdf/c226.pdf> (дата звернення: 20.08.2020).
17. European Governance. A White Paper. Commission of the European Communities. COM (2001) 428 final. Brussels, 25.07.2001. URL : http://ec.europa.eu/governance/contrib_etc_en.pdf (дата звернення: 20.08.2020).

18. Stocktaking on the notions of “Good Governance” and “Good Administration” : European Commission for Democracy through Law (Venice Commission); Strasbourg, 8 April 2011, Study no. 470 / 2008, CDL-AD(2011)009. URL: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29009-e.pdf> (дата звернення: 20.08.2020).
19. Про захист особи стосовно актив адміністративних органів влади : Резолюція (77) 31 Комітету Міністрів Ради Європи. URL : <http://apelyacia.org.ua/content/rezolyuciya-77-31-komitetu-ministriv-pro-zahist-osobi-stosovno-aktiv-administrativnih> (дата звернення: 20.08.2020).
20. Recommendation CM/Rec (2007)7 of the Committee of Ministers to member states on good administration : Adopted by the Committee of Ministers on 20 June 2007 at the 999bis meeting of the Ministers’ Deputies. URL : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1155877&Site=CM> (дата звернення: 20.08.2020).
21. Stocktaking on the notions of “Good Governance” and “Good Administration” : European Commission for Democracy through Law (Venice Commission); Strasbourg, 8 April 2011, Study no. 470 / 2008, CDL-AD(2011)009. URL: <http://www.venice.coe.int/docs/2011/CDL-AD%282011%29009-e.pdf> (дата звернення: 20.08.2020).
22. Principles of Good Administration In the Member States of the European Union. URL: <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf> (дата звернення: 20.08.2020).
23. Lanza E. The Right to Good Administration in the European Union. Roots, Eationes and enforcement in Antitrust Case-law. URL: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1593523 (дата звернення: 20.08.2020).
24. Art 41. Right to Good Administration. URL: http://www.eucharter.org/home.php?page_id=49 (дата звернення: 20.08.2020).
25. Європейський кодекс належної управлінської поведінки. URL: <http://civic.kmu.gov.ua/civic/doccatalog/document?id=128635> (дата звернення: 20.08.2020).
26. Школик А. Концепція доброго адміністрування та її вплив на адміністративно-процедурне законодавство. *Вісник Львівського університету. Серія юридична*. 2018. Випуск 66. С. 138–146.

УДК 342.98+34.038.2

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.13>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДОСТУПУ ДО ІНФОРМАЦІЇ ПРО СТАН ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ

Діхтієвський Володимир Петрович,
аспірант кафедри адміністративного
та господарського права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

У науковій статті визначено адміністративно-правові засади реалізації доступу до інформації про стан використання природних ресурсів. До системи джерел інформації про стан використання природних ресурсів належать дані моніторингу довкілля, реєстри, автоматизовані бази даних, кадастри природних ресурсів, архіви, а також довідки, видані органами державної влади та їх посадовими особами. Установлено, що адміністративно-правове забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів об'єктивується в нормах права, що містяться в нормативних актах – офіційних документах правотворчого характеру органів державної законодавчої та виконавчої влади. Підкреслено, що правове регулювання доступу до інформації про стан використання природних ресурсів здійснюється відповідним комплексом нормативно-правових документів, що можуть бути класифіковані за юридичною силою, за предметом правового регулювання, за сферою поширення, за суб'єктом прийняття, за характером нормативно-правового впливу. Метою наукової статті визначено характеристику нормативно-правових засад доступу до інформації про стан використання природних ресурсів. Визначено, що нормативно-правова база режиму доступу до інформації про стан використання природних ресурсів в Україні характеризується надмірною розгалуженістю відомчого регулювання з домінуванням актів підзаконної юридичної сили, що свідчить про ситуативний і фрагментарний підходи до вирішення наявних колізійних проблем правозастосування. До системи джерел інформації про стан використання природних ресурсів зараховано дані моніторингу довкілля, реєстри, автоматизовані бази даних, кадастри природних ресурсів, архіви, а також довідки, видані органами державної влади та їх посадовими особами. Обґрунтовано необхідність активізації процесів систематизації інформаційного законодавства в напрямі розроблення та прийняття проекту Інформаційного кодексу України.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, доступ, інформація про стан використання природних ресурсів, інформаційне суспільство.

**LEGAL PRINCIPLES OF ACCESS TO INFORMATION ON THE STATE
OF USE OF NATURAL RESOURCES**

Dikhtievskiy Volodymyr Petrovych,
Graduate Student at the Department of
Administrative and Commercial Law
(Zaporizhia National University,
Zaporozhye, Ukraine)

The scientific article defines the administrative and legal basis for access to information on the state of use of natural resources. The system of sources of information on the state of use of natural resources includes environmental monitoring data, registers, automated databases, cadastres of natural resources, archives, as well as certificates issued by public authorities and their officials. It is established that the administrative and legal provision of access to information on the state of use of natural resources is objectified in the rules of law contained in regulations – official documents of the law-making nature of the state legislative and executive authorities. It is emphasized that the legal regulation of access to information on the state of use of natural resources is carried out by an appropriate set of legal documents that can be classified by legal force, subject of legal regulation, scope, subject of adoption, the nature of regulatory impact. The purpose of the scientific article is to characterize the regulatory framework for access to information on the state of use of natural resources. It is determined that the legal framework of the regime of access to information on the state of use of natural resources in Ukraine is characterized by excessive branching of departmental regulation with dominance of bylaws, which indicates situational and fragmentary approaches to solving existing conflict of law enforcement problems. The system of sources of information on the state of use of natural resources includes environmental monitoring data, registers, automated databases, cadastres of natural resources, archives, as well as certificates issued by public authorities and their officials. The necessity of intensifying the processes of systematization of information legislation in the direction of development and adoption of the draft Information Code of Ukraine is substantiated.

Key words: administrative and legal regulation, access, information on the state of use of natural resources, information society.

Постановка проблеми. Визначення формування інформаційного суспільства як пріоритетного вектору розвитку української держави встановлено в Законі України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 9 січня 2007 року, де підкреслено, що інформація є основою розвитку людства, вільний доступ до неї гарантує належне забезпечення прав і законних інтересів кожного [1]. Згідно з визначеною концепцією формування інформаційного суспільства, в Україні встановлено одним із пріоритетних напрямів створення механізмів публікації інформації, яка має суспільне значення, загалом і інформації про стан використання природних ресурсів зокрема.

Ступінь наукової розробки проблеми. Окремі проблеми забезпечення доступу до публічної інформації, здійснення характеристики нормативно-правового регулювання його реалізації досліджувалися в наукових працях Т.О. Коломоець, Г.В. Кадникової, Ю.О. Легези, В.А. Ліпкан, О.А. Мандзюк, Л.І. Рудник, В.С. Цимбалюк та інших. Однак питання реалізації доступу до інформації про стан використання природних ресурсів, оптимізації його нормативно-правового регулювання комплексних досліджень не присвячено.

Метою наукової статті є визначення нормативно-правових засад доступу до інформації про стан використання природних ресурсів.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правове забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів об'єктивується в нормах права, що містяться в нормативних актах – офіційних документах правотворчого характеру органів державної законодавчої та виконавчої влади. Правове регулювання доступу до інформації про стан використання природних ресурсів здійснюється певним комплексом нормативно-правових документів, що можуть бути класифіковані за юридичною силою, за предметом правового регулювання, за сферою поширення, за суб'єктом прийняття, за характером нормативно-правового впливу.

Адміністративно-правове забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів характеризується значним масивом нормативно-правових актів.

Центральним актом забезпечення доступу до публічної інформації є законодавство, яке регулює режим доступу до відомостей, що відображають результати діяльності суб'єктів владних повноважень, а також сукупність відомостей, які містяться у відповідних реєстрах, що створюються внаслідок реалізації ними публічно-управлінських функцій.

Стан правового забезпечення доступу до інформації характеризується надлишковою формалізацією. Зокрема, уже у 2008 році правове регулювання інформаційних відносин представлено значним масивом законодавчих актів (їх кількість перевищувала 200), постанов Верховної Ради України, указів Президента України (їх загальна кількість становить понад 400). Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України у сфері інформаційного забезпечення здійснення публічного управління перевищує кількість понад 1000. Масив підзаконних нормативно-правових актів центральних органів виконавчої влади перевищує загальну чисельність понад 1200 [2]. Уже у вересні 2020 року цей показник збільшився майже удвічі. Конституційні засади забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів визначено в Конституції України (ст. ст. 32, 34, 50 тощо) [3].

На законодавчому рівні забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів необхідно відзначити положення таких законодавчих актів, як кодифіковані законодавчі акти (Кодекс України про адміністративні правопорушення, Кодекс адміністративного судочинства), звичайні закони, серед яких виділяються Закони України: «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про державну таємницю», «Про національну безпеку України», «Про видавничу справу», «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні», «Про телебачення та радіомовлення», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про доступ до судових рішень», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації» тощо.

Сукупність законодавчих нормативних актів, прийнятих Верховною Радою України, установлює організаційні процедури забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів, особливості її обігу, установлення обмежень використання тощо.

Необхідно відзначити низку галузевих нормативно-правових актів, що встановлюють особливості обігу інформації про стан використання природних ресурсів. Зокрема, необхідно виділити низку законодавчих актів, зокрема «Про нафту і газ», Гірничий закон України, «Про Державний земельний кадастр», «Про національну інфраструктуру геопросторових даних» тощо.

Процедура реалізації матеріальних норм, установлених у вищезазначених законодавчих актах, визначена в положеннях Постанов Кабінету Міністрів України: «Питання розпорядження геологічною інформацією» від 7 листопада 2018 р. № 939, «Про затвердження Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами» від 30 травня 2011 р. № 615, «Про реалізацію експериментального проекту із запровадження проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами шляхом електронних торгів» від 17 жовтня 2018 р. № 848, «Про затвердження Порядку адміністрування Державного земельного кадастру» від 27 грудня 2012 р. № 836, «Про затвердження Порядку охорони геодезичних пунктів» від 8 листопада 2017 р. № 836 тощо.

Окремі акти центральних органів виконавчої влади мають роз'яснювальну природу положень. Зокрема, у Листі Державної фіскальної служби України «Щодо забезпечення адміністрування плати за землю» від 13.07.2017 № 18473/7/99-99-12-02-03-17 визначено, що до системи Державного земельного кадастру включаються відомості про величину нормативної грошової земельної ділянки, а також інформація про документацію із землеустрою та оцінки земель щодо земельної ділянки й інші документи, на підставі яких встановлено відомості про земельну ділянку (ч. 1 ст. 15 Закону України «Про Державний земельний кадастр») [4].

Отже, до системи підзаконних нормативно-правових актів у сфері забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів за своєю юридичною силою належать укази Президента України, постанови й розпорядження Кабінету Міністрів України, накази центральних органів виконавчої влади, рішення органів місцевого самоврядування.

Згідно зі ст. 9 Конституції України [3], до складника національної правової системи належать міжнародні правові акти, що ратифіковані Верховною Радою України в установленому законом порядку; тому вимагають аналізу міжнародні правові документи в розрізі забезпечення функціонування режиму доступу до інформації про стан використання природних ресурсів як різновиду публічної інформації.

Одним із визначальних етапів розвитку світових стандартів розбудови правової демократичної держави стало прийняття Загальної Декларації прав людини 10 грудня 1948 року Організацією Об'єднаних Націй [5]. Статтею 19 Загальної декларації прав людини встановлено, що особа має право в межах реалізації права на свободу переконань, на свободу пошуку, одержання та поширення інформації [5]. Деталізація міжнародних стандартів забезпечення прав і свобод людини у сфері інформації в подальшому відбулася в Європейській конвенції прав людини і основоположних свобод [6], де в ст. 10 визначено, що реалізація права на свободу поглядів передбачає свободу «дотримуватися своїх поглядів, одержувати й передавати інформацію та ідеї без втручання органів державної влади й незалежно від кордонів».

Спеціальні міжнародно-правові стандарти встановлюються щодо питань доступу та обігу інформації про стан довкілля, яка також за своєю сутністю належить до категорії публічної, володіння якою сприяє належному забезпеченню права кожної особи на сприятливе навколишнє природне середовище. Це закріплено Орхуською конвенцією 1999 р. [7], у ст. 4 якої визначено процедуру реагування державного органу на запит про надання відомостей про стан довкілля. Варто акцентувати увагу, що ст. 1 Орхуської конвенції встановлено, що під державним органом необхідно розуміти не лише орган державної чи муніципальної влади, а й приватних осіб – фізичних чи юридичних осіб, «які виконують державні адміністративні функції згідно з національним законодавством, включаючи конкретні обов'язки, види діяльності й послуги, що мають причетність до навколишнього середовища, а також до державних органів-розпорядників екологічної

інформації зараховано всіх інших учасників правовідносин, що виконують державні обов'язки та функції чи надають публічні послуги, предметом яких є стан навколишнього природного середовища, при цьому вони перебувають під наглядом відповідних центральних органів виконавчої влади» [7].

До системи міжнародно-правових актів, ратифікованих Україною, що є складником законодавства у сфері доступу до публічної інформації, та її складника – інформації про стан використання природних ресурсів зокрема, належать такі міжнародні акти, як Рекомендація № 854 (1979) Парламентської Асамблеї Ради Європи «Про доступ громадськості до інформації, що є в розпорядженні державних органів, та свободу інформації»; Рекомендація № R (81) 19 Комітету Міністрів Ради Європи «Про доступ до інформації, що знаходиться в розпорядженні державних органів» 1981 р.; «Йоганнесбурзькі принципи. Національна безпека, свобода висловлювань і доступ до інформації»; «Модельний закон про свободу інформації» міжнародної неурядової організації «Артикль 19».

Варто відзначити, що виділяється низка міжнародних актів, які, попри відсутність їх ратифікації Верховною Радою України, установлюють основоположні засади забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів. Зокрема, одним із таких міжнародних актів є Рекомендація Rec (2004) 15 Комітету міністрів держав-членів Ради Європи щодо впровадження електронного урядування та Конвенція про доступ до офіційних документів від 18 червня 2009 р. (ETS № 205) [8]. Однак при цьому забезпечення запровадження ідеї електронного урядування та електронного судочинства належить до одного з пріоритетних напрямів розвитку сучасної української держави. Свідченням такого твердження є створення в Україні спеціального центрального органу виконавчої влади, до компетенції якого зараховано сприяння активізації процесів «діджиталізації» здійснення публічного управління, яким є Державне агентство з питань електронного урядування [9].

Особливе значення з питань нормативно-правового регулювання доступу до інформації про стан використання природних ресурсів на міжнародно-правовому рівні має Конвенція про оцінку впливу на навколишнє природне середовище в транскордонному аспекті, ратифікована Законом України від 19.03.1999 № 534-XIV [10], і Протокол про стратегічну екологічну оцінку до Конвенції про оцінювання впливу на навколишнє середовище в транскордонному аспекті, ратифікований Законом України від 01.07.2015 № 562-VIII [11]. У подальшому реалізація вимоги перегляду системи ефективності здійснення контролю за використанням природних ресурсів та імплементацією європейських стандартів його здійснення в Україні зумовила здійснення в такій сфері трансформаційних змін. Реформування системи здійснення контролю за використанням природних ресурсів відповідно до європейських стандартів визначило доцільність відмови на законодавчому рівні від процедури проведення державної та громадської екологічної експертизи, що спричинило втрату чинності відповідних нормативно-правових актів. Так, із набуттям чинності Законом України «Про оцінку впливу на довкілля» [12] скасовано положення Закону України «Про екологічну експертизу» [13] і прийнято цілий масив підзаконних нормативно-правових актів. Так, упровадження оцінювання впливу на довкілля спричинило створення відповідного загальнонаціонального реєстру, порядок ведення якого визначено Постановою Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2017 р. № 1026 [14].

До системи джерел інформації про стан використання природних ресурсів належать дані моніторингу довкілля, реєстри, автоматизовані бази даних, кадастри природних ресурсів, архіви, а також довідки, видані органами державної влади та їх посадовими особами. Нормативне закріплення процедури доступу до таких відомостей визначено в Положенні про державну систему моніторингу довкілля, затвердженому

Постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 № 391 [15]; Порядку функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар, затвердженому Постановою Кабінету Міністрів України від 21.04.2006 № 554 [16]; Вимогах до переліку та змісту документів для надання експертного висновку про рівень надзвичайної ситуації, затверджених Наказом Міністерства внутрішніх справ України від 04.09.2014 № 905 [17]; Методичних рекомендаціях з розрахунку та узагальнення індикаторних показників моніторингу якості питної води та стану питного водопостачання, затверджених Наказом Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 04.03.2013 № 78; Методичних рекомендаціях «Оцінка ризику для здоров'я населення від забруднення атмосферного повітря», затверджених Наказом Міністерства охорони здоров'я від 13.04.2007 № 184 [18], тощо.

Загалом необхідно зробити висновок, що до проблем нормативно-правового регулювання забезпечення доступу до інформації про стан використання природних ресурсів належить невизначеність механізму застосування відповідальності службовців за порушення цих стандартів; підміна законодавчої регламентації регуляцією підзаконними нормативними актами; суперечність норм різних нормативно-правових актів у цій сфері; відсутність належної систематизації нормативно-правових актів. Сфера доступу до екологічної інформації характеризується значним масивом підзаконних «відомчих» нормативно-правових актів, що свідчить про фрагментарний підхід до врегулювання колізійних проблем правозастосування. Подолання проблеми надмірного відомчого регулювання суспільних відносин загалом і з питань забезпечення доступу до екологічної інформації зокрема пов'язується з виключенням зі сфери компетенції більшості центральних органів виконавчої влади, крім вузького кола міністерств, права видавати нормативні акти, що обмежують права та свободи громадян, передусім право на отримання відомостей [19, с. 57].

Висновки. Отже, нормативно-правова база режиму доступу до інформації про стан використання природних ресурсів в Україні характеризується надмірною розгалуженістю відомчого регулювання з домінуванням актів підзаконної юридичної сили, що свідчить про ситуативний і фрагментарний підходи до вирішення наявних колізійних проблем правозастосування. Подолання такої проблеми вбачається шляхом активізації процесів систематизації інформаційного законодавства в напрямі розроблення та прийняття проекту Інформаційного кодексу України.

Список використаних джерел:

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січня 2007 р. № 537-V. *Відомості Верховної Ради України*. 2007. № 12. Ст. 102.
2. Електронне урядування : навчальний посібник / А.І. Семенченко та ін. Херсон : Грані, 2014. 391 с.
3. Конституція України від 28 червня 1996 року. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
4. Щодо забезпечення адміністрування плати за землю : Лист Державної фіскальної служби України від 13.07.2017 № 18473/7/99-99-12-02-03-17. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v8473872-17#Text>.
5. Загальна декларація прав людини 1948 р. *Інформаційне законодавство : збірник законодав. актів : у 6 т. / за заг. ред. Ю.С. Шемшученка, І.С. Чижка*. Київ : Юрид. думка, 2005. Т. 5 : Міжнародно-правові акти в інформаційній сфері. С. 5–17.

6. Про ратифікацію Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, Першого протоколу та протоколів № № 2, 4, 7 та 11 до Конвенції : Закон України від 17 липня 1997 р. № 475/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 40. Ст. 263.

7. Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля, ратифікована Законом України від 6 липня 1999 р. № 832-XIV. *Правове регулювання інформаційної діяльності в Україні*: станом на 1 січня 2001 р. / упоряд. С.Е. Демський ; відп. ред. С.П. Павлюк. Київ : Юрінком Інтер, 2001. С. 62–67.

8. Council of Europe Convention on Access to Official Documents CETS № 205. URL: http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/205?coeconventions_WAR_coeconventionsportlet_languageId=ru_RU.

9. Відкриті дані. Державне агентство з питань електронного урядування. URL: <https://www.e.gov.ua/ua/projects/opendata>.

10. Про ратифікацію Конвенції про оцінку впливу на навколишнє природне середовище у транскордонному аспекті : Закон України від 19.03.1999 № 534-XIV. *Відомості Верховної Ради України*. 1999. № 18. Ст. 153.

11. Про оцінку впливу на довкілля : Закон України від 23 травня 2017 року № 2059-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2017. № 29. Ст. 315.

12. Про екологічну експертизу : Закон України від 9 лютого 1995 року (утратив чинність). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/45/95-вр#Text>.

13. 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. *Офіційний вісник України*. 2018. № 2. Ст. 58.

14. Про затвердження Положення про державну систему моніторингу довкілля : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 березня 1998 р. № 391. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13. Ст. 91.

15. Про затвердження Порядку функціонування національної системи оцінки антропогенних викидів та абсорбції парникових газів, які не регулюються Монреальським протоколом про речовини, що руйнують озоновий шар : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 квітня 2006 р. № 554. *Офіційний вісник України*. 2006 . № 17. Ст. 1266.

16. Про затвердження Вимог до переліку та змісту документів для надання експертного висновку про рівень надзвичайної ситуації : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 04.09.2014 № 905. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1193-14#Text>.

17. Про затвердження Методичних рекомендацій з розрахунку та узагальнення індикаторних показників моніторингу якості питної води та стану питного водопостачання : Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 4 березня 2013 р. № 78. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN85472.html.

18. Методичні рекомендації «Оцінка ризику для здоров'я населення від забруднення атмосферного повітря», затверджені Наказом Міністерства охорони здоров'я від 13.04.2007 № 184 : Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 13.04.2007 № 184. URL: https://zakononline.com.ua/documents/show/98354__98354.

19. Державне управління в Україні / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 437 с.

УДК 349.41

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.14>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ РЕГУЛЮВАННЯ ЗЕМЕЛЬНИХ ОРЕНДНИХ ВІДНОСИН

Кузьменко Юлія Василівна,
доктор педагогічних наук, доцент,
професор кафедри адміністративного
права та адміністративної діяльності
(Херсонський факультет Одеського
державного університету внутрішніх
справ, м. Херсон, Україна)

У статті розкрито правову сутність категорії оренди землі, окреслено головні чинники врегулювання орендних адміністративно-правових відносин учасників договору. Визнано, що одним із важливих факторів правового функціонування ринку земель в Україні є врегульована система орендних відносин для уникнення правопорушень. Здійснено аналіз Закону України «Про оренду землі» та Земельного кодексу України щодо виокремлення об'єкту оренди землі – земельної ділянки. Охарактеризовано складники механізму укладення договору оренди земельної ділянки: договірні відносини між учасниками, строки оренди (дата укладання і строк дії договору), платний характер орендних відносин і форми оплати, чіткість прописаних умов договору й обов'язковість їх дотримання для всіх учасників. Акцентовано увагу, що орендна плата може вноситися орендарем у таких формах: грошовій, натуральній або відробіткової, а також законодавчо дозволено поєднувати ці форми оплати під час укладання договору оренди землі. Окреслено покроковий механізм укладення договору оренди землі в сучасних умовах відповідно до чинного земельного законодавства України: перший крок – отримання індивідуального кадастрового номера; другий – реєстрація права власності в Державному реєстрі прав на нерухоме майно; третій – укладення договору та реєстрація за орендарем права оренди земельної ділянки. Висловлено думку, що у сфері договірних орендних відносин земельних ділянок повинні бути створені вигідні умови як для ведення бізнесу орендарем, так й для отримання прибутку землевласником. Кожен землевласник мусить обов'язково прописувати умови, що після використання його земельної ділянки орендарем земля має залишатися родючою та прибутковою. Необхідно створити підтримку держави щодо конкурентних відносин на ринку землі, що сприятиме створенню вигідних умов для всіх учасників орендних відносин, більшого прибутку, дбайливого використання орендованої землі.

Ключові слова: оренда землі, орендні земельні відносини, договір оренди, право оренди земельної ділянки.

ADMINISTRATIVE AND LEGAL ASPECT OF REGULATION OF LAND RENTAL RELATIONS

Kuzmenko Yuliia Vasylivna,
Doctor of Pedagogical Sciences,
Associate Professor,
Professor at the Department
of Administrative Law
and Administrative Activity
(Kherson Faculty of Odessa State
University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

The article reveals the legal nature of the land lease category, identifies the main factors for regulating the lease of administrative and legal relations of the parties to the agreement. It is recognized that one of the important factors of the legal functioning of the land market in Ukraine is a system of leased relations to prevent delinquency.

The analysis has regarded the Law of Ukraine "On Land Lease" and the Land Code of Ukraine the allocation of the object of land lease – land. There are described the components of the mechanism for concluding a land lease agreement: contractual relations between participants, lease terms (date of conclusion and validity of this agreement), paid nature of lease relations and forms of payment, clear terms and conditions of the agreement and mandatory compliance for all participants. It is emphasized that the rent can be paid by the tenant in the following forms: monetary, in-kind or developmental, as well as legally allowed to combine these forms of payment when concluding a land lease agreement.

It is determined the mechanism for concluding a land lease agreement in modern conditions in accordance with the current land legislation of Ukraine: the first step is to obtain an individual cadastral number; the second is the registration of ownership in the State Register of Rights to Real Estate; the third – conclusion of an agreement and registration by a lessee of the right to lease a land plot.

The opinion was expressed that in the field of contractual lease relations of land plots, favorable conditions should be created, both for the tenant to conduct business and for the landowner to make a profit. Each landowner must necessarily prescribe the conditions that after the use of his land by the tenant, the land should remain fertile and profitable. It is necessary to create state support in relation to competitive relations in the land market, to promote the creation of favorable conditions for all participants in lease relations, greater profit, and careful use of leased land.

Key words: land lease, lease land relations, lease agreement, the right to lease land.

Постановка проблеми та її актуальність. У національній адміністративно-правовій системі продовжують свій розвиток ринкові земельні відносини. Основними такими правовідносинами в Україні є оренда, застава, купівля-продаж, обмін, дарування, успадкування тощо. Найпоширенішою є оренда землі, проте на практиці виникають проблеми, що пов'язані з укладанням і виконанням договорів оренди, формою та розміром орендної плати, її нарахуванням. Актуальність таких проблем потребує подальшого пошуку шляхів їх вирішення.

Ринкова економічна модель розвитку українського суспільства передбачає створення повноцінного земельного ринку, оскільки всі фактори виробництва повинні функціонувати в єдиному ринковому просторі. Відсутність хоч одного з чинників, що визначають системність і цілісність ринкових механізмів, може

призвести до порушень законів ринкової економіки, а з часом до розбалансування системи. Тому необхідно врегулювати правове поле земельних відносин відповідно до сучасних вимог ринку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Увагу питанням формування ринку земель, оцінювання земель, їх правового визначення приділяли такі вчені: О.І. Баран, Л.В. Богач, О.В. Горпинич, В.М. Заяць, Н.В. Ільків, В.М. Другак, О.Ф. Ковалишин, Л.Я. Новаковський, М.В. Опара, О.В. Проніна, П.Т. Саблук, О.В. Сакаль, А.М. Третяк, І.В. Ушакова-Кирпич, Ю.Є. Ходико й ін.

Одним із важливих факторів правового функціонування ринку земель є врегульована система орендних відносин, тому **мета статті** – окреслити поняття «оренда землі» й головні чинники врегулювання орендних адміністративно-правових відносин.

Виклад основного матеріалу. Ми погоджуємося з думкою Н.В. Андрусенка, що успішний розвиток вітчизняної економіки ринковим шляхом передбачає створення повноцінного ринку земель, оскільки всі фактори виробництва мають функціонувати в єдиному ринковому середовищі. Відсутність у ньому будь-якого з факторів, які визначають цілісність і системність ринкових механізмів, призводить до порушення законів ринкової економіки, а згодом і до її розбалансування [1, с. 105].

Відмітимо, що найбільш проблемним сьогодні є функціонування ринку земель сільськогосподарського призначення. Тому вдосконалення правових механізмів зміни права власності на землю, подолання бюрократичної протидії, підвищення ефективності аграрного виробництва й оптимізації структури земельного фонду країни за типом власників і виробників повинні ефективно вплинути на розвиток аграрної сфери економіки.

Правове поле з питання оренди землі охоплює такі нормативно-правові документи: Земельний кодекс України, Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України, Закон України «Про оренду землі», Постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Типового договору оренди землі» від 3 березня 2004 року № 220 тощо.

У статті 1 Закону України «Про оренду землі» визначено, що «оренда землі – це засноване на договорі строкове платне володіння і користування земельною ділянкою, необхідне орендареві для проведення підприємницької та інших видів діяльності».

Охарактеризуємо складники механізму укладення договору оренди земельної ділянки.

По-перше, оренда завжди передбачає договірні відносини. Без договору немає оренди. Проте, за статистикою, усе ж таки такі правопорушення є. Наприклад, ті випадки, коли від орендарів будинків чи інших будівель незаконно вимагають сплачувати орендну плату за землю, хоча договору оренди землі не укладено. Проблемним моментом є й те, що більшість с/г підприємств стають заручниками недосконалої системи реєстрації, бо протягом довгого часу не можуть зареєструвати право оренди, що виникло за таким договором, а в результаті ми спостерігаємо порушення орендних відносин. Велика кількість таких правопорушень спостерігалася у 2013 році, що пов'язано зі змінами в порядку виникнення права оренди. Головна причина полягала у відсутності перехідних положень, а також непродуманих кроків у переході повноважень реєстрації права від однієї держустанови до іншої, відсутності єдиної інформаційної бази.

Аналіз статистичних даних щодо кількості укладених договорів оренди земельної частки (паю) в масштабі адміністративно-територіальних одиниць показав, що з 2015 року відбувається збільшення укладення договорів оренди. Серед недоліків формування єдиної бази зареєстрованих договорів і появи проблем з реєстрацією

договорів можемо назвати такі: виготовлення комерційними структурами технічної документації поспіхом, без проведення конкурсних засад; підхід до процесу приватизації земель не на цілеспрямованій і системній основі.

По-друге, оренда, відповідно до земельного законодавства, є явищем строковим. Сьогодні найпоширенішим строком укладення договору оренди земельної частки (паю) є 4–5 років. Проте позитивною є тенденція щодо ситуації, коли орендодавці надають перевагу укладанню договорів на все більші терміни: від 6 до 10 років. Серед позитивних факторів такої ситуації варто назвати сприяння веденню агробізнесу; чіткому контролю держустановами орендних відносин; зростання довіри орендодавця до постійного користувача його землею; дбайливе ставлення до землі орендаря; уникнення проблем щодо постійної реєстрації права оренди у зв'язку з його переукладенням чи пролонгацією. Негативним фактором є те, що орендар протягом оговореного договором терміну оренди не зацікавлений у підвищенні ціни за користування землею відповідно до ринкових цін. Землевласники стають заручником «кабальних» відносин з орендарем, не можуть розірвати договір чи змінити ціну оренди. «Сучасні реалії спонукають нас до активного обговорення та дій щодо протидії злочинам у різних сферах життя» [4, с. 12].

Отже, натепер орендодавці зацікавлені в укладанні договорів на більші строки. Проте для цього необхідно витримати певну юридичну послідовність: реєстрація земельної ділянки в Державному земельному кадастрі – оформлення права власності – реєстрація права оренди. Лише за таких кроків можна уникнути правопорушень у земельних відносинах.

По-третє, оренда землі має платний механізм. Відповідно до Закону України «Про оренду землі», орендна плата може вноситися орендарем у таких формах: грошовій, натуральній або відробіткової. Законодавчо дозволено поєднувати ці форми оплати під час укладання договору, оскільки кожна з них має як переваги, так і недоліки для обох сторін.

По-четверте, договір оренди земельної ділянки має чіткі прописані умови, якщо їх не дотримуватися, то він може бути визнаним недійсним. Ці умови прописано в статті 15 Закону України «Про оренду землі», а саме:

- об'єкт оренди;
- орендна плата з чітким зазначенням її розміру;
- дата укладання та строк дії цього договору.

Зауважимо, що об'єктом оренди землі, згідно зі статтею 79 Земельного кодексу України, є земельна ділянка: «Земельна ділянка – це частина земної поверхні з установленними межами, певним місцем розташування, з визначеними щодо неї правами» [2]. Тому цілком логічно, що земельна ділянка завжди конкретна, має певні характерні ознаки, що дає змогу вичленили її із загальної маси земель. Перерахуємо ці ознаки:

1. «Межі земельної ділянки, винесені в натуру (позначені на місцевості) та закріплені межовими знаками.

2. Місце розташування. Передбачає не лише розміщення, а й координати земельної ділянки, визначені за так званими кутами повороту (вершинами багатокутника, яким є земельна ділянка) у прив'язці до геодезичної мережі.

3. Права на земельну ділянку. Ці права включають не лише речове право на землю (власність, постійне користування, оренда, сервітут, емфітевзис, суперфіцій), але й правовий режим земельної ділянки згідно з категорією, до якої вона належить, встановлені та існуючі для цієї ділянки обмеження (обтяження)» [5, с. 25].

Первинне визначення названих ознак відбувається під час формування земельної ділянки. Вона повинна бути зареєстрована в Державному земельному кадастрі й мати свій індивідуальний кадастровий номер.

Аналіз Державного земельного кадастру дає підстави стверджувати, що земельні ділянки передано у власність громадянам України, видано державні акти на право власності, проте не всі сьогодні є зареєстрованими в кадастрі та мають кадастровий номер. Отже, для уникнення правопорушень укладення договору оренди землі першим кроком має бути отримання індивідуального кадастрового номера. Другим кроком – реєстрація права власності в Державному реєстрі прав на нерухоме майно. Останній крок – укладення договору та реєстрація за орендарем права оренди земельної ділянки.

На нашу думку, раціональним буде крок держави на законодавчому рівні спростити цей процес, оскільки держава вже визнала за таким громадянином право власності земельною ділянкою.

Підкреслимо, що стосовно земель сільськогосподарського призначення проблемою є парцеляція с/г земель. Необхідне вирішення головної проблеми, так званої «черезполосиці» – відсутність права обробляти земельні ділянки єдиним масивом. Підприємства йдуть на порушення й без відповідних документів здійснюють обмін земельними територіями. Більшість аграрних підприємств вирішують це проблемне питання через залучення представників держадміністрацій, сільських голів, голів територіальних громад і підписують так звані договори міни, проте вони не мають юридичної сили. Правильним кроком натепер є укладення договорів суборенди. Ми вважаємо, що вирішення проблемних моментів «черезполосиці» має відбуватися шляхом укладання договору суборенди земельної ділянки с/г призначення та обов'язкової реєстрації в кадастрі.

Вищезазначені проблеми мають бути вирішені на рівні закону. Необхідно здійснювати контроль за цими договорами, їх правомірністю, обов'язковістю реєстрації з боку територіальних органів Держгеокадастру, нотаріату. Це унеможливить застосування корупційних дій з боку державних службовців і дасть змогу вирішувати спірні питання в процесі орендних відносин земель [3, с. 68].

Державний земельний кадастр сьогодні є єдиною офіційно визнаною державою інформаційною системою. У ній зібрано відомості про більшість земельних ділянок, права на які виникли до 2013 року. Тому, на нашу думку, перенесення цих відомостей до Державного реєстру в автоматизованому режимі є продуктивним і конструктивним кроком проведення державної політики щодо вирішення проблеми реєстрації земельних ділянок с/г призначення, суттєво прискорить реєстрацію прав оренди земель, які виникли за вже укладеними договорами.

Висновки. Ураховуючи генезу становлення й розвитку ринку землі в Україні, вважаємо, що у сфері договірних орендних відносин земельних ділянок повинні бути створені вигідні умови як для ведення бізнесу орендарем, так і для отримання прибутку землевласником. Кожен землевласник мусить обов'язково прописувати умови, що після використання його земельної ділянки орендарем земля має залишатися родючою та прибутковою. Необхідно створити підтримку держави щодо конкурентних відносин на ринку землі, що сприятиме створенню вигідних умов для всіх учасників орендних відносин, більшого прибутку, дбайливішого використання орендованої землі.

Перспективними для наших подальших розвідок у цьому напрямі є дослідження проблем українського законодавства щодо укладення договорів оренди земель сільськогосподарського призначення.

Список використаних джерел:

1. Андрусенко Н.В. Формування та регулювання ринку землі. *Вісник Білоцерківського державного аграрного університету*. Вип. 63. Біла Церква : БНАУ, 2009. С. 104–107.
2. Земельний кодекс України : Кодекс України від 25.10.2001 № 2768-III. Дата оновлення: 21.02.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2768-14> (дата звернення: 07.06.2020).
3. Коваль О.М. Організаційно-економічні особливості використання земельних ресурсів в сільськогосподарських підприємствах України. *АгроСвіт: Інформаційно-аналітичний журнал*. 2011. № 7. С. 69.
4. Кузьменко Ю.В. Правове поле у сфері протидії рейдерству. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки»*. Вип. 4. Т. 2. С. 12–16.
5. Шкільов О.В. Підприємницька діяльність сільськогосподарських підприємств на пореформеному етапі ринкових відносин. *АгроСвіт: Інформаційно-аналітичний журнал*. 2010. № 10. С. 26.

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.15>

ЩОДО ПОНЯТТЯ «АДМІНІСТРАТИВНИЙ АКТ»: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ ПІДХІД

Маркова Олена Олегівна,

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри юридичних дисциплін

(Сумська філія Харківського

національного університету внутрішніх

справ, м. Суми, Україна)

У статті автор висвітлює питання, пов'язане з формами об'єктивізації результатів адміністративної процедури. У всіх європейських країнах інститут адміністративної процедури врегульовано на законодавчому рівні (закон або кодекс), прямо закріплена форма, у якій об'єктивується результат діяльності (дій) органів в адміністративну процедуру. З огляду на необхідність розвитку нашої держави в європейському напрямі, принципово важливо враховувати підходи до розгляду цього питання в країнах Європейського Союзу. Автор використовує компаративістський підхід у питанні огляду й дослідження чинних форм об'єктивізації результатів процедури, закріплених у європейських законодавчих актах про адміністративну процедуру. Об'єктом огляду є законодавство й доктринальні концепції таких країн, як Польща, ФРН та США. Органи публічної адміністрації в особі посадових осіб у кожному конкретному випадку залежно від суті адміністративної справи вибирають форму, у якій буде відображатися результат їхньої діяльності. Складником правозастосовної діяльності вищевказаних органів є адміністративно-процедурна діяльність, яка здійснюється в установлених формах і відповідними методами. Основним нормативно-правовим актом у Польщі, який регламентує питання, пов'язане з оформленням результатів проведення адміністративної процедури, є Кодекс адміністративного провадження. Проаналізувавши положення Кодексу, можемо виділити три форми: адміністративне рішення, постанову й угоду. Аналізуючи Закон ФРН про адміністративну процедуру на предмет форм об'єктивізації результатів адміністративної процедури, відзначимо, що вони залежать від виду адміністративної процедури: результати формальної процедури й неформальної відображаються в адміністративному акті, публічно-правовій угоді, а процедури затвердження планів – у постанові.

Ключові слова: форма об'єктивізації результатів адміністративної процедури, адміністративний акт.

REGARDING THE CONCEPT OF "ADMINISTRATIVE ACT":
COMPARATIVE LEGAL APPROACH

Markova Elena Olehivna,
Candidate of Law Science,
Associate Professor,
Associate Professor at the Department
of Legal Disciplines
(Sumy branch of Kharkiv National
University of Internal Affairs,
Sumy, Ukraine)

In the article the author covers the issue related to the forms of objectification of the results of the administrative procedure. In all European countries, the institution of administrative procedure is regulated at the legislative level (law or code), which directly enshrines the form in which the result of the activities (actions) of the bodies in the administrative procedure. Given the need for the development of our country in the European direction, it is essential to take into account the approaches to this issue in the European Union. The author uses a comparative approach to the review and study of existing forms of objectification of the results of the procedure, enshrined in European legislation on administrative procedure. The object of the review is the legislation and doctrinal concepts of such countries as Poland, Germany and the USA. Public administration bodies represented by officials in each case, depending on the nature of the administrative case, choose the form in which is carried out in the prescribed forms and appropriate methods.

The activity of the bodies in the administrative procedure is carried out with the help of administrative-procedural form, which is associated with positive actions, the resolution of undisputed individual cases, with the adoption of individual law enforcement administrative acts. The main normative legal act in Poland, which regulates the issue related to the registration of the results of the administrative procedure is the Code of Administrative Procedure.

After analyzing the provisions of the code, we can distinguish three forms: administrative decision, resolution and agreement. It is in them that the result of the administrative procedure materializes.

Analyzing the German Law on Administrative Procedure for forms of objectification of the results of administrative procedure, we note that they depend on the type of administrative procedure: the results of formal and informal procedures are reflected in the administrative act? Public agreement and procedures for approval of plans in the resolution.

Key words: form of objectification of results of administrative procedure, administrative act.

Діяльність органів у рамках адміністративної процедури є правозастосовною, оскільки спрямована на встановлення індивідуальних правових наслідків – суб'єктивних прав та обов'язків – і їх реалізацію шляхом прийняття індивідуального правового рішення щодо персоніфікованих суб'єктів – правозастосовного акта. Правовий результат діяльності органів публічної адміністрації відображається в прийнятті адміністративного акта (індивідуального акта управління), який є однією з форм публічного (державного) управління – діяльності органів публічної адміністрації.

Використовуючи компаративістський підхід, ми звернемося до зарубіжного законодавчого та доктринального досвіду з метою проведення огляду й аналізу чинних форм об'єктивізації результатів процедури.

У законодавстві європейських країн про адміністративну процедуру використовується поняття «адміністративний акт», проте його зміст різний. Наприклад, у Франції практично все, що виходить від адміністрації й має публічний характер, уважається адміністративним актом, який може бути односторонніми, двосторонніми або багатосторонніми, індивідуальними і нормативними. До адміністративних актів – *acte administratif* – у Франції зараховують й адміністративні договори [1, с. 240] (як бачимо, широке тлумачення поняття). Хоча не виключено, що в цьому разі відмінності в підходах можуть бути зумовлені й труднощами перекладу, адже у французькій мові є конструкція, близька до терміна «адміністративний акт» – «акт адміністрації» (*acte de l'administration*). Однак у більшості країн Європи адміністративними актами є тільки індивідуальні рішення.

У законодавстві ФРН поняття адміністративного акта – *Verwaltungsakt* – є центральною категорією адміністративно-правової доктрини, під ним розуміється «будь-яке розпорядження, рішення, спрямоване на врегулювання окремого випадку у сфері публічного права, яке здійснюється органом влади й має безпосередні зовнішні правові наслідки» [2, с. 38]. У Польщі під адміністративним актом розуміють владну юридичну дію адміністративного органу, спрямовану на виникнення конкретних, індивідуально визначених юридичних наслідків [3]. Загалом у підходах до розуміння поняття адміністративного акта в Європі домінує саме німецька доктрина.

Зокрема, у документах Ради Європи, Європейської Комісії та Європейського суду з прав людини під поняттям «адміністративний акт» розуміють будь-яке індивідуальне рішення: а) прийняте під час здійснення публічної влади; б) має характер прямої дії й правомірно чи неправомірно стосується прав, свобод та інтересів приватних осіб; в) не є актом, який виконується під час здійснення судових функцій [4].

Отже, у дослідженні під поняттям «адміністративний акт» розуміємо індивідуальний акт, який спрямований на створення, зміну або припинення прав та обов'язків особи (осіб). Розглянемо й проаналізуємо законодавство та доктрину європейських країн Польщі, Німеччини, Франції та США на предмет закріплення різних форм об'єктивізації результатів адміністративної процедури.

У Польській доктрині використовується загальне поняття *Rozstrzygnięcia*, що в перекладі означає рішення, прийняте на підставі положень Кодексу адміністративного провадження (далі – КАП), яке є не тільки однією з основних форм урегулювання адміністративної справи (дозволу), а також може використовуватися для вирішення питань, що виникають у ході адміністративного провадження. Рішення залежно від змісту може називатися так: *decyzję administracyjną* – адміністративне рішення, *postanowienia*, *ugoda* – договір [5].

Основною формою вирішення адміністративної справи, що повністю або частково припиняє розгляд в адміністративному провадженні, є адміністративне рішення, яке приймається органом публічної адміністрації в результаті розгляду конкретної адміністративної справи – *załatwia sprawę*. Відповідно до положень КАП, ст. 104 § 1, адміністративний орган веде розгляд у справі, яка належить до його компетенції, що закінчується прийняттям рішення. Будь-яка адміністративна процедура повинна бути належним чином завершена шляхом прийняття адміністративного рішення, незалежно від того хто зніціював початок адміністративної процедури, обов'язком органу є її належне проведення й остаточне врегулювання. У польській доктрині під адміністративним рішенням *decyzję administracyjną* розуміють кваліфікований адміністративний акт, який характеризується односторонністю, зовнішнім характером, індивідуальністю й конкретною формою, приймається за результатами адміністративної процедури. Учені виділяють три концепції «адміністративного рішення»:

матеріальну, формальну й теоретичну концепції [4]. Відповідно до формальної, це кваліфікований, односторонній, владний адміністративний акт, що є проявом волі органу публічної адміністрації – organu administracji publicznej, приймається на підставі норм адміністративного права, урегульовує конкретну справу в адміністративному провадженні; згідно з матеріальною концепцією, це рішення, яке приймається відповідно до положень Кодексу, незалежно від того чи визначає це рішення права й обов'язки сторін; відповідно до теоретичної концепції, це рішення про застосування норма адміністративного права, що дає змогу виключити його зі сфери дії актів загального й абстрактного характеру. Також немає сумнівів у тому, що характер (адміністративний характер) адміністративного акта визначається його змістом, а не найменуванням, тому адміністративним рішенням вважається дозвіл на продаж алкогольних напоїв, дозвіл на зброю, видану компетентним органом поліції, концесія для конкретних видів комерційної діяльності (наприклад, для виробництва й продажу вибухових речовин, зброї та боеприпасів, а також продуктів і технологій для військових або поліцейських цілей), постанова. Адміністративне рішення є актом застосування норм права, тому воно має містити обґрунтування (фактичне та юридичне) норм матеріального права щодо конкретної адміністративної справи. Зміст фактичного та юридичного обґрунтування мають бути взаємопов'язані. Вимоги до оформлення та реквізити адміністративного рішення закріплені в ст. 107 КАП. Адміністративне рішення вступає в силу після закінчення строку на апеляцію – 14 днів з дня прийняття рішення.

Рішення в рамках загальної адміністративної процедури також може бути прийнято у формі постанови (w formie postanowienia). Постанова відрізняється від адміністративного рішення (decyzji administracyjnej) предметом. Постанова не вирішує адміністративну справу, що є предметом провадження, а отже, не визначає права й обов'язки сторін у сфері матеріального права; у ній відображаються процедурні питання, які виникають у ході провадження (порушення справи, зупинення провадження). Постанова може бути оскаржена протягом 7 днів з дати його прийняття. Скарга подається до вищої інстанції через орган, який розглядав справу. Вимоги до оформлення постанови закріплені в ст. 124 КАП.

З метою забезпечення демократизації адміністративного провадження в Кодекс адміністративного провадження Польщі введений інститут адміністративної угоди, який регулюється ст. ст. 13 і 114–122. Адміністративна угода є альтернативною формою врегулювання адміністративної справи, еквівалентом адміністративного рішення. Відмінність у тому, що адміністративне рішення є актом органу публічної адміністрації, а угода – актом сторін адміністративного провадження. Згідно зі ст. 104 КАП, орган публічної адміністрації вирішує справу (załatwia sprawę) шляхом винесення рішення, якщо інша форма не передбачена Кодексом. Угода як форма вирішення справи передбачена ст. 13 КАП: «... адміністративна справа, у якій беруть участь сторони з конфліктуючими інтересами, може вирішуватися шляхом урегулювання в органі публічної адміністрації за допомогою адміністративної угоди». Обов'язком органу публічної адміністрації є дії, які спрямовані на спонукання сторін до врегулювання адміністративної справи за допомогою укладення адміністративної угоди. Адміністративна угода як форма вирішення адміністративної справи введена в КАП з метою зміцнення позиції сторони в адміністративному провадженні у відносинах з органом публічної адміністрації. Угода укладається між сторонами адміністративного провадження в адміністративній справі та затверджується органом, який розглядає цю справу, замінюючи адміністративне рішення. Сутність угоди полягає в тому, що сторони йдуть на взаємні поступки щодо прав та обов'язків, які є предметом роз-

гляду. Умови укладення адміністративного угоди в адміністративному провадженні відображаються в ст. ст. 114, 115 і 116.

Угода може бути укладена як у першій інстанції, так і в другій – апеляційному провадженні – до тих пір, поки орган не винесе рішення у справі. Ініціатива в укладанні угоди може виходити як від органу публічної адміністрації, так і від сторін провадження. Сторони можуть у будь-який час відмовитися від наміру укласти угоду, вони повинні повідомити про це орган і не зобов'язані доводити свою позицію. Можливість урегулювання справи шляхом укладення угоди є проявом принципу доступності. У статті 117 КАП закріплено вимоги до умов та оформлення угоди. Угода затверджується органом, який проводить виробництво, шляхом винесення постанови.

Затвердження угоди органом є умовою його юридичної сили. Постанова про затвердження або про відмову в затвердженні є оспорюваною. Затверджена угода має ті самі юридичні наслідки, що й адміністративне рішення.

Отже, основним нормативно-правовим актом, який регламентує питання, пов'язане з оформленням результатів проведення адміністративної процедури, є КАП. Проаналізувавши положення Кодексу, можемо виділити три форми: адміністративне рішення, постанову й угоду. Саме в них матеріалізується результат проведення адміністративної процедури.

Перейдемо до розгляду німецького Закону про адміністративну процедуру [6]. Аналізуючи положення цього Закону на предмет закріплення форм об'єктивізації результатів адміністративної процедури, необхідно відзначити, що в законі закріплено три форми залежно від виду адміністративної процедури: адміністративний акт (формальна й неформальна процедура), публічно-правова угода, постанова (процедура затвердження планів). У Німеччині важливою формою діяльності адміністрації є видання адміністративних актів. У статті 35 Закону про адміністративне провадження дається визначення поняття: адміністративний акт – будь-яке розпорядження, рішення або інша владна дія адміністративного органу, що спрямоване на врегулювання одиничного випадку у сфері публічного права й має прями правові наслідки зовнішнього характеру. За допомогою обмеження поняття адміністративного акта з його числа виключаються всі приватноправові, фіскальні заходи адміністративних органів і політичні, конституційні, урядові акти. Адміністративний акт може бути виданий у письмовій, електронній, усній або іншій формі з обов'язковим обґрунтуванням. Закон ФРН про адміністративну процедуру закріплює низку положень, які детально регулюють питання, пов'язані зі скасуванням, відкликанням, нікчемністю й оскарженням адміністративного акта (правомірного негативного, протиправного). Підставою для скасування акта є тільки протиправний адміністративний акт, відповідно до статті 48. Адміністративний акт вважається протиправним, якщо в процесі прийняття органи не дотримувалися умови правомірності, у подальшому помилковий акт не був ні виправлений, ні скасований. Однак протиправний адміністративний акт не може розглядатися як недійсний. Підставою для відкликання є прийняття правомірного негативного адміністративного акта і правомірного позитивного адміністративного акта (якщо прямо передбачено Законом, ч. 2 ст. 49). Відповідно до вимог абзацу 2 § 43 Закону про адміністративну процедуру, адміністративний акт має силу, поки він не буде відкликаний, скасований. Наведене положення стосується як правомірного, так і протиправного актів. § 43 в поєднанні з § 44 вказаного Закону встановлює недійсність адміністративного акта, тільки якщо він містить особливо помилку й через це є нікчемним.

Наступною формою, у якій об'єктивуються результати процедури щодо затвердження планів, є постанова. Адміністративний орган, який затверджує план, вино-

сить постанову про затвердження плану. У випадках, передбачених у ч. 6 ст. 74, замість постанови про затвердження плану, може бути видано дозвіл на здійснення плану. Постанова має бути видана компетентним органом у встановленому законом порядку й із дотриманням формальних вимог.

Наступною формою об'єктивізації результатів адміністративної процедури є публічно-правовий договір, який укладається з особою, щодо якої він в іншому випадку видав би адміністративний акт. Необхідно додати, що публічно-правовий договір, за змістом частини 2 § 54, на підставі якого в разі відповідного оцінювання обставин справи наявна невизначеність усувається за допомогою взаємних поступок (мирова угода), може бути укладений, якщо адміністративний орган вважає доцільним укласти мирову угоду для усунення невизначеності. Положення цього Закону діють, якщо § 54–61 не встановлено інше. Додатково застосовуються положення німецького Цивільного уложення.

Аналізуючи Закон ФРН про адміністративну процедуру на предмет форм об'єктивізації результатів адміністративної процедури, відзначимо, що вони залежать від типу адміністративної процедури: результати формальної й неформальної процедур відображаються в адміністративному акті, публічно-правовій угоді, а процедури затвердження планів – у постанові.

Аналізуючи положення американської АРА на предмет закріплення форм, у яких відображаються результати проведення адміністративної процедури, відзначимо такі поняття: «правила» – rules, «наказ» – order, які приймаються за результатами неформальної та формальної нормотворчості [7]. Виходячи із цих понять, можемо зробити висновок, що вид рішень агентств залежить від виду нормотворчості. Результатом неформальної нормотворчості є розроблення і прийняття правила агентством, а формальної – винесення судового рішення, яким вирішується спір і в деяких випадках може встановлюватися політика агентства. Загалом АРА передбачає, що все, що не є правилом, є наказом, а процес вироблення розробки наказу є судовим рішенням. Steven J. Cann в американському адміністративному праві виділяє формальні й неформальні нормотворчі рішення, просто рішення, які приймаються без будь-якої процедури [8, с. 20]. Це нерегульовані рішення, які не підпадають під дію Закону про адміністративну процедуру, вони підпадають під поняття неформальної діяльності агентства – informal agency activity. Форма рішення агентств також залежить від виду агентської діяльності. Аналізуючи АРА, американські вчені виділяють чотири види агентської діяльності, які засновані на двох дихотоміях: нормотворчість і судові рішення; формальна й неформальна нормотворчість. Правила, які прийняті агентством згідно з дискреційними повноваженнями, можуть змінюватися й скасовуватися. Однак для цього агентство зобов'язане дотримуватися вимог АРА щодо застосування процедури «повідомлення та коментарів», закріплених у § 553.

Отже, у США форма об'єктивізації результатів залежить від виду нормотворчості, у рамках неформальної нормотворчості агентства приймають правила, формальної – наказ у формі судового рішення. Вид агентських рішень також залежить від діяльності агентства, яка здійснюється в рамках формальної й неформальної нормотворчості.

Список використаних джерел:

1. Зіллер Ж. Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / пер. з фр. В. Ховхуна. Київ : Основи, 1996. 241 с.
2. Про адміністративну процедуру : Закону ФРН від 25.05.1976. URL: <https://germanlawarchive.iuscomp.org/>.

3. Jaroszyński M., Zimmermann M., Brzeziński W. Polskie praw administracyjne. Część ogólna, Warszawa 1956. 320 s; Ziemiński K. Formy prawne działania administracji publicznej, [w:] Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego / pod red. J. Posłusznego. Przemyśl, 2003. 150 s.

4. Мандюк О.О. Індивідуальні адміністративні акти: теорія та практика застосування : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2017. 214 с.

5. Kodeks postępowania administracyjnego: Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. URL: <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19600300168/U/D19600168Lj>.

6. Административно-процессуальное право Германии: Закон об административном производстве; Закон об административных судах; Закон об административных расходах; Закон о доставке административных решений; Закон об исполнении административных решений / пер. с нем. В. Бергманн, введ., сост. 2-е изд., перераб. Москва : Инфотропик Медиа, 2013. 288 с.

7. Administrative Procedure Act 1946. URL: <https://www.archives.gov/federal-register/laws/administrative-procedure>.

8. Steven J. Cann. Administrative Law. 4th ed. Sage Publication, 2006. 645 p.

УДК 342.237.172 (477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.16>

СПОСОБИ ТА ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЗАКОННОСТІ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ НА ОБ'ЄКТИ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Миджин Галина Євгенівна,
аспірант кафедри адміністративно-
правових дисциплін
(Львівський державний університет
внутрішніх справ, м. Львів, Україна)

У статті досліджено способи та засоби забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності. Розглянуто законність як багатопланове явище – принцип, метод, суспільно-політичний режим. Законність як багатопланове явище є принципом, методом, суспільно-політичним режимом. Визначено, що законність як принцип є первинною щодо методу й режиму у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності. Проаналізовано способи та засоби забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності для впорядкування суспільних відносин і досягнення мети правового регулювання в цій сфері суспільних відносин. Способи забезпечення законності, маючи свої функції й володіючи специфічними рисами, характеризуються взаємозумовленістю та взаємозв'язком, становлять цілісну систему, мають єдину мету використання, структурно організовані й ієрархічно побудовані. Способи та засоби забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності покликані створювати умови для реалізації принципу законності в діяльності суб'єктів права, для впорядкування суспільних відносин і досягнення цілей правового регулювання у визначеній сфері суспільних відносин. Спеціально-юридичні способи забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності представлені системою елементів забезпечення законності: правових засобів з певним суб'єктом і порядком реалізації як способу досягнення мети правового регулювання; способів забезпечення однакової практики реалізації встановлених правових форм правових засобів; організаційно-правових способів.

З'ясовано, що законність у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності передбачає неухильне дотримання правил, що містяться в правових формах, суб'єктами права під час учинення юридично значущих дій у сфері інтелектуальної власності.

Ключові слова: законність, принцип, метод, спосіб, суспільно-політичний режим, право, інтелектуальна власність.

METHODS AND MEANS OF ENFORCEMENT OF LEGALITY IN THE FIELD OF PROTECTION OF INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS

Myzhyn Halyna Eugenivna,
Graduate Student at the Department of
Administrative and Legal Disciplines
(Lviv State University of Internal Affairs,
Lviv, Ukraine)

The article examines the ways and means of ensuring legality in the field of protection of intellectual property rights. Legitimacy is considered as a multifaceted phenomenon –

principle, method, socio-political regime. Legitimacy as a multifaceted phenomenon is a principle, a method, a socio-political regime. It is determined that legality as a principle is primary in relation to the method and regime in the field of protection of intellectual property rights. The methods and means of ensuring legality in the field of protection of intellectual property rights for the regulation of public relations and achieving the goal of legal regulation in this field of public relations are analyzed. Ways of ensuring legality, having their functions and having specific features, are characterized by interdependence and interconnectedness, form a holistic system, have a single purpose, are structurally organized and hierarchically constructed. Ways and means of ensuring legality in the field of protection of intellectual property rights are designed to create conditions for the implementation of the principle of legality in the activities of legal entities, to regulate public relations and achieve the goals of legal regulation in certain areas of public relations. Special legal ways to ensure legality in the field of protection of intellectual property rights are represented by a system of elements of legality: legal means with a certain subject and the order of implementation as a way to achieve the goal of legal regulation; ways to ensure the same practice of implementing the established legal forms of legal remedies; organizational and legal methods. It has been established that legality in the field of protection of intellectual property rights presupposes strict observance of the rules contained in legal forms by subjects of law when performing legally significant actions in the field of intellectual property.

Key words: legality, principle, method, method, socio-political regime, law, intellectual property.

Постановка проблеми. Державне управління у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності може бути результативним, досягати цілей здійснення тільки за умови законності такого управління, оскільки рівень законності слугує головним критерієм оцінювання ефективності всієї системи правового регулювання, показником дієвості права. У юридичній доктрині й у правозастосовній практиці особливої гостроти набуває проблема законності як реального вираження права, так як цей напрям у дослідженні права та законності щодо захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності в правовій науці мало вивчено. Ці обставини безпосередньо пов'язані з характером європейської інтеграції, які торкнулися основ суспільного життя країни, у тому числі захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності.

Аналіз дослідження проблеми. Різноманітні аспекти, що стосуються розкриття змісту й сутності законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності, вивчали вчені: В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, В.В. Богуцький, Н.П. Бортник, С.С. Єсімов, Р.А. Калюжний, М.В. Ковалів, В.К. Колпаков, В.Л. Ортинський, О.І. Остапенко, С.В. Петков, О.П. Рябченко, М.Ф. Селівон, О.В. Серьогін, І.Ю. Хомишин, В.О. Шамрай, Х.П. Ярмакі, С.М. Яровий та ін. Однак єдиного розуміння забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності права немає, що вказує на актуальність порушеного питання й доцільність дослідження.

Мета статті – дослідження способів і засобів забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності.

Виклад основного матеріалу. Законність є складним і багатоплановим явищем. Одні вчені розглядають як загальноправовий або галузевий принцип, який орієнтує всіх учасників суспільних відносин на необхідність чіткого й неухильного дотримання положень юридичних приписів. Інші – як принцип діяльності всіх його суб'єктів або виключно суб'єктів, наділених державно-владними повноваженнями. Треті мають на

увазі під законністю вимогу щодо застосування права, щодо суворого та неухильного дотримання в суспільній практиці чинного законодавства [1, с. 71].

Низка вчених, визначаючи законність, указує, що це суворе та неухильне дотримання, виконання, застосування нормативно-правових актів, тобто відзначає, що законність – це діяльність із реалізації права. У юридичній літературі законність позначають як метод державного керівництва суспільством, як суспільно-політичний режим, що передбачає панування права та закону в суспільному житті, неухильне дотримання розпоряджень правових норм усіма учасниками суспільних відносин, послідовну боротьбу з правопорушеннями, сваволею в діяльності посадових осіб, у забезпеченні порядку й організованості в суспільстві.

Обґрунтовано концепцію, яка об'єднує всі викладені вище уявлення про законність як про метод, принцип і режим формування правової держави, реалізації правових норм, в основі яких лежить точне виконання законів і заснованих на них підзаконних нормативно-правових актів усіма державними органами, громадськими організаціями, органами місцевого самоврядування, посадовими особами та громадянами [2, с. 18].

Наявність у науковій літературі зазначених підходів свідчить про багатоплановість законності. На наш погляд, кожен із них відображає реальні, але разом із тим різні сторони досліджуваного явища, а тому протиставлення й механічне об'єднання з метою визначення поняття «законність» недоцільне.

Аналіз змісту наукових концепцій про законність дає змогу зробити висновок, що законність передбачає відповідність усіх правових явищ і процесів положенням Конституції України, міжнародно-правовим актам, ратифікованим Україною, міжнародним і національним правовим принципам, відповідним їм законам, підзаконним актам, правилам поведінки, що містяться в інших формах права. Вимога про відповідність правових явищ і процесів правилам, що є в правових формах, визначає сутність законності.

Розуміння законності як принципу юридично значимої діяльності або вимоги до неї є первинним щодо визначення як методу та режиму, оскільки існування методу та режиму законності можливо, коли діяльність суб'єктів права відповідає критерію юридичної правомірності, тобто має властивість законності.

Законність не є діяльністю, але свідчить про її якість або інших правових явищ і процесів, що вказує на відповідність цих явищ нормам чинного законодавства. Законність фактично є характеристикою діяльності та вимогою до неї. Під змістом законності розуміється дотримання абсолютно всіма суб'єктами права під час учинення юридично значимих дій чинних законів, правил, установлених в інших правових формах. Законність визначається не тільки тим, що потрібно виконувати, а й тим, як це виконувати.

У юридичній літературі виділяються принципи законності, під якими розуміються орієнтири – керівні основи, що визначають сутність і вказують, як необхідно застосовувати норми щодо критерію юридичної правомірності. До принципів законності зараховують принципи єдності законності, її загальності, доцільності нормативно-правових актів, гарантованості або реальності. Існування принципу гарантованості зумовлено необхідністю забезпечення законності всіх правових явищ і процесів [3].

У юридичній науці виділяють способи забезпечення, під якими розуміються спеціальні засоби, заходи, умови й інститути, що забезпечують дотримання правових приписів, засоби, що створюють умови для реалізації принципів у діяльності суб'єктів. Поняття способу забезпечення законності визначається через поняття засобу забез-

печення. Зазначені поняття не є однорідними. Засіб і спосіб варто співвідносити як інструмент та умови використання [4, с. 21]. Способи забезпечення законності зумовлені умовами життя суспільства.

У науковій літературі запропоновано багато класифікацій способів забезпечення законності. Виділяють загальні та спеціально-юридичні. До загальних зараховують економічні, політичні, ідеологічні, громадські способи.

Громадські способи забезпечення законності, на думку вчених, представлені діяльністю інститутів громадянського суспільства, що створюються для залучення населення до участі в правоохоронній діяльності.

Щодо переліку й кількості спеціально-юридичних способів забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності в науковій літературі єдність думок відсутня. До них зараховують незалежне правосуддя, державний і громадський контроль, удосконалення законодавства, правоохоронну діяльність, діяльність правозахисних організацій, адвокатури, інститути скарг, заяв громадян і юридичної відповідальності, організаційні гарантії, спрямовані на оптимізацію структури державного апарату, належний підбір і розстановку кадрів.

Спеціально-юридичними способами забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності є контроль, нагляд та оскарження в різних видах. Контроль і нагляд універсальні, покликані забезпечити законність у діяльності фізичних і юридичних осіб, органів публічної влади.

Незважаючи на важливість контролю та нагляду як способів забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності, широке використання цих понять у чинних нормативно-правових актах, законодавцем не вироблено єдиного підходу до співвідношення. У юридичній літературі ці питання є дискусійними.

Виходячи з аналізу обґрунтованих у юридичній літературі точок зору, серед ознак контролю можемо виділити такі:

- змістом контролю у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності є перевірка, спостереження за законністю й доцільністю прийнятих підконтрольними суб'єктами рішень, здійснюваних дій або бездіяльності, результативність та ефективність діяльності зазначених суб'єктів;

- контроль у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності застосовується щодо підлеглих суб'єктам контролю об'єктів; цілями контролю є своєчасне отримання інформації про досягнення поставлених цілей, налагодження функціонування об'єкта, досягнення якісних змін. Увага звертається на відхилення фактичних показників від передбачених законодавством, що дає змогу вносити корективи;

- суб'єкт контролю в результаті контрольних заходів має право прийняти рішення на власний розсуд, у тому числі з питань доцільності діяльності підконтрольного об'єкта. Суб'єкт контролю має право, але не зобов'язаний ужити за результатами контролю конкретні заходи; перелік методів контролю не є закритим, суб'єкт контролю має право застосовувати не передбачені в нормативно-правових актах методи [5, с. 102–104].

Залежно від суб'єктів контроль поділяється на державний, громадський.

Наглядова діяльність органів публічної влади має превентивний характер. Результати, отримані під час здійснення наглядової діяльності, можуть стати підставою для провадження в справі про адміністративне правопорушення або дисциплінарного провадження.

Отримані в ході наглядової діяльності органів публічної влади у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності фактичні дані можуть бути використані як докази в провадженні в справі про адміністративне правопорушення, у межах кримінального та цивільного судочинства.

З позиції теорії управління нагляд є видом соціального контролю. З погляду видів управлінської діяльності контроль і нагляд – самостійні легалізовані форми, що здійснюються за допомогою різних методів і форм впливу, які мають різні цілі та сферу застосування.

Нагляд є способом забезпечення законності в діяльності організаційно не підпорядкованих суб'єктам нагляду осіб. Порядок здійснення, можливі результати суворого регламентовані законом. Контроль щодо організаційно не підпорядкованих суб'єктів гарантує свободу підприємницької діяльності.

На думку Є.В. Когутича, уся контрольна діяльність підпорядкована законодавчому органу, який своїми правотворчими діями уповноважує конкретний контролюючий орган діяти тим або іншим чином [6, с. 98]. Контрольні органи, на відміну від наглядових, щоб забезпечити досягнення суб'єктом поставленої мети, мають право безпосередньо впливати на поточну діяльність шляхом відповідних указівок.

Принципи державного нагляду та контролю ґрунтуються на певних засадах, різних за своєю сутністю і призначенням: засадах державного управління, правових канонах і положеннях державної політики та правового регулювання відносин у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності [7, с. 37].

Особлива роль під час здійснення контролю у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності належить судам. Реалізуючи стримуючі повноваження в межах системи поділу влади, здійснюють опосередкований вплив на діяльність публічної влади, тим самим контролюючи її. У результаті розгляду спору між органом публічної влади й автором, правовласником суди вправі давати органам влади обов'язкові вказівки на вчинення дій, наприклад, шляхом направлення окремих ухвал.

До спеціально-юридичних способів забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності можна зарахувати створення державою юридичних засобів, що мають основною метою реальне забезпечення законності в правовій державі. Ця позиція обґрунтовується тим, що основною ознакою юридичних засобів є закріплення в законодавстві.

Важливі юридичні засоби, що забезпечують режим законності, фіксуються в нормативно-правових актах, набуваючи юридичного характеру. Ознакою юридичних засобів у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності є те, що вони створюються державою для специфічної мети – підтримки реального режиму законності в зазначеній сфері.

На думку Е.М. Ордулі, реалізація встановлених державою прав можлива за допомогою обов'язкового нормативно-правового закріплення; специфічної мети; системного та комплексного характеру; особливої структури; зв'язку з правовими процедурами [8, с. 58].

Право, обов'язок, механізми реалізації права належать до правових засобів. Без закріплення засобів, що дають змогу досягати мету правового регулювання, неможливо реалізувати норму права, а отже, неможливо забезпечити дотримання вимоги законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності.

Права можуть бути захищені та відновлені або реалізовані за допомогою подачі заяви й здійснення уповноваженими органами публічної влади певних дій. Заява та правозастосовна діяльність є засобами для досягнення цілей захисту прав або їх реалізації. Ці засоби повинні бути регламентовані належним чином, щоб можливість реалізувати або відновити право була реальною. Норма, що встановлює юридичні засоби, має бути якісною.

Якість норми визначається здатністю задовольняти потреби в правовому регулюванні суспільних відносин, має на увазі відповідність норми нормам права, які мають вищу

юридичну силу, принципам права; узгодженість і відсутність протиріч норм права; визначеність формулювань; відсутність прогалин у правовому регулюванні; наявність санкцій за невиконання норм права; відсутність посилянь на неприйнятні норми.

Якщо виходити з того, що засіб – це інструмент, а спосіб – технологія використання інструменту, то способи забезпечення законності припускають можливість вибору варіантів досягнення мети правового регулювання за допомогою різного набору правових засобів, визначення механізму реалізації обраних засобів.

Установлені в законодавстві правові засоби, що визначають права й обов'язки суб'єктів господарської діяльності, правила її здійснення, повноваження органів публічної влади та порядок здійснення діяльності, належать до спеціальних юридичних способів забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності. Важливо не тільки закріпити в праві якісний засіб, а й забезпечити ефективну реалізацію шляхом однакового розуміння використання.

Установлення правових засобів і підвищення якості може привести до бажаного результату за умови належного використання в сукупності з іншими засобами, так як підвищення якості способу забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності можливо при системному підході до застосування зазначених способів.

До способів, спрямованих на забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності, належать способи забезпечення однакової практики реалізації правових засобів. Способами забезпечення законності є організаційно-правові способи, матеріально-технічне, фінансове, кадрове забезпечення реалізації встановлених у праві засобів.

Способи забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності структурно організовані й ієрархічно вибудовані. Правові засоби щодо інших способів є первинними, без них використовувати інші способи неможливо.

Сукупність способів забезпечення законності має всі ознаки єдиної системи. Ця система способів, на наш погляд, є повною, що дає змогу забезпечити законність у сфері правового регулювання діяльності суб'єктів права у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності. Набір цих способів, зокрема набір правових засобів, у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності може бути різний залежно від того, у чийй діяльності забезпечується законність органів публічної влади або суб'єктів господарювання, або щодо яких здійснюється державне управління.

Контрольні повноваження у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності як правовий засіб покликані забезпечувати законність у діяльності органів публічної влади, а наглядові – насамперед у діяльності невідладних суб'єктів. Усі способи забезпечення законності за програмними цілями можна класифікувати на способи виявлення порушень законності та способи превенції порушень. Виявлення порушень законності має на увазі виявлення причин та умов, що сприяють порушенням.

Способи забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності можуть бути класифіковані залежно від виду суб'єкта, у діяльності якого належить забезпечити законність, на способи забезпечення законності в діяльності юридичних і фізичних осіб і способи забезпечення законності в діяльності органів публічної влади.

Серед способів забезпечення законності в діяльності фізичних і юридичних осіб та органів публічної влади можна виділити способи, спрямовані на превенцію порушень законності, з одного боку, на виявлення порушень законності – з іншого.

У діяльності фізичних і юридичних осіб до способів, спрямованих на превенцію порушень законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності, зараховані спеціально-юридичні засоби, закріплені в правовій нормі, що дають змогу

реалізувати нормативно встановлені права й обов'язки, забезпечити однакове тлумачення правової норми, роз'яснення змісту шляхом надання консультацій.

До способів забезпечення законності в діяльності фізичних і юридичних осіб, які спрямовані на виявлення порушень, зараховано спеціально-юридичні, що включають нагляд за дотриманням норм права. У діяльності органів публічної влади до способів виявлення порушень законності варто зарахувати контроль і нагляд.

До способів забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності, спрямованих на превенцію порушень у діяльності органів публічної влади, належать спеціально-юридичні способи – сукупність установлених у законодавстві правових засобів: детальна регламентація повноважень органів публічної влади та порядку реалізації, організаційно-правові способи, спрямовані на забезпечення однакового застосування правових норм, що визначають повноваження органів публічної влади й порядок реалізації.

До способів, спрямованих на превенцію порушень законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності в діяльності органів публічної влади, на нашу думку, варто зарахувати інститут юридичної відповідальності посадових осіб за прийняття протиправних рішень.

Принцип законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності реалізується через відповідність діяльності адміністративно-громадських органів установленому в процесуальних нормах порядку, отже, створюються передумови для всебічного розгляду справи, для реалізації прав учасників процесу за вчинення незаконних дій або допущення бездіяльності.

Важливу роль у забезпеченні законності діяльності органів державної влади, у тому числі тих, що здійснюють повноваження у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності, виконують Верховна Рада, Президент, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, уповноважені здійснювати захист прав на інтелектуальну власність, суди. Органи виконавчої влади не просто спільність однорідних одиниць, а цілісна система, тобто така сукупність, у якій усі складники (окремі органи та їх структурні підрозділи) є взаємопов'язаними й водночас становлять самостійні підсистеми зі своїми особливостями структури, функцій, компетенції [9, с. 25].

Як зазначає О.М. Волощенко, створення спеціалізованого суду з розгляду спорів інтелектуальної власності, безумовно, є прогресивним дієвим завданням у питаннях подолання проблеми забезпечення законності в цій сфері [10, с. 12].

Суди наділені повноваженнями з розгляду справ про адміністративні правопорушення. Як суб'єкти адміністративної юрисдикції, вони здійснюють діяльність, спрямовану на застосування заходів адміністративної відповідальності; здійснюють контроль законності рішень і діянь органів державної влади, прийнятих під час реалізації функцій у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності.

Висновки. Законність у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності передбачає неухильне дотримання правил, що містяться в правових формах, суб'єктами права під час учинення юридично значущих дій у сфері інтелектуальної власності. Законність як багатопланове явище є принципом, методом, суспільно-політичним режимом. Визначення законності як принципу юридично значимої діяльності або вимоги до неї є первинним щодо визначення методу та режиму у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності.

Способи та засоби забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності покликані створювати умови для реалізації принципу законності в діяльності суб'єктів права, для впорядкування суспільних відносин і досягнення мети правового регулювання в цій сфері суспільних відносин.

Установлені в законодавстві правові засоби, що визначають права й обов'язки суб'єктів господарської діяльності та правила здійснення, повноваження органів публічної влади й порядок діяльності, належать до спеціальних юридичних способів забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності поряд з організаційно-правовими способами, способами забезпечення однакової практики використання правових засобів.

Спеціально-юридичні способи забезпечення законності у сфері захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності представлені системою елементів забезпечення законності: правових засобів з певним суб'єктом і порядком реалізації як способу досягнення мети правового регулювання; способів забезпечення однакової практики реалізації встановлених правових форм правових засобів; організаційно-правових способів.

Список використаних джерел:

1. Марушій О.А. Генеза розуміння законності як основоположного принципу діяльності органів державного управління. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. 2016. № 850. С. 70–74.
2. Каленіченко Л.І. Юридична відповідальність працівників Національної поліції України як спосіб забезпечення законності в її діяльності. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 17–20.
3. Яковлев А.А. Проблеми законності і її забезпечення в процесі конституційної модернізації України. *Право і громадянське суспільство*. 2016. URL. cslaw.knu.ua/index.php/arkhiv-nomeriv/3-11-2015/item/228-problemy-zakonnosti-i-yiyi-zabezpechennya-v-protsesi-konstytutsiynoyi-modernizatsiyi-ukrayiny-yakovliev-a-a.
4. Мельник Р. Принцип законності vs принцип правомірності до питання про оновлення юридичних засад діяльності органів публічної влади. *Право України*. 2018. № 11. С. 14–31.
5. Ковалів М.В., Єсімов С.С., Лозинський Ю.Р. Правове регулювання правоохоронної діяльності : навчальний посібник. Львів : ЛьвДУВС, 2018. 323 с.
6. Когутич Є. Принципи як складовий елемент контролю за діяльністю приватних виконавців в Україні. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 1. С. 95–101.
7. Єсімов С.С., Бондаренко В.А. Принципи організації та здійснення державного нагляду і контролю у сфері освіти *Соціально-правові студії: науково-аналітичний журнал*. 2018. Вип. 2. С. 32–38.
8. Ордулі К. До питання про правовий механізм захисту прав інтелектуальної власності в Україні. *Теорія і практика інтелектуальної власності*. 2019. № 9. С. 55–64.
9. Ковалів М.В., Стахура І.Б. Особливості адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка»*. Серія «Юридичні науки». 2014. № 807. С. 22–26.
10. Волощенко О. Проблеми удосконалення права інтелектуальної власності в умовах євроінтеграції. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 4. С. 10–14.

УДК 342.951:351.82

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.17>

ПОНЯТТЯ Й СУТНІСТЬ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В РОЗРІЗІ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОГО АНТИКОРУПЦІЙНОГО БЮРО

Міщук Інна Володимирівна,
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри конституційного
права та галузевих дисциплін
(Національний університет водного
господарства та природокористування,
м. Рівне, Україна)

Стаття присвячена визначенню змісту адміністративної діяльності на прикладі діяльності Національного антикорупційного бюро України. Уніфіковано визначення поняття «адміністративна діяльність», а саме: адміністративна діяльність Національного антикорупційного бюро – урегульована переважно нормами адміністративного права, цілеспрямована, державно-владна діяльність, пов'язана з практичним здійсненням заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію державної антикорупційної політики, запобігання корупційним правопорушенням і припинення їх.

Аналіз наукових публікацій із питань адміністративної діяльності дає змогу зробити говорити про те, що ця діяльність варто розглядати в таких розуміннях, як частина державного управління; напрям діяльності відповідного органу. Крім того, аналіз різноманітних літературних джерел свідчить, що в більшості випадків поняття адміністративної діяльності використовується для характеристики специфічного виду діяльності органу державної влади.

Сутність і зміст адміністративної діяльності досить широко висвітлено в наукових роботах таких учених у галузях державного управління, адміністративного права, як Д.М. Бахрах, І.Л. Бачило, І.П. Голосніченко, В.Я. Малиновський, В.І. Олефір, Ю.І. Римаренко, О.П. Рябченко, Х.П. Ярмачі та ін.

Національне антикорупційне бюро України є державним правоохоронним органом, на який покладається запобігання корупційним правопорушенням, зарахованим до його підслідності, виявлення, припинення, розслідування та розкриття їх, а також запобігання вчиненню нових. Завданням Національного бюро є протидія кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і становлять загрозу національній безпеці.

Ключові слова: адміністративна діяльність, політика, внутрішньоорганізаційний, Національне антикорупційне бюро, розслідування.

THE CONCEPT AND ESSENCE OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY,
IN CONNECTION OF THE ACTIVITY OF THE NATIONAL
ANTI-CORRUPTION BUREAU

Mishchuk Inna Volodymyrivna,

Doctor of Law,

Head of the Department of Constitutional

Law and Industry Disciplines

(National University of Water and

Environmental Engineering,

Rivne, Ukraine)

The article is devoted to determining the content of administrative activities on the example of the National Anti-Corruption Bureau of Ukraine. There was a unified definition of the term “administrative activity”, namely: administrative activity of the National Anti-Corruption Bureau – regulated mainly by administrative law, purposeful, government activities related to the practical implementation of measures aimed at direct implementation of state anti-corruption policy, prevention of corruption offenses and terminating them.

The analysis of scientific publications on administrative activities makes it possible to say that these activities should be considered in such terms as part of public administration; direction of activity of the relevant body. In addition, the analysis of various literature sources shows that in most cases the concept of administrative activity is used to describe a specific type of activity of a public authority.

The essence and content of administrative activity was widely covered in the scientific works of such scientists in the fields of public administration, administrative law, as: D. Bahrah, I. Bachilo, I. Golosnichenko, V. Malinowski, V. Olefir, Y. Rymarenko, O. Ryabchenko, Kh. Yarmaki and others.

The National Anti-Corruption Bureau of Ukraine is a state law enforcement body responsible for preventing, detecting, terminating, investigating and disclosing corruption offenses, as well as preventing the commission of new ones. The task of the National Bureau is to combat criminal corruption offenses committed by senior officials authorized to perform the functions of state or local self-government and pose a threat to national security.

Key words: administrative activity, policy, internal organization, National Anti-Corruption Bureau, investigation.

Виклад основного матеріалу дослідження. Науковці відзначають наявність значного кола досліджень, присвячених проблемі сутності адміністративної діяльності [1]. Зокрема, на думку Л.В. Ковалю, адміністративна діяльність – це видання нормативних та індивідуальних актів [2, с. 116]. І.П. Голосніченко та Я.Ю. Кондратьєв адміністративну діяльність визначають як діяльність органів державної виконавчої влади, яка спрямована на забезпечення охорони прав громадян, громадської безпеки, виявлення, припинення правопорушень і запобігання їм [3, с. 7]. Іншої думки дотримується Ю.О. Тихомиров, який зазначає про адміністративну діяльність як продержавне управління у вузькому значенні, тобто діяльність органів виконавчої влади, виконавчо-розпорядчих органів держави щодо здійснення виконавчої влади на різних її рівнях [4, с. 157].

Отже, сутність адміністративної діяльності розкрита в дослідженнях учених, які опрацьовували переважно проблеми правової охорони й діяльності правоохоронних органів. Терміном «адміністративна діяльність» позначено імперативну, державно-владну, виконавчо-розпорядчу діяльність правоохоронних органів, що сто-

сувалася як управління, так і питань застосування адміністративно-юрисдикційних повноважень. Разом із тим варто виділити окремо підхід Л.В. Ковалю, який можемо назвати широким, ураховуючи наявність юридичних наслідків реалізації державно-владних повноважень у формі прийняття правових актів нормативного та індивідуального характеру.

Характеристикою державного управління є внутрішньоуправлінське забезпечення виконання визначених державних завдань і стратегічних пріоритетів відповідного суб'єкта. Її ефективність (через вдалі операційні моделі, управлінські рішення, адміністративні методи) здатна підвищити якість самої державницької стратегії в певній сфері, інколи приховавши її недоліки [5, с. 42].

К.І. Беляков адміністративну діяльність правоохоронних органів розглядає як діяльність, спрямовану на виконання функцій з організації роботи самих структур (вирішення відомчих завдань) і правоохоронних функцій держави, безпосередньо пов'язаних із завданнями запобігання правопорушенням і боротьби з ними, що має загальносоціальний характер [6].

Також, на нашу думку, варто звернути увагу на основні риси, особливості адміністративної діяльності. Зокрема, О.В. Джафарова досить справедливо виділяє такі особливості. По-перше, її державно-владний характер: виконуючи свої адміністративні повноваження від імені держави, працівники правоохоронних органів уповноважені здійснювати нагляд за додержанням установлених правил поведінки, давати юридичне оцінювання діям і вчинкам людей, виявляти правопорушення й реагувати на них відповідно до чинного законодавства; працівники правоохоронних органів у межах своєї компетенції дають обов'язкові для виконання розпорядження та мають право застосовувати передбачені чинним законодавством заходи примусу.

По-друге, адміністративна діяльність правоохоронних органів є підзаконною. Вона здійснюється згідно з приписами законів та інших правових актів і будується відповідно до цілей і в межах, визначених законом, а також на основі використання відповідних законних засобів. По-третє, адміністративна діяльність має виконавчо-розпорядчий характер: її головною метою є виконання чинного законодавства з питань, які входять до компетенції правоохоронних органів. Водночас для належного здійснення своїх виконавчих функцій вони наділені владними повноваженнями, які передбачають можливість застосування заходів адміністративного впливу.

По-четверте, її профілактична спрямованість. Під час її здійснення вирішуються завдання запобігання вчиненню правопорушень і їх шкідливим наслідкам. Така профілактична спрямованість забезпечується завдяки виявленню й усуненню причин учинення правопорушень та умов, які їм сприяють.

По-п'яте, підзвітність і підконтрольність, що означає наявність права в окремих державних органах, громадських організацій, народних депутатів і депутатів місцевих рад контролювати дотримання законності в діяльності правоохоронних органів [7].

Національне антикорупційне бюро є досить важливим органом державної влади, який має особливі повноваження у сфері протидії корупції.

Аналіз Закону України про Національне антикорупційне бюро дає змогу зробити висновки, що адміністративна діяльність досліджуваного нами відомства полягає в такому:

- 1) взаємодіє з іншими державними органами, органами місцевого самоврядування й іншими суб'єктами для виконання своїх обов'язків;
- 2) здійснює інформаційно-аналітичну роботу з метою виявлення й усунення причин та умов, що сприяють учиненню кримінальних правопорушень, зарахованих до підслідності Національного бюро;

3) звітує про свою діяльність у порядку, визначеному Законом, та інформує суспільство про результати своєї роботи;

4) здійснює міжнародне співробітництво в межах своєї компетенції відповідно до законодавства України й міжнародних договорів України;

5) на підставі рішення Директора Національного бюро або його заступника, погодженого з прокурором, отримує від банків, депозитарних, фінансових та інших установ, підприємств та організацій незалежно від форми власності інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних і юридичних осіб, яка необхідна для виконання обов'язків Національного бюро;

6) залучає на добровільній основі, у тому числі на договірних засадах, кваліфікованих спеціалістів та експертів, у тому числі іноземців, із будь-яких установ, організацій, контрольних і фінансових органів для забезпечення виконання повноважень Національного бюро;

7) зберігає, носить і застосовує вогнепальну зброю та спеціальні засоби, а також застосовує заходи фізичного впливу на підставах і в порядку, передбачених Законом України «Про Національну поліцію» [8]

Безумовно, виконання Національним антикорупційним бюро своїх функцій передбачає здійснення, крім адміністративної, ще й інших видів діяльності, наприклад, кримінально-процесуальної та оперативно-розшукової. Проте за обсягом і багатоманітністю здійснюваних завдань адміністративна діяльність посідає одне з найважливіших місць у функціонуванні Національного антикорупційного бюро. Адміністративна діяльність є різновидом державно-владної діяльності органів виконавчої влади й охоплює широке коло суспільних відносин, що складаються як усередині Національного антикорупційного бюро, так і за його межами.

Отже, адміністративна діяльність Національного антикорупційного бюро спрямована на запобігання вчиненню корупційних правопорушень, їх виявлення та припинення, на мінімізацію корупції в державі. За своєю сутністю ця діяльність має охоронний характер. Отже, адміністративна діяльність Національного антикорупційного бюро в цьому сенсі фактично являє собою один із основних напрямів забезпечення захисту національної безпеки держави, як зазначено в ст. 1 Закону, припинення протиправних дій і застосування до осіб, які вчиняють корупційні правопорушення, заходів адміністративного примусу.

Отже, адміністративна діяльність Національного антикорупційного бюро має державно-владний характер. Її здійснення забезпечується сукупністю державних засобів економічного й політичного, соціального й ідеологічного, заохочувального та примусового характеру. Однією з особливостей адміністративної діяльності Національного антикорупційного бюро є її профілактична спрямованість.

Щодо ефективності діяльності органу, то НАБУ довело, що є ефективним органом досудового розслідування.

У 176 справах, розслідування в яких завершили детективи, Національне бюро як орган досудового розслідування виконало своє завдання. Далі естафету прийняли Спеціалізована антикорупційна прокуратура як сторона обвинувачення й суд, який має визначити ступінь винуватості та міру покарання для корупціонерів [9].

У II півріччі 2019 року про підозру повідомлено 44 особам, стосовно дій 61 особи розслідування завершено. Однак, як і раніше, збереглася негативна тенденція, коли справи передаються до суду, але там не розглядаються. Із 28 проваджень, скерованих до суду за минулі півроку, лише у восьми випадках судді розпочали розгляд по суті. Інші справи й досі перебувають на стадії підготовчого засідання. А насправді вироки судів – це не лише можливість покарати корупціонерів, а й повернути державі втрачені кошти.

Щонайменше 9 млрд грн можуть бути повернуті державі після винесення вироків суду у справах НАБУ й САП. Але, на жаль, через те, що справи в судах не розглядаються, ці гроші поки що є недієвим активом.

Разом із тим, поки суди зволікають з ухваленням рішень, НАБУ переконує підозрюваних добровільно повертати предмет злочину ще на стадії досудового слідства. Загалом у 2018 році під час розслідувань добровільно повернуто 200 млн грн.

Завдяки позовній роботі НАБУ домоглося визнання недійсними 94 угод, укладених на державних підприємствах, на загальну суму понад 4,77 млрд грн. Це означає, що в державних компаній з'являються реальні підстави для повернення вкрадених у них ресурсів. При цьому саме корупції на держпідприємствах стосуються більшість розслідуваних детективами схем [9].

У фокусі розслідувань – понад 30 держпідприємств. Загальний розмір збитків, яких вони зазнали, за попередніми оцінками, перевищує 18 млрд грн.

Висновки. Отже, спираючись на підхід Л.В. Ковалю та напрацювання вчених-дослідників щодо сутності зазначеної категорії, можемо сформулювати підхід, який можна назвати узагальненим, тобто таким, у якому враховано більшість відповідних положень стосовно сутності адміністративної діяльності щодо здійснення нагляду органами виконавчої влади.

Адміністративна діяльність Національного антикорупційного бюро – це врегульована переважно нормами адміністративного права, цілеспрямована, державно-владна діяльність, пов'язана з практичним здійсненням заходів, спрямованих на безпосередню реалізацію державної антикорупційної політики та запобігання корупційним правопорушенням і припинення їх.

Теоретичне дослідження адміністративної діяльності Національного антикорупційного бюро набуває особливої актуальності у зв'язку з необхідністю реалізації державної антикорупційної політики, удосконаленням правової регламентації її впровадження та реалізації.

Список використаних джерел:

1. Рябченко О.П. Адміністративна діяльність ОВС. Загальна частина : підручник / за заг. ред. О.П. Рябченко. Харків : ХНУВС, 2009. 256 с.
2. Коваль Л.В. Адміністративне право України : курс лекцій / за заг. ред. Л.В. Коваль. Київ : Вентурі, 1998. 208 с.
3. Голосніченко І.П. Адміністративний процес : навчальний посібник / за заг. ред. І.П. Голосніченка. Київ : ГАН, 2003. 256 с.
4. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс / за заг. ред. Ю.А. Тихомиров. Москва : Издательство Г-на Тихомирова М.Ю., 2005. 652 с.
5. Пузирний В.Ф. Адміністративна діяльність установ та органів виконання покарань : монографія. Київ : АртЕк, 2015. 378 с.
6. Беляков К.І. Деякі питання інформаційної політики правоохоронних органів України у період. URL: <http://www.crime-research.ru/library/beliakov.htm> (дата звернення: 10.08.2020).
7. Джафарова О.В. Сутність та напрямки адміністративної діяльності правоохоронних органів України. URL: <http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/3678/%CE> (дата звернення: 10.08.2020).
8. Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.
9. НАБУ довело, що є ефективним органом досудового розслідування – презентація Звіту про діяльність. URL: <https://nabu.gov.ua/novyny/nabu-dovelo-shcho-ye-efektyvnym-organom-dosudovogo-rozsliduvannya-presentaciya-zvitu-pro> (дата звернення: 10.08.2020).

УДК 352:342.55

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.18>

АНГЛОСАКСОНСЬКА МОДЕЛЬ МУНІЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ В СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ ВЕЛИКОЇ БРИТАНІЇ ТА ПІВНІЧНОЇ ІРЛАНДІЇ В УМОВАХ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ

Полухін Петро Володимирович,
аспірант кафедри
конституційного права
(Національний університет «Одеська
юридична академія», м. Одеса, Україна)

У статті досліджується проблематика англосаксонської моделі муніципального управління в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії. Виокремлюється англосаксонська, романо-германська та змішана як основі моделі місцевого самоврядування, здійснюється їх порівняльно-правовий аналіз. Указується, що, незважаючи на відсутність чинної письмової Конституції, реформи системи місцевого самоврядування кінця ХХ – початку ХХІ століття істотно змінили традиційну організацію діяльності місцевої влади, водночас звертається увага на існування стійкої правової традиції, що визначає загальні положення щодо статусу місцевих органів влади. Приділено увагу сутнісному розмежуванню функцій держави (політичні завдання) та місцевого самоврядування («побутові» управлінські функції). Зазначається, що в державах з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування відносини між центральною та місцевою владою визначаються принципом “inter vires” – «діяти в межах своїх повноважень», тобто органи місцевого самоврядування можуть здійснювати тільки ті дії, які прямо передбачені законом, а в іншому разі акти місцевої влади вважаються вчиненими з перевищенням повноважень – “ultra vires” – і можуть бути визнані судом недійсними. Підкреслюється, що в сучасному законодавстві Сполученого Королівства повноваження місцевих органів розподіляються на обов’язкові, делеговані (передані) і факультативні (добровільні). Зазначається, що традиційні відмінності в організації місцевого самоврядування між різними територіями Сполученого Королівства поєднуються зі значною одноманітністю. Місцеве самоврядування на території Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії регламентується окремими нормативними актами для кожного регіону. Досліджується процес регіоналізації Сполученого Королівства, що демонструється на прикладі Національної Асамблеї Уельсу, Парламенту Шотландії й Асамблеї Північної Ірландії, утворення яких стало величезною конституційною зміною, що неможливо порівняти з будь-якими іншими змінами, які мали місце в Сполученому Королівстві.

Ключові слова: муніципальна політика, місцеве самоврядування, органи місцевого самоврядування, моделі муніципального управління.

**THE ANGLO-SAXON MODEL OF MUNICIPAL GOVERNMENT
IN THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND
IN THE CONDITIONS OF REGIONALIZATION**

Polukhin Petro Volodymyrovich,
Postgraduate Student at the Department
of Constitutional Law
(National University "Odesa Law
Academy", Odesa, Ukraine)

The article examines the Anglo-Saxon model of municipal government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Anglo-Saxon, Romano-Germanic and mixed, as the basis of the model of local self-government, are distinguished, their comparative legal analysis is carried out. It is pointed out that despite the lack of a current written Constitution, reforms of local self-government in the late XX – early XXI century have significantly changed the traditional organization of local government, while drawing attention to the existence of a stable legal tradition that defines the general status of local government. The essential distinction between the functions of the state (political tasks) and local self-government ("domestic" administrative functions) is studied. It is noted that in countries with the Anglo-Saxon model of local government, the relationship between central and local government is determined by the principle of "inter vires" – "act within their powers", i.e. local governments can perform only those actions that are expressly provided by law. Otherwise, acts of local authority are considered to have been committed in excess of authority – "ultra vires" – and may be declared invalid by a court. It is emphasized that in the current legislation of the United Kingdom, the powers of local authorities are divided into mandatory, delegated (transferred) and optional (voluntary). It is noted that the traditional differences in the organization of local government between the different territories of the United Kingdom are combined with considerable uniformity. Local government in England, Scotland, Wales and Northern Ireland is governed by separate regulations for each region. It examines the process of regionalization of the United Kingdom, illustrated by the National Assembly of Wales, the Parliament of Scotland and the Assembly of Northern Ireland, the formation of which has become a huge constitutional change that cannot be compared to any other change in the United Kingdom.

Key words: municipal policy, local self-government, local self-government bodies, models of municipal governance.

Постановка проблеми. Особливості розвитку України в сучасному світі ставлять перед вітчизняною правничою наукою та практикою низку завдань, пов'язаних із необхідністю дослідження передового досвіду функціонування муніципальних інститутів зарубіжних країн.

Останнім часом вивченню місцевого самоврядування в різних галузях юридичної науки приділяється пильна увага. Інтерес до інституту місцевого самоврядування викликаний не тільки його впливом на розвиток демократичних і правових реформ, а й визнанням його засадничої ролі у вирішенні питань життєзабезпечення населення та побудови громадянського суспільства. З питань, що раніше вважалися другорядними як у рамках конституційного й муніципального права, так і з погляду організації політико-управлінської системи загалом, організація місцевої влади переходить у розряд ключових і найбільш перспективних для розвитку публічної сфери. Проблематика розвитку місцевого самоврядування є однією з найбільш складних і дискусійних у сучасній правничій науці.

Аналіз дослідження цієї проблеми. Дослідженням проблем місцевого самоврядування займалися такі відомі українські вчені-правники, як М.О. Баймуратов, В.М. Кампо, М.І. Корнієнко, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, М.О. Пухтинський, В.Ф. Сіренко, Ю.М. Тодика, О.Ф. Фрицький та ін.

Важливе теоретичне підґрунтя становлять думки та ідеї, викладені в працях із муніципального управління в Сполученому Королівстві доктора юридичних наук, професора Н.В. Мішиної.

Метою статті є дослідження проблематики англосаксонської моделі муніципального управління в Сполученому Королівстві Великої Британії та Північної Ірландії в умовах регіоналізації.

Виклад основного матеріалу. У більшості розвинених держав управління справами на місцях здійснюється засновуючись на поєднанні компетенцій органів призначених центральною державною владою та представницьких і виконавчих органів, що обираються безпосередньо населенням адміністративно-територіальних одиниць. Представницькі органи іменуються органами місцевого самоврядування або місцевого управління, а також муніципалітетами.

Одночасно з процесом становлення й розвитку будь-якої державності здійснювалося формування правової системи цієї держави, найчастіше формалізуючи звичаї і традиції, надаючи нормативно-правового характеру судовим рішенням. Цей процес включав також трансформацію місцевих норм соціального регулювання у формалізовані нормативно-правові акти органів місцевого самоврядування, що здійснювалося як на державному (централізованому) рівні, так і на рівні місцевого самоврядування (муніципальної влади). При цьому формування систем місцевого самоврядування найчастіше було пов'язане з двома взаємопов'язаними проблемами: з одного боку, так званою «вертикальною» організацією державної влади, а з іншого – її взаємозв'язками з різними міськими й сільськими громадами та місцевим населенням різних поселень [1, с. 5–8].

Великобританія традиційно вважається країною «класичних» форм народовладдя. У Сполученому Королівстві немає чинної письмової Конституції, отже, і немає навіть формальних підстав для того, щоб говорити про легальний конституційний статус місцевого управління. Проте реформи системи місцевого самоврядування у Великобританії кінця ХХ – початку ХХІ століття істотно змінили традиційну організацію діяльності місцевої влади та показали, що в умовах відсутності конституційного регулювання органи місцевого самоврядування практично беззахисні перед центральним урядом. Іншими словами, з формально-юридичного погляду місцеве самоврядування в Сполученому Королівстві не володіє конституційними гарантіями в умовах абсолютного суверенітету парламенту. Проте варто звернути увагу на існування стійкої правової традиції, що визначає загальні положення щодо статусу місцевих органів влади.

У науковій літературі традиційно розрізняються основні моделі місцевого самоврядування, що загалом відповідають наявним правовим сім'ям сучасності, а саме: англосаксонську, континентальну та змішану [2, с. 6]. Вищезгадана класифікація моделей місцевого самоврядування базується передусім на тих принципах, які лежать в основі взаємин місцевих органів самоврядування як між собою, так і з іншими органами державної влади.

Англосаксонська модель муніципального управління формувалася з місцевих громад і парафій, а також із міст, управління якими поступово стало частиною державної вертикалі управління країною. Самоврядним англосаксонським громадам була надана широка автономія не тільки у виконанні розпоряджень коро-

лівської влади, а й у власній правотворчості. Територіальним органам на місцях делегувалися всі сторони управлінської діяльності, у тому числі здійснення судово-поліцейських функцій.

У рамках англосаксонської моделі, яка зародилася в Англії й набула поширення в США, Канаді, Австралії, Чехії, Словаччині та багатьох інших країнах, місцеві представницькі органи формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень, а пряме підпорядкування центральним органам державної влади відсутнє. Після колонізації Великою Британією на території колоній застосовувалося англійське право «тією мірою, якою його норми відповідали умовам колонії» – так званий принцип справи Кальваїна. Проте, «так як норми англійського загального права абсолютно не відповідали умовам життя американських колоній» [3, с. 37], ці норми досить швидко зазнали істотних змін і стали відповідати місцевим умовам.

Використання цієї моделі передбачає обрання в усіх адміністративно-територіальних одиницях власних виборних органів на встановлений термін.

Однак уряд має можливість впливати на функціонування місцевих органів влади. Поряд із представницькими органами населенням можуть обиратися й окремі посадові особи. Значними повноваженнями, як правило, наділяються комісії (комітети) місцевих представницьких органів, які відіграють істотну роль у підготовці та прийнятті тих чи інших рішень. Контроль за діяльністю місцевої влади здійснюється найчастіше непрямым шляхом: через центральні відомства або судові органи.

Для англосаксонської моделі місцевого управління, в основі якої лежить англосаксонська концепція місцевого самоврядування, характерним є протиставлення діяльності органів місцевого самоврядування органам державного управління, тобто обґрунтування нецентрального характеру органів місцевого самоврядування.

Примітно, що в країнах з англосаксонським типом місцевого самоврядування теоретично провести розмежування між функціями держави й місцевого самоврядування досить просто: уряд країни та підпорядковані йому державні адміністративні служби діють в основному в межах виконання політичних завдань, а всі повсякденні управлінські функції передані місцевій владі.

Однак, незважаючи на те що місцеві ради (муніципалітети) в межах англосаксонського типу місцевого самоврядування діють у межах законів, звичаїв і сформованої практики й самостійно вирішують питання, що не входять у компетенцію державних органів, не виключаються певні форми контролю та координації діяльності місцевого самоврядування з боку центру.

Сполучене Королівство Великої Британії та Північної Ірландії – складна унітарна держава, що має в складі автономії, та з власними особливостями управління на території кожної історико-географічної одиниці. Як уже вказувалося, у Великій Британії немає писаної конституції, отже, немає формальних підстав для того, щоб говорити про конституційний статус місцевого самоврядування. Масштабні реформи місцевого самоврядування кінця ХХ – початку ХХІ століття, видозмінивши традиційну організацію діяльності місцевої влади, показали, що під час відсутності конституційного регулювання органи місцевого самоврядування беззахисні перед рішуче налаштованим центром. Іншими словами, з формально-юридичного погляду місцеве самоврядування в Сполученому Королівстві не володіє ніякими гарантіями в умовах абсолютного суверенітету Парламенту.

Загальні засади діяльності місцевих органів влади визначаються розвиненою правовою традицією, яка формується з нормативних актів (які можуть діяти на території країни століттями) та судових прецедентів (що відіграють особливо важливу роль в англійському загальному праві).

Як один з складників правова традиція включає й правову незахищеність місцевих органів влади від центральних. Єдиним володарем суверенітету є Парламент; усі повноваження публічної влади можуть виходити тільки від Парламенту шляхом делегування. Отже, Парламент має право в будь-який момент повернути собі або змінити делеговані повноваження. Це стосується до виконавчої влади, так й органів місцевого самоврядування. Більше того, Парламент має право створювати органи, яким він доручає управлінські функції, змінювати їхню структуру й ліквідувати їх. Теоретично місцеве самоврядування в країні може бути ліквідовано звичайним актом Парламенту. Саме із цим пов'язана легкість, із якою британський законодавець ліквідує і створює рівні місцевого управління, перерозподіляє їхні повноваження тощо.

З верховенства Парламенту автоматично впливає й інший принцип: делегування визначених повноважень. Отже, жоден орган влади, крім Парламенту, не може володіти загальною компетенцією. Місцеві органи влади мають право здійснювати лише ті функції, які безпосередньо дозволені їм законом: те, що не дозволено, заборонено. Це правило позитивного регулювання (лат. – *ultra vires*) має основоположне значення: будь-яка дія місцевої влади, що не спирається на конкретний акт, відповідно до якого дія визнається правомірною, анулюється й тягне за собою серйозну судову відповідальність [1, с. 143–144].

У державах з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування відносини між центральною та місцевою владою визначаються принципом “*inter vires*” – «діяти в межах своїх повноважень», тобто органи місцевого самоврядування можуть здійснювати тільки ті дії, які прямо передбачені законом. В іншому разі акти місцевої влади вважаються вчиненими з перевищенням повноважень – “*ultra vires*” – і можуть бути визнані судом недійсними.

Необхідно підкреслити, що в сучасному законодавстві Сполученого Королівства повноваження місцевих органів розподіляються на обов'язкові, делеговані (передані) і факультативні (добровільні). До обов'язкових належать ті, яким надається загальнодержавне значення та які повинні виконуватися в обов'язковому порядку. До таких повноважень входять водопостачання, транспорт, громадська безпека і правопорядок, охорона здоров'я, утримання та прибирання вулиць тощо.

Делеговані повноваження впливають із наданих центральною владою доручень на підставі законів. Факультативні повноваження, як правило, реалізуються місцевою владою на свій розсуд залежно від конкретних фінансових можливостей. До них зазвичай належать повноваження, пов'язані з різними соціальними й культурними функціями, такими як утримання парків, бібліотек, будівництво будинків для соціально незахищених верств населення тощо.

Отже, англосаксонська модель місцевого (муніципального) управління являє собою граничну форму децентралізації державної влади, у структуру якої входять органи місцевого самоврядування та яка заснована на передачі значних повноважень публічному територіальному колективу.

Друга модель місцевого самоврядування може бути названа європейською або континентальною. У силу того що ця державна система має в основі французьку модель місцевого самоврядування, у деякій науковій літературі вона називається «французькою» і властива Франції, Італії, Польщі, Болгарії, запозичена Туреччиною, Сенегалом та іншими країнами.

Ця модель будується на основі поєднання виборності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування та призначення із центру на місця повноважних представників державної влади.

В основі правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування в країнах континентального права лежить принцип негативного регулювання, відповідно до якого муніципальним органам дозволені всі дії, що прямо не заборонені законом. Отже, обсяг і зміст повноважень місцевих органів обумовлюються залишковим, вільним простором, що, за законом, не надано державним органам.

Розглядаючи досвід організації місцевої влади в країнах континентального права, можна стверджувати, що ця модель передбачає певне обмеження місцевого самоврядування й забезпечує більшу підконтрольність і централізацію системи управління.

Тут має місце відома ієрархічна підпорядкованість ланок територіального управління, що слугує, на наш погляд, специфічною відмінністю саме континентальної моделі муніципальної влади. У результаті складається пірамідальна система владних відносин між територіальними одиницями різних рівнів, у якій особливого значення набуває діяльність агентів уряду на місцях, які доводять до окремих регіонів директиви й рішення останнього.

Однією з основних особливостей можна вважати традиційні відмінності в організації місцевого самоврядування між різними територіями Сполученого Королівства, що дивним чином поєднуються зі значною одноманітністю. Місцеве самоврядування на території Англії, Шотландії, Уельсу та Північної Ірландії регламентується окремими нормативними актами для кожного регіону й різниться за такими параметрами, як адміністративно-територіальний поділ і повноваження місцевої влади. Навіть органи державної влади, у віданні яких знаходяться питання взаємодії з органами місцевого самоврядування, різні: в Англії це міністерство навколишнього середовища, регіонів і місцевого самоврядування, в інших частинах країни з кінця 1990-х рр. діють виборні асамблеї (парламенти) і створювані ними уряди.

Новий і важливий розділ в історії британської державності відкриває створення в 1990-х рр. власних регіональних органів управління в історичних частинах країни. Утворення Національної Асамблеї Уельсу, Парламенту Шотландії й Асамблеї Північної Ірландії стало величезною конституційною зміною, що неможливо порівняти з будь-якими іншими змінами, які мали місце в Сполученому Королівстві. Ці реформи означали, що Сполученого Королівства торкнувся процес регіоналізації, тобто в державі з'явилися великі більшою чи меншою мірою самоврядні одиниці.

Варто зазначити, що три нові законодавчі органи мають неоднакові повноваження й набір функцій. У Шотландії та Північній Ірландії використовується принцип «координації». Так, новий Парламент Шотландії має законодавче право з будь-якого питання, яке спеціально не збережено за Вестмінстером. В Уельсі, навпаки, використовується принцип «кооперації»: Національна Асамблея поділяє функції із центральним урядом. Асамблея може тільки видавати вторинне законодавство – правила й інструкції, які розвивають і конкретизують первинне законодавство, що видається Вестмінстером. Тільки Шотландія має податкові повноваження.

Відповідно до Акта про управління Уельсом 1998 р., в Уельсі створені власні автономні органи: Національна Асамблея Уельсу (корпоративний орган), Генеральний Аудитор Уельсу й Адміністративний Омбудсмен Уельсу, водночас реформовано низку органів, що раніше здійснювали управління цим регіоном [4].

Шотландський Акт 1998 р. регулює основні питання організації й діяльності створюваного Парламенту Шотландії, а також порядок його обрання та повноваження. Крім того, Акт регулює питання організації виконавчої влади в Шотландії. Отже, на відміну від Уельсу, у Шотландії створювався не тільки законодавчий, а й виконавчий органи влади, крім того, законодавчий орган влади Шотландії наділяється повноваженнями в податковій сфері, якими не володіє Національна Асамблея Уельсу. Нарешті, Пар-

ламент Шотландії приймає первинне законодавство (Акти Парламенту Шотландії), а Національна Асамблея Уельсу, як уже зазначалося, – вторинне. Отже, обсяг автономії, якою наділяється Шотландія, значно ширший за ту, яка надається Уельсу [5].

Ситуація в Північній Ірландії принципово відрізняється від Уельсу й Шотландії. Державний секретар у справах Північної Ірландії відіграє значну роль у питаннях формування й діяльності Асамблеї. Порядок обрання Асамблеї Північної Ірландії встановлюється Розпорядженням Державного секретаря у справах Північної Ірландії від 21 травня 1998 р. [4].

Між трьома британськими регіонами є одна істотна відмінність. Якщо Шотландська й Уельська реформи мають, по суті, конституційний характер і спираються безпосередньо на результати референдуму й відповідні законодавчі акти, то Північно-ірландська автономія спирається на міжнародний договір. Ця обставина відіграє значну роль, тому що якщо Шотландію й Уельс Парламент Великобританії може позбавити автономії шляхом прийняття відповідного Акта, схваленого на новому референдумі, то з Північною Ірландією це буде неможливо, оскільки Північно-ірландська автономія захищена нормами міжнародного права. При цьому Державний секретар у справах Північної Ірландії може призупинити діяльність північно-ірландських автономних органів, але тільки на певний термін і тільки для розгляду питання про можливе внесення змін до Белфастської угоди.

Отже, Сполучене Королівство вступило в процес регіоналізації, що супроводжується наділенням регіонів країни автономними правами з одночасним реформуванням системи самоврядування в кожному з регіонів. На рубежі тисячоліть створені й почали функціонувати нові автономні органи влади в усіх трьох регіонах Сполученого Королівства.

Висновки. Великобританія традиційно вважається країною «класичних» форм народовладдя. У Сполученому Королівстві немає чинної письмової Конституції, отже, і немає навіть формальних підстав для того, щоб говорити про легальний конституційний статус місцевого управління. Проте реформи системи місцевого самоврядування у Великобританії кінця XX – початку XXI століття істотно змінили традиційну організацію діяльності місцевої влади. У науковій літературі традиційно розрізняються основні моделі місцевого самоврядування, що загалом відповідають наявним правовим сім'ям сучасності, а саме: англосаксонську, континентальну та змішану. У державах з англосаксонською моделлю місцевого самоврядування відносини між центральною й місцевою владою визначаються принципом “*inter vires*” – «діяти в межах своїх повноважень», тобто органи місцевого самоврядування можуть здійснювати тільки ті дії, які прямо передбачені законом. В іншому разі акти місцевої влади вважаються вчиненими з перевищенням повноважень – “*ultra vires*” – і можуть бути визнані судом недійсними. В основі правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування в країнах континентального права лежить принцип негативного регулювання, відповідно до якого муніципальним органам дозволені всі дії, що прямо не заборонені законом. Отже, обсяг і зміст повноважень місцевих органів обумовлюються залишковим, вільним простором, що, за законом, не надано державним органам.

Перспективи подальших досліджень убачаються в подальшому розробленні цього питання (дивись, наприклад, [6]).

Список використаних джерел:

1. Мішина Н.В. Муніципальне управління у Великому Лондоні. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Одеса : Юридична література, 2004. Т. 3. С. 237–244.
2. Муніципальное право : учебник для вузов. Москва : ЮНИТИ : Закон и право, 2000. 383 с.

3. Фридмэн Л. Введение в американское право / пер. с англ. Москва : Издательская группа «Прогресс-Универ», 1993. 286 с.
4. Northern Ireland Act. 1998. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/47/contents>.
5. Scotland Act. 1998. URL: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>.
6. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права* : збірник наукових праць. Вип. 22. Одеса : Юридична література, 2004. С. 229–233.

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.19>

ПРО АКТУАЛЬНІ ЗМІНИ В СИСТЕМІ МІНІСТЕРСТВ УКРАЇНИ

Пундор Юлія Олегівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри права
(Луцький національний технічний
університет, м. Луцьк, Україна)

Статтю присвячено огляду змін у системі міністерств України за 2019–2020 роки. Авторка зосередила увагу на новостворених центральних органах виконавчої влади або тих, що зазнали перейменування, реорганізації на підставі Постанови Кабінету міністрів України «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 2 вересня 2019 р. № 829.

Центральні органи виконавчої влади, як правило, виникають у дозвільному порядку з метою виконання державних програм розвитку, служіння публічним інтересам. Ураховуючи те, що держава, засновуючи їх, дбає насамперед про реалізацію прав, свобод і законних інтересів людини як найвищої соціальної цінності, саме тому органи галузевої компетенції спрямовані на реалізацію суспільно необхідної функції.

У статті автор досліджує доцільність діяльності новостворених та трансформованих у 2019–2020 роках міністерств, розглянувши напрями їхньої діяльності, пріоритетні реформи, звіти, стратегічні програми розвитку. Йдеться про Міністерство цифрової трансформації; Міністерство енергетики; Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів; Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства; Міністерство розвитку громад та територій; Міністерство у справах ветеранів; Міністерство культури та інформаційної політики; Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості.

Реформування міністерств повинно вдосконалювати систему центральних органів виконавчої влади до механізму з чітким розподілом повноважень та відповідальності, що працює на виконання державних функцій та на задоволення потреб суспільства. Саме в разі виконання таких умов вдасться вдосконалити державне управління в цілому та відповідати належному врядуванню.

Президенту, Прем'єр-міністру, парламентарям України – особам, котрі беруть участь у створенні нового міністерства чи у призначенні його очільника, варто усвідомлювати, що від перейменування та постійного перепризначення керівника міністерства останнє краще працювати не буде. Виконавча влада має універсальний характер, діє в часі та в просторі безперервно і всюди, де функціонують людські колективи, зосереджуватись слід на захисті та охороні конституційних прав і свобод громадян України.

Ключові слова: міністерство, реформування, трансформація, положення, стратегічна програма розвитку, державне управління.

ABOUT ACTUAL CHANGES IN THE SYSTEM OF MINISTRIES OF UKRAINE

Pundor Iuliia Olegivna,
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor
at the Department of Law
(Lutsk National Technical University,
Lutsk, Ukraine)

The article is devoted to an overview of changes in the system of ministries of Ukraine in 2019–2020. The author focused on the newly created central executive bodies or those that have been renamed, reorganized on the basis of the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine “Some issues of optimizing the system of central executive bodies” of September 2, 2019 № 829.

Central executive bodies, as a rule, arise in a permitting manner in order to implement state development programs, to serve the public interest. Given the fact that the state, establishing them, cares primarily about the realization of human rights, freedoms and legitimate interests as the highest social value, that is why the bodies of sectoral competence are aimed at implementing a socially necessary function.

In the article the author examines the feasibility of the newly created and transformed in 2019–2020 ministries, considering the areas of their activities, priority reforms, reports, strategic development programs. It deals with the Ministry of Digital Transformation; Ministry of Energy; Ministry of Environmental Protection and Natural Resources; Ministry of Economic Development, Trade and Agriculture; Ministry of Community and Territorial Development; Ministry of Veterans Affairs; Ministry of Culture and Information Policy; Ministry of Strategic Industries.

The reformation of ministries should improve the system of central executive bodies to a mechanism with a clear division of powers and responsibilities that works to perform public functions and meet the needs of society. It is under such conditions that public administration as a whole will be improved and proper governance will be met.

The President, the Prime Minister, the parliamentarians of Ukraine, people who are involved in the creation of a new ministry or the appointment of its head should be aware that the renaming and permanent reappointment of the head of the ministry, the latter will not work better. The executive branch is universal, operates in time and space continuously and wherever human groups operate, and should focus on the protection and safeguarding of the constitutional rights and freedoms of the citizens of Ukraine.

Key words: ministry, reform, transformation, regulations, strategic development program, public administration.

Безперечним є той факт, що держава реалізовує соціально-економічні, політичні процеси через органи виконавчої влади. Останні наділені відповідними юридично-владними повноваженнями з метою управління конкретною галуззю. Частиною 3 ст. 13 Конституції України встановлено, що держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності та господарювання, соціальну спрямованість економіки [1]. До органів галузевої компетенції належать міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, котрим підпорядковуються підприємства, установи, інші структури, а також місцеві органи цих міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Перш ніж вести мову про актуальні зміни в системі міністерств України, відкрислізуємо основні ознаки їхнього правового статусу.

Науковці поняття «міністерство» тлумачать як єдиноначальний центральний орган виконавчої влади, що входить до структури уряду держави, діяльність якого спрямована на формування та реалізацію державної політики шляхом публічного адміністрування однією чи декількома сферами життєдіяльності суспільства через виконання покладених на нього обов'язків та реалізацію прав [2, с. 20].

Правове становище центральних органів державної виконавчої влади, включаючи міністерство, визначено Указом Президента України «Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України» від 12 березня 1996 р. [3], Законом України «Про управління об'єктами державної власності» від 21 вересня 2006 р., деякими спеціальними законами, які встановлюють окремі повноваження таких органів та положенням про конкретне міністерство.

Відповідно до ст. 6 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р. [4] міністерством є центральний орган виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи декількох визначених Президентом України сферах, проведення якої покладено на КМ України Конституцією та законами України.

Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади набувають статусу юридичної особи (публічного права) з дати внесення до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців запису про їх державну реєстрацію як юридичної особи.

Органи державної виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування Конституцією України та відповідними законами наділяються організаційно-правовою формою юридичної особи публічного права. Як зазначено в науковій літературі, основними ознаками юридичних осіб публічного права є публічний характер їх цілей, наявність у багатьох випадках владних повноважень чи особливого характеру членства [5].

На думку О. Кравчук, Верховна Рада (далі – ВР) України, КМ України, міністерства та органи місцевого самоврядування є юридичними особами, які мають самостійний баланс, в якому відображають належне їм майно, яким зазвичай вони користуються на правах господарського відання або оперативного управління [6, с. 86]. Вказані інституції публічної влади є юридичними особами публічного права.

Як зазначає В.С. Щербина, кваліфікуючою ознакою органів державної влади і органів місцевого самоврядування як учасників відносин у сфері господарювання є наявність у них господарської компетенції. Під останньою в контексті дослідження автор розуміє сукупність повноважень, прав та обов'язків державного органу або органу місцевого самоврядування, які вони зобов'язані використовувати для виконання своїх функціональних завдань у сфері господарювання (господарської діяльності) [7, с. 111].

Власником майна міністерства, як й інших центральних органів виконавчої влади, залишається держава, а майно, що забезпечує діяльність міністерства, передається йому на праві оперативного управління.

Приєднуємось до позиції вітчизняного вченого про те, що компетенція центрального органу виконавчої влади як організаційно-правова категорія є точним переліком його повноважень, тобто прав і обов'язків, визначених відповідним органом державної влади (Президентом України, ВР України) у певному нормативно-правовому акті, реалізуючи які, центральний орган виконавчої влади здійснює свою діяльність [8, с. 59].

На нашу думку, зміст господарської компетенції міністерства становлять відповідні організаційно-господарські повноваження (засновницькі, управлінські, розпорядчі, контрольні тощо), що досить детально розглянуті, від сутнісного наповнення до класифікаційного ряду як у загальній теорії права, так і в галузевому праві.

Міністерство відповідає за своїми зобов'язаннями лише коштами, що перебувають у його розпорядженні. Як державний орган, воно несе повну субсидіарну відповідальність за зобов'язаннями казенного підприємства, до сфери управління якого належить підприємство, в разі браку коштів у останнього, щоб відповідати за зобов'язаннями.

Станом натеper у системі центральних органів виконавчої влади нараховується 18 міністерств.

Вважаємо за доцільне розглянути новостворені або трансформовані центральні органи виконавчої влади. Зауважимо, що перейменування та реорганізація міністерств у 2019–2020 роках відбувались на підставі Постанови Кабінету міністрів України «Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади» від 2 вересня 2019 р. № 829 [9].

Розпочнемо з Міністерства цифрової трансформації України (далі – Мінцифри або МЦТ).

Останнє діє на підставі Положення про Мінцифри, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856 (далі – Положення про Мінцифри) [10].

Згідно з частиною 2 статті 1 Положення про Мінцифри МЦТ є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики: у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації; у сфері розвитку цифрових навичок та цифрових прав громадян; у сферах відкритих даних, розвитку національних електронних інформаційних ресурсів та інтероперабельності, розвитку інфраструктури ширококутового доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу; у сфері надання електронних та адміністративних послуг; у сферах електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації; у сфері розвитку ІТ-індустрії.

Мінцифри має за мету до 2024 року досягти таких цілей, як: 1) 100% публічних послуг доступні громадянам та бізнесу онлайн; 2) 95% транспортної інфраструктури, населених пунктів та їхні соціальні об'єкти мають доступ до високошвидкісного Інтернету; 3) 6 мільйонів українців залучені до програми розвитку цифрових навичок; 4) 10% доля ІТ у ВВП країни [11].

Крім того, МЦТ забезпечує виконання функцій центрального засвідчувального органу, що, як відомо, раніше входило до компетенції Мін'юсту [12, с. 280].

На рівні поняття цифрову трансформацію в Україні можна розглядати як процес впливу держави на суспільство загалом, його інституції, апарат самої держави, економіку і бізнес із метою впровадження цифрових інформаційно-комунікаційних технологій у відповідні суспільні відносини шляхом як суто державно-правової діяльності, так і державно-приватного партнерства. Предметом цифрової трансформації можна вважати широке коло суспільних відносин, де у принципі можливе застосування цифрових інформаційно-телекомунікаційних технологій [13, с. 282].

27 травня 2020 року Уряд утворив Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів і перейменував Міністерство енергетики та захисту довкілля України на Міністерство енергетики України (далі – Міненерго).

Останнє діє відповідно до Положення про Міністерство енергетики України, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 17 червня 2020 р. № 507 (далі – Положення про Міненерго). Згідно зі статтею 1 Положення Міненерго забезпечує: 1) формування та реалізацію державної політики в електроенергетичному, ядерно-промисловому, вугільно-промисловому, торфодобувному, нафтогазовому

та нафтогазопереробному комплексі; 2) формування та реалізацію державної політики у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива (крім питань забезпечення енергоефективності будівель та інших споруд) та у сфері нагляду (контролю) у галузях електроенергетики і теплопостачання [14].

Нині Міненерго опікується такими питаннями, як: вдосконалення умов підтримки «зеленої енергетики», зниження «зелених» тарифів, повернення шахтарів до роботи, оновлення енергобалансу, підготовка до опалювального сезону; сприяє фінансовому оздоровленню «Енергоатома»; обстоює комплексний підхід до трансформації вугільних регіонів та інше [15].

Станом натеper Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України (далі – Мінекоенерго) здійснює свою діяльність за відсутності відповідного положення. Місія та стратегія, що висвітлені на сайті, є застарілими, оскільки опубліковані ще у 2017 році й, вочевидь, розроблені попередником. Щодо напрямів роботи Мінекоенерго, то виділено такі: природно-заповідний фонд; біорізноманіття; зміни клімату та озоновий шар; атмосферне повітря; стале управління водними ресурсами; охорона земель; біобезпека; управління відходами; пестициди та агрохімікати; геологічне вивчення та раціональне використання надр; радіаційний захист; наслідки катастрофи ЧАЕС та зона відчуження; екологічний моніторинг та стан довкілля в зоні АТО; екологічний моніторинг; електроенергетика; ядерна енергетика; нафтогазова промисловість; вугільна промисловість, розвиток відновлювальної енергетики; ресурсо- та енергоефективність [16].

Нормативно-правове регулювання діяльності новоутвореного Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства (далі – Мінекономіки) відбувається згідно з Положенням про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України (далі – Положення про Мінекономіки), що затверджене постановою Уряду від 20 серпня 2014 р. № 459 (в редакції постанови Кабінету міністрів України від 11 вересня 2019 р. № 838).

Відповідно до абзацу 3 статті 1 Положення про Мінекономіки останнє є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику економічного, соціального розвитку і торгівлі, державну промислову політику, державну військово-промислову політику, державну інвестиційну політику, державну зовнішньоекономічну політику, державну політику у сфері технічного регулювання, стандартизації, метрології та метрологічної діяльності, управління об'єктами державної власності, реалізації майна (майнових прав, інших активів) або прав на нього на конкурентних засадах у формі аукціонів, у тому числі електронних аукціонів, та здійснення контролю за її реалізацією, розвитку підприємництва, державно-приватного партнерства, інтелектуальної власності, інноваційної діяльності в реальному секторі економіки, державних та публічних закупівель, а також державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних та робітничих кадрів, підвищення кваліфікації та перепідготовку кадрів [17].

До актуальних пріоритетних реформ Мінекономіки відносить: розвиток малого та середнього підприємництва; реформу держпідприємств; публічні закупівлі; розвиток експорту; приватизацію державного сектору економіки, реформу ринку праці [18].

Міністерство розвитку громад та територій України (далі – Мінрегіон) діє на підставі Положення про Мінрегіон, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197 (в редакції постанови Уряду від 25 вересня 2019 р. № 850).

Згідно зі статтею 1 Положення про Мінрегіон останнє є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну регіональну політику, державну політику у сфері розвитку місцевого самоврядування, територіальної організації влади та адміністративно-територіального устрою, державну житлову політику і політику у сфері благоустрою населених пунктів, державну політику у сфері житлово-комунального господарства, державну політику у сфері поводження з побутовими відходами, державну політику у сфері будівництва, містобудування, просторового планування територій та архітектури, державну політику у сфері технічного регулювання в будівництві, а також забезпечує формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, у сфері контролю житлово-комунального господарства і у сфері забезпечення енергетичної ефективності будівель [19].

Мінрегіон працює за такими напрямками: міжнародне співробітництво, регіональний розвиток, будівництво та архітектура, житлово-комунальне господарство, фонд енергоефективності.

Згідно з частиною 1 Положення про Міністерство у справах ветеранів України (далі – Мінветеранів), затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 27 грудня 2018 р. № 1175 (в редакції постанови Уряду від 15 квітня 2020 р. № 276), Мінветеранів є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері соціального захисту ветеранів війни, осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною, постраждалих учасників Революції Гідності, членів сімей ветеранів та осіб, на яких поширюється чинність Закону України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» [20].

Міністерство культури та інформаційної політики України (далі – МКІП) діє на підставі Положення про МКІП, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 16 жовтня 2019 р. № 885. Відповідно до статті 1 цього акта МКІП є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах культури, державної мовної політики, популяризації України у світі, державного іномовлення, інформаційного суверенітету України (у частині повноважень з управління цілісним майновим комплексом Українського національного інформаційного агентства «Укрінформ») та інформаційної безпеки, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сферах кінематографії, відновлення та збереження національної пам'яті, міжнародних відносин, релігії та захисту прав національних меншин в Україні, мистецтв, охорони культурної спадщини, музейної справи, вивезення, ввезення і повернення культурних цінностей. МКІП є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику в інформаційній та видавничій сфері, а також забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері телебачення і радіомовлення, у сфері туризму та курортів (крім здійснення державного нагляду (контролю) у сфері туризму та курортів) [21].

Постановою Уряду від 22 липня 2020 р. № 624 створено Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості України. Віце-прем'єр-міністр – міністр з питань стратегічних галузей промисловості Олег Уруський зазначив, що прийняття цієї постанови дозволить забезпечити сталий розвиток стратегічних галузей промисловості, створення нових робочих місць, збільшення надходження до державного бюджету, розвиток регіонів, що позитивно вплине на ринкове середовище [22]. Також новопризначений міністр зауважив, що міністерство здійснюватиме лобіювання інтересів вітчизняної промисловості [23].

Актуальними для Уряду завданнями є подолання наслідків пандемії COVID-19 та покращення добробуту українців шляхом виконання програми стимулювання економіки. Остання включає, зокрема, збільшення державних замовлень, підтримку власних виробників, інвестування у велике будівництво, надання довготривалих дешевих кредитів тощо.

Список використаних джерел:

1. Конституція України : офіц. текст. Київ : КМ, 2013. 96 с.
2. Сівков С.В. Адміністративно-правовий статус Міністерства соціальної політики України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2013. 216 с.
3. Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади України : Указ Президента України від 12.03.1996 р. № 179/96. *Урядовий кур'єр*. 1996. 28. бер.
4. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17.03. 2011р. № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011 р. № 38. Ст. 385.
5. Блащук Т.В. Особливості участі юридичних осіб публічного права у цивільних правовідносинах. *Приватне право і підприємництво*. 2009. № 8. С. 51–56.
6. Кравчук О. Майновий аспект правового статусу юридичних осіб за новим Цивільним кодексом України. *Право України*. 2003. № 12. С. 86–88.
7. Щербина В.С. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування як учасники відносин у сфері господарювання. *Вісник господарського судочинства*. 2008. № 1. С. 111–117.
8. Крупчан О.Д. Компетенція центральних органів виконавчої влади. *Вісник Академії правових наук України*. 2002. № 2. С. 47–59.
9. Деякі питання оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету міністрів України від 02.09.2019 р. № 829. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 167.
10. Положення про Міністерство цифрової трансформації України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 18.09.2019 р. № 856. *Урядовий кур'єр*. 2019. № 192.
11. Цілі Міністерства цифрової трансформації України до 2024 року. *Сайт Міністерства цифрової трансформації України*. URL: <https://thedigital.gov.ua/ministry>
12. Марченко В.Б. Поняття та правове забезпечення цифрової трансформації в Україні. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 6. С. 279–282. URL: http://www.lsej.org.ua/6_2019/68.pdf
13. Там само.
14. Положення про Міністерство енергетики України : затв. постановою Кабінету міністрів України від 17.06.2020 р. № 507. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/prozatverdzhennya-polozhennya-pro-ministerstvo-energetiki-ukrayini-i170620-507>
15. *Сайт Міністерства енергетики України*. URL: http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/officialcategory?cat_id=35109
16. *Сайт Міністерства енергетики та захисту довкілля України*. URL: <https://menr.gov.ua/>
17. Положенням про Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України : затв. постановою Кабінету міністрів України від 20.08.2014 р. № 459. *Урядовий кур'єр*. 2014. № 1175.
18. Пріоритетні реформи Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. URL: <https://www.me.gov.ua/?lang=uk-UA>
19. Положення про Міністерство розвитку громад та територій України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 р. № 197 (в редакції постанови

Уряду від 25 вересня 2019 р. № 850). URL: <https://www.minregion.gov.ua/about/about-min/polozhennya-pro-ministerstvo-rozvitku-gromad-ta-teritoriy-ukrayini/>

20. Положення про Міністерство у справах ветеранів України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 р. № 1175. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 247.

21. Положення про Міністерство культури та інформаційної політики України : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 16.10.2019 р. № 885 *Урядовий кур'єр*. 2019 р. № 208.

22. В Україні з'явилося нове міністерство. *Українська правда*. URL: <https://www.pravda.com.ua/news/2020/07/22/7260296/T> (дата звернення: 22.07.2020 р.).

23. В Україні почали формувати Міністерство з питань стратегічних галузей промисловості. URL: <https://defenceua.com/news/v-ukrajini-pochali-formuvati-ministerstvo-z-pitan-strategichnih-galuzej-promislovosti-1266.html>

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.20>

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ЗАХИСТУ СУБ'ЄКТИВНИХ ПУБЛІЧНИХ ПРАВ

Чуб Антон Володимирович,
кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного та
господарського права
(Запорізький національний
університет, м. Запоріжжя, Україна)

У статті здійснено дослідження адміністративно-правового механізму захисту суб'єктивних публічних прав. Метою даного дослідження є здійснення характеристики адміністративно-правового механізму захисту суб'єктивних публічних прав та пошуку напрямів його оптимізації. Автором підкреслено, що захист суб'єктивних публічних прав є складовою ланкою адміністративно-правового механізму забезпечення їх реалізації. Автором наголошено на необхідності відзначення відсутності комплексних наукових досліджень реалізації захисту суб'єктивних публічних прав у адміністративно-правовій науці. Автором наголошується, що адміністративно-правовий механізм захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи є складником адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод особи. Визначено, що особливостями адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів приватної особи є його чотирирівневність, що містить у собі нормативний, інституційний, адміністративно-процедурний (управлінський) та адміністративно-правозастосовний складники; саме поєднання таких складників є гарантією забезпечення невідладним суб'єктам адміністративного права можливостей реалізації ними своїх прав, свобод та інтересів. Підкреслено, що реалізація захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи вимагає наявності нормативного складника, що відображується в системі адміністративно-правових норм, застосування яких забезпечує участь невідладних суб'єктів адміністративного права у відносинах владно-управлінського характеру. Як висновок, обґрунтовано, що реалізація права на оскарження виникає у приватної особи в разі порушення її суб'єктивних публічних чи суб'єктивних приватних прав та інтересів. Підкреслено, що підставою для оскарження є виникнення адміністративно-правового спору, сутнісною характеристикою якого є наявність не лише спеціального суб'єктного складу, а і його предмету – порушення публічного інтересу в розумінні сукупності визнаних державою історично усталених і ситуативних об'єктивно існуючих потреб, прагнень, цілей громадських об'єднань, окремих соціальних груп, територіальних громад, суспільства, нації та інших учасників правовідносин, механізм реалізації й захисту якої визначається відповідно до чинного законодавства України.

Ключові слова: адміністративне оскарження, захист, механізм, реалізація, суб'єктивні публічні права.

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL MECHANISM FOR PROTECTION
OF SUBJECTIVE PUBLIC RIGHTS**

Chub Anton Volodymyrovych,
Candidate of Law,
Candidate at the Department of
Administrative and Commercial Law
(Zaporizhia National University,
Zaporozhye, Ukraine)

The article examines the administrative and legal mechanism for the protection of subjective public rights. The purpose of this study is to characterize the administrative and legal mechanism for the protection of subjective public rights and to find ways to optimize it. The author emphasizes that the protection of subjective public rights is an integral part of the administrative and legal mechanism to ensure their implementation. The author emphasizes the need to note the lack of comprehensive research on the implementation of the protection of subjective public rights in administrative law. The author emphasizes that the administrative-legal mechanism of protection of subjective public rights of an individual is a component of the administrative-legal mechanism of ensuring the rights and freedoms of an individual. It is determined that the peculiarities of the administrative-legal mechanism of protection of rights, freedoms and interests of an individual are its four levels, which includes normative, institutional, administrative-procedural (administrative) and administrative-law-enforcement components; the very combination of such components is a guarantee of providing non-governmental subjects of administrative law with opportunities to exercise their rights, freedoms and interests. It is emphasized that the implementation of the protection of subjective public rights of an individual requires the presence of a normative component, which is reflected in the system of administrative law, the application of which ensures the participation of non-governmental subjects of administrative law in power relations. In conclusion, it is substantiated that the exercise of the right to appeal arises in a private person in case of violation of his subjective public or subjective private rights and interests. It is emphasized that the basis for the appeal is the emergence of administrative and legal dispute, the essential characteristic of which is the presence of not only a special subject composition, and its subject – violation of public interest in understanding the set of state-recognized historically established and situational objectively existing needs, aspirations, goals of public associations, separate social groups, territorial communities, society, nation and other participants of legal relations, the mechanism of realization and protection of which is determined in accordance with the current legislation of Ukraine.

Key words: administrative appeal, protection, mechanism, implementation, subjective public rights.

Постановка проблеми. Захист суб'єктивних публічних прав є складовою ланкою адміністративно-правового механізму забезпечення їх реалізації. Необхідним є відзначити відсутність комплексних наукових досліджень реалізації захисту суб'єктивних публічних прав у адміністративно-правовій науці.

Адміністративно-правовий механізм захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи є складником адміністративно-правового механізму забезпечення прав і свобод особи. При цьому під адміністративно-правовим механізмом забезпечення прав і свобод приватної особи необхідно розуміти систему засобів, що є складовими елементами системи впливу на суспільні відносини, та визначені чинним законодав-

ством України гарантії реалізації цих прав (захист прав та інтересів адміністративного порядку, захист за допомогою адміністративної відповідальності, захист прав та інтересів особи в порядку адміністративного судочинства) [1, с. 19].

Стан наукового розроблення проблеми. Дослідження категорії «суб'єктивні публічні права» та адміністративно-правового механізму забезпечення їх захисту є надзвичайно актуальним як у наукових колах, так і серед практиків. Варто виділити наукові розробки таких учених, як В.Б. Авер'янов, Ю.П. Битяк, В.І. Васильєва, О.В. Гончарук, Б.М. Дронів, С.П. Погребняк, Р.В. Сивий, В.М. Селіванов, В.В. Галуцько, Р.А. Калюжний, М.П. Кунцевич, Ю.О. Легеза, С.В. Савченко, О.М. Вінник, Є.В. Курінний, В.К. Колпаков, Т.О. Коломоєць, А.Я. Курбатов, С.Т. Гончарук та ін. Однак у дослідженнях представників адміністративної науки відсутнім є комплексне дослідження особливостей адміністративно-правового захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи.

Все вищезазначене зумовило **мету** даного дослідження, яка полягає у здійсненні характеристики адміністративно-правового механізму захисту суб'єктивних публічних прав та пошуку напрямів його оптимізації.

Виклад основного матеріалу. Дослідження сутності адміністративно-правового захисного механізму забезпечення прав і свобод приватної особи в різні часи визначалося як актуальне питання представниками вітчизняної юридичної науки. Так, О.В. Муза визначає адміністративно-правовий механізм захисту прав приватної особи як складник загального адміністративно-правового механізму правового регулювання суспільних правовідносин. О.В. Муза визначає, що «механізм захисту прав громадян вміщує в собі ті складові елементи, що забезпечують учасникам правовідносин здатність набувати, реалізовувати та захищати свої права, при цьому такі правові процеси відбуваються в контексті загального правового регулювання суспільних відносин. Тобто механізм правового регулювання є правовою базою для вироблення правових засобів і способів захисту учасниками правовідносин своїх прав, свобод та інтересів» [2, с. 33].

Як відзначає В.А. Ліпкан, особливостями адміністративно-правового механізму захисту прав, свобод та інтересів приватної особи є його чотирирівневість, що містить у собі нормативний, інституційний, адміністративно-процедурний (управлінський) та адміністративно-правозастосовний складники; саме поєднання таких складників є гарантією забезпечення невладним суб'єктам адміністративного права можливостей реалізації ними своїх прав, свобод та інтересів [3, с. 33].

І.О. Грибок визначає, що сутність оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку є формою позасудового захисту прав і свобод фізичних та юридичних осіб, що порушені рішеннями, діями та бездіяльністю органів виконавчої влади [4, с. 56–60]. Інститут адміністративно-правового захисту прав приватної особи в порядку адміністративного оскарження, за обґрунтуванням І.О. Грибка, складається із: а) норм, що законодавчо встановлюють реалізації права особи на оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади; б) норм, зміст яких встановлюють форму і порядок реалізації приватною особою можливості здійснення адміністративного оскарження; в) норм, що визначають принципи адміністративного оскарження; г) норм, які регламентують порядок здійснення адміністративного провадження за скаргою, а також визначають порядок оскарження рішення, прийнятого за результатом розгляду скарги; д) норм, які визначають суб'єктів та порядок здійснення окремих видів контролю за дотриманням законодавства, що регламентує адміністративне оскарження; е) норм, які встановлюють підстави та види юридичної відповідальності учасників адміністративного провадження за скаргами [4, с. 56–60].

Визначення такого розуміння нормативно-правового базису здійснення адміністративного оскарження дозволяє його визначити як правовий інститут, що є сукупністю правових норм, які регулюють суспільні відносини, котрі виникають із приводу реалізації фізичною чи юридичною особою права на оскарження рішень, дій та бездіяльності органів виконавчої влади шляхом подання скарги до органу виконавчої влади (посадової особи), уповноваженого здійснювати їх розгляд і вирішення [4, с. 55–56]. І.О. Грибок обґрунтовує авторський висновок, що наявність механізму адміністративного оскарження дозволяє забезпечити вирішення адміністративно-правового конфлікту (спору) між фізичною чи юридичною особою та органом виконавчої влади. Тому характер адміністративно-правових спорів, їхні особливості визначають специфіку інституту адміністративного оскарження. Сутність адміністративно-правового спору визначається його характерними ознаками: 1) підставою виникнення адміністративно-правового спору є публічно-управлінські відносини; 2) суб'єктний склад відносин адміністративно-правового спору визначається наявністю органу державної влади чи місцевого самоврядування; 3) предметом адміністративно-правових спорів є рішення, дії чи бездіяльність одного із суб'єктів (переважно владних суб'єктів) адміністративно-правових відносин; вони пов'язані з уявленням однієї зі сторін адміністративно-правових відносин, що її права чи законні інтереси порушуються якимось чином; 4) врегулювання адміністративно-правового спору вимагає визначення чіткої регламентованої процедури, дотримання певної процесуальної форми реалізації, дотримання принципу стадійності врегулювання (подання скарги на рішення, дію чи бездіяльність владних суб'єктів тощо) [4, с. 55–56].

Отже, реалізація захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи вимагає наявності *нормативного* складника, що відображується в системі адміністративно-правових норм, застосування яких забезпечує участь невіддільних суб'єктів адміністративного права у відносинах владно-управлінського характеру. Іншими словами, цей рівень є джерельно-правовою базою здійснення адміністративно-правового захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи.

Найвищий рівень нормативно-правового регулювання адміністративно-правового механізму захисту суб'єктивних публічних прав приватної особи складає сукупність законодавчих актів.

Передусім право на адміністративне оскарження закріплюється положеннями конституційних норм. Відповідно до ч. 5 ст. 55 Конституції України визначено, що «кожен має право будь-якими не забороненими законом засобами захищати свої права і свободи від порушень і протиправних посягань» [5]. Як підкреслює О.Ф. Андрійко, конституційне закріплення права на оскарження визначає його як суб'єктивне право, що створює певні юридичні гарантії його реалізації [6, с. 16; 7, с. 27–35]. Крім того, конституційне закріплення права на оскарження визначає гарантування його реалізації на підставі порушення норм прямої дії.

Отже, до характерних ознак інституту адміністративного оскарження відноситься те, що його реалізація дозволяє визначити форму та зміст процедури позасудового врегулювання вирішення адміністративно-правового спору (конфлікту) між приватною особою та суб'єктом владних повноважень.

Таким чином, передумовою для реалізації права на адміністративне оскарження є наявність адміністративно-правового (публічно-правового) спору. І.О. Грибок взагалі відзначає, що адміністративний порядок оскарження рішень, дій чи бездіяльності пріоритетною метою його реалізації має саме врегулювання публічно-правового спору [4, с. 20–25]. До моменту внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України (далі – КАС України) наявною була ситуація нормативної невизначено-

сті категорії «публічно-правовий спір» чи синонімічного до неї поняття «адміністративно-правовий спір» [8].

Відповідно до чинної редакції КАС України обґрунтовано уточнене розуміння публічно-правового спору, сутнісною ознакою якого визначено не тільки наявність спеціального суб'єкту – суб'єкту, який «здійснює публічно-владні управлінські функції», що неналежним чином виконує покладені на нього повноваження, в тому числі делеговані, а й додатково підкреслюється, як зазначає А.Л. Правдюк, що до публічно-правових спорів належать конфлікти, що виникають у сфері надання адміністративних послуг [9].

Відповідно до п. 2 ч. 1 ст. 4 КАС України встановлюється, що під публічно-правовим спором необхідно розуміти спір, в якому:

хоча б одна сторона здійснює публічно-владні управлінські функції, в тому числі на виконання делегованих повноважень, і спір виник у зв'язку з виконанням або невиконанням такою стороною зазначених функцій;

хоча б одна сторона надає адміністративні послуги на підставі законодавства, яке уповноважує або зобов'язує надавати такі послуги виключно суб'єкта владних повноважень, і спір виник у зв'язку з наданням або ненаданням такою стороною зазначених послуг;

хоча б одна сторона є суб'єктом виборчого процесу або процесу референдуму, і спір виник у зв'язку з порушенням її прав у такому процесі з боку суб'єкта владних повноважень або іншої особи [10].

Варто підкреслити, що триваючі реформи системи адміністративного законодавства виявили доцільність відмови від суб'єктних характеристик публічно-правових спорів як пріоритетної категорії у встановленні сутності того чи іншого правового конфлікту, а визначення його сутності через розуміння його предмету підтримується низкою представників юридичної науки (Л.Б. Сало, І.Я. Сенюта, Н.Є. Хлібороб, А.М. Школик, Н. В. Яніук та ін.) [11, с. 60–63].

Відмова від пріоритетності суб'єктного критерію у визначенні сутності правового конфлікту вимагає звернення уваги на його предметну характеристику. Для адміністративно-правових спорів визначальною характеристикою є наявність такого критерію, як публічний інтерес. При цьому однозначність підходів до розуміння категорії «публічний інтерес» і досі відсутня. Зокрема, авторським колективом навчального посібника «Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади» [12, с. 78–85] визначено, що змістом публічного інтересу є «пропорційне врахування інтересів фізичних та юридичних осіб, територіальної громади, держави та суспільства». Отже, в основу розмежування приватно-правового й публічно-правового спорів покладається вирішення питання, чи в результаті прийнятого управлінського рішення особою досягається отримання бажаного для неї матеріального або нематеріального блага, що є характерним для першої групи правових конфліктів, тоді як в основу публічно-правових спорів покладається наявність управлінсько-владного впливу на громадянина чи іншого суб'єкта [12, с. 86–88].

Зокрема, є практика зарахування до категорії приватноправових спорів розгляду спорів щодо правомірності рішень суб'єктів владних повноважень з питань передання земельної ділянки до права власності фізичної особи (у такому разі підлягає розгляду в порядку цивільного судочинства) або юридичній особі (відповідно, є юрисдикцією господарських судів). Прикладом, що свідчить про обґрунтованість такого висновку, є положення Рішення Верховного Суду України від 29 березня 2017 року у справі № 21-3412а16 [13].

Цікавим у цьому аспекті є міркування, наведені в наукових працях Ю.О. Легези [14, с. 208–212], де обстоюється підхід доцільності віднесення спорів у сфері захисту

права на безпечне довкілля до категорії адміністративних спорів через те, що їх предметом є недотримання встановлених стандартів використання та охорони природних ресурсів, які відповідно до Конституції України є стратегічним економічним та правовим базисом реалізації права виключної власності Українського народу на землю, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, які знаходяться в межах території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони (ст. 13) [5].

З відміною суб'єктного підходу до визначення категорії публічно-правового спору класифікація спорів на публічно-правові та приватно-правові за ознакою наявності суб'єкта владних повноважень як їх відмежування є неможливою. Вирішення такої правової колізії окремою групою вчених пов'язується з необхідністю запровадження категорії «публічний інтерес» [15, с. 162–167; 12, с. 45–50]. Л.О. Золотухіна визначає публічний інтерес як сукупність «визнаних державою історично усталених і ситуативних об'єктивно існуючих потреб, прагнень, цілей громадських об'єднань, окремих соціальних груп, територіальних громад, суспільства, нації та інших учасників правовідносин, механізм реалізації та захисту якої визначається відповідно до чинного законодавства України» [16, с. 94–99].

Натомість нормативне визначення категорії «публічний інтерес» і досі є відсутнім, що не означає відсутність випадків його застосування, в тому числі в процесі врегулювання адміністративно-правових спорів. Зокрема, відповідно до постанови Великої Палати Верховного Суду України від 13 лютого 2019 р. у справі № 810/2763/17 визначено, що публічним інтересом є «важливі для значної кількості фізичних і юридичних осіб потреби, які відповідно до законодавчо встановленої компетенції забезпечуються суб'єктами публічної адміністрації. Тобто публічний інтерес є нічим іншим, як певною сукупністю приватних інтересів» [17].

Висновок. Таким чином, реалізація права на оскарження виникає у приватної особи в разі порушення її суб'єктивних публічних чи суб'єктивних приватних прав та інтересів. Підставою для оскарження є виникнення адміністративно-правового спору, сутнісною характеристикою якого є наявність не лише спеціального суб'єктного складу, а і його предмету – порушення публічного інтересу в розумінні сукупності визнаних державою історично усталених і ситуативних об'єктивно існуючих потреб, прагнень, цілей громадських об'єднань, окремих соціальних груп, територіальних громад, суспільства, нації та інших учасників правовідносин, механізм реалізації й захисту якої визначається відповідно до чинного законодавства України.

Список використаних джерел:

1. Іерусалімова І.О. Механізм адміністративно-правового забезпечення прав і свобод людини та громадянина : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2006. 205 с.
2. Муза О.В. Адміністративно-правовий механізм захисту прав, свобод та інтересів фізичних і юридичних осіб в Україні. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 6. С. 32–36. URL: <https://instzak.com/index.php/journal/article/download/486/536/>
3. Ліпкан В.А. Національна безпека України : навчальний посібник. Київ : КНТ, 2009. 576 с.
4. Грибок І.О. Оскарження рішень органів виконавчої влади в адміністративному порядку : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2006. 220 с.
5. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. № 30. Ст. 141.

6. Андрійко О.Ф. Державний контроль: теорія і практика : наук. доповідь. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. С. 9–12.
7. Андрійко О.Ф. Державний контроль на етапі реформування. *Наукові засади вирішення організаційно-правових проблем адміністративної реформи в Україні* : наукова доповідь / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Інститут держави і права ім. В.М. Корецького, 1999. С. 27–35.
8. Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, КАС та інших законодавчих актів : Закон України від 03.10.2017 р. *Відомості Верховної Ради*. 2017. № 48. Ст. 436.
9. Правдюк А.Л. До питання систематизації норм адміністративної відповідальності за порушення земельного законодавства. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2014. Вип. 197. Ч. 2. С. 214–219.
10. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.
11. Шепель М.А. Способи вирішення адміністративних спорів у сфері захисту права людини на безпечне довкілля. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 2. Т. 2. С. 60–63.
12. Способи вирішення публічно-правових спорів з органами влади : практичний посібник / Л.Б. Сало та ін. Дрогобич : Коло, 2009. 112 с.
13. Рішення суб'єкта владних повноважень про передачу у власність земельної ділянки оскаржується в порядку цивільного судочинства і є спором про право : Рішення Верховного Суду України від 29 березня 2017 року у справі № 21-3412a16. URL: http://protokol.com.ua/ua/vsu_rishennya_sub_ekta_vladnih_povnovagen_pro_pere-dachu_u_vlasnist_zemelnoi_dilyanki_oskarguetsya_u_poryadku_tsivilnogo_sudochinstva_i_e_sporom_pro_pravo
14. Легеза Ю.О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 512 с.
15. Шепель М.А. Позивач у адміністративних спорах у сфері захисту права людини на безпечне довкілля: проблеми представництва інтересів. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»* 2019. № 25. С. 72–80.
16. Золотухіна Л.О. Зміст публічного інтересу як адміністративно-правової категорії. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 1. Т. 2. С. 94–99.
17. Справа № 810/2763/17 : постанова Великої Палати Верховного Суду України від 13 лютого 2019 р. URL: <https://verdictum.ligazakon.net/document/79883398>
18. Легеза Ю.О. Адміністративно-правові засади публічного управління у сфері використання природних ресурсів: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Запоріжжя, 2018. 512 с.
19. Шепель М.А. Позивач у адміністративних спорах у сфері захисту права людини на безпечне довкілля: проблеми представництва інтересів. *Наукові праці Національного університету «Одеська юридична академія»* 2019. № 25. С. 72–80.
20. Золотухіна Л.О. Зміст публічного інтересу як адміністративно-правової категорії. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2017. № 1. Т. 2. С. 94–99.
21. Справа № 810/2763/17: постанова Великої Палати Верховного Суду України від 13 лютого 2019 р. URL.: <https://verdictum.ligazakon.net/document/79883398>

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.21>

РОЗВИТОК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В ДЕРЖАВАХ ЄС

Шевцов Олександр Артурович,
аспірант кафедри адміністративного
права, процесу та
адміністративної діяльності
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ,
м. Дніпро, Україна)

У статті досліджено досвід європейських країн щодо впровадження реформи децентралізації та наголошено на необхідності впровадження методів успішної реалізації реформи заради прискорення інтеграції України у європейський простір.

Ця стаття сприятиме підвищенню рівня обізнаності суспільства про практику реформи децентралізації в таких європейських країнах: Франції, Данії, Латвії, Польщі.

Зокрема, в статті описано короткі та змістовні історії впровадження реформи децентралізації в кожній з вищезазначених європейських країн; висвітлюються основні проблеми та труднощі реформи, з якими мали справу уряди вищевказаних країн; аналізуються методи та результати вирішення проблем, пов'язаних із впровадженням реформи децентралізації, та надаються рекомендації щодо вирішення подібних перешкод в Україні в сучасних кризових умовах.

Також, проаналізувавши впроваджені вищевказаними країнами реформи децентралізації, в статті визначено, досвід проведення реформи якої саме європейської країни є кращим для перейняття нашою державою та є більш схожою за своїми передумовами на ситуацію в Україні. Тобто порівняно передумови впровадження реформи в Україні з іншими європейськими країнами та надано належну оцінку перейняттю Україною досвіду впровадження реформи децентралізації європейськими країнами.

Аналізуючи практики європейських країн та сьогоденні реалії, пов'язані з економічною кризою в країні, в статті обґрунтовано необхідність вдосконалення впровадження реформи децентралізації. Акцентується увага: на необхідності продовжувати державну підтримку територіальних громад у кризових умовах; на унікальності української реформи децентралізації, у зв'язку з чим неможливо копіювати цілком і повністю якусь конкретну європейську практику; на розумному завершенні реформи. Тобто на переформатуванні реформи децентралізації під сьогоденні умови. Адже під час кризової ситуації в країні неможливо завершити якісно реформу без надання належної бази та державної підтримки для розвитку новоствореним об'єднаним територіальним громадам (надалі – ОТГ), яка надавалась першим ОТГ.

Ключові слова: децентралізація, досвід, інтеграція, удосконалення, реформування, місцеве самоврядування.

DEVELOPMENT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AND IMPLEMENTATION OF DECENTRALIZATION IN EUROPE

Shevtsov Oleksandr Arturovych,
Postgraduate Student at the Department
of Administrative Law, Process and
Administrative Activities
(Dnipropetrovsk State University of
Internal Affairs, Dnipro, Ukraine)

The article investigates experience of European countries about implementation reform of Decentralization and emphasizes the need to implement methods of successful realization of the reform in order to accelerate Ukraine's integration into the European space.

This article will help raise public awareness about decentralization reform practices in the following European countries: France, Denmark, Latvia, Poland.

In particular, the article describes short and meaningful stories of the implementation of decentralization reform in each of the above European countries; the article highlights the main problems and difficulties of reform with which faced by the governments of the above countries; the article analyzes the methods and results of solving problems related to the implementation of decentralization reform, and provides recommendations for solving similar obstacles in Ukraine in the current crisis conditions.

Also, having analyzed the decentralization reforms implemented by the above-mentioned countries, the article identifies the experience of reforming which European country is the best for our country to adopting and is more similar in its preconditions to the situation in Ukraine. That is, the preconditions for the implementation of the reform in Ukraine are compared with other preconditions for the implementation of the reform in European countries, and a proper assessment is given of Ukraine's adoption of the experience of implementing the decentralization reform in European countries.

Analyzing the practices of European countries and the current realities related to the economic crisis in the country, the article substantiates the need to improve the implementation of decentralization reform. Emphasis is placed on: the need to continue state support for local communities in crisis conditions; the uniqueness of the Ukrainian decentralization reform, in connection with which it is impossible to copy completely any specific European practice; on a reasonable completion of the reform. That is, on reformatting the decentralization reform under today's conditions. After all, during the crisis situation in the country, it is impossible to complete a qualitative reform without providing the appropriate base and state support for the development of the newly created united territorial communities (hereinafter – UTC), which was provided by the first UTC.

Key words: decentralization, experience, integration, improvement, reform, local self-government.

Постановка проблеми. Нині перед керівництвом України стоїть непросте завдання, яке полягає в успішній реалізації комплексної реформи, широко відомій під назвою «Децентралізація», метою якої є не тільки інтеграція в європейський простір, а й вирішення нагальних питань щодо медицини й освіти, надання якісних публічних послуг та покращення інфраструктури в містах і селах, покращення економіки країни загалом.

Більшість європейських країн уже успішно провели реформи адміністративно-територіального устрою та органів місцевого самоврядування, а деякі з них, як наприклад Данія, навіть неодноразово. На впровадження такої масштабної та необхідної реформи країнам Європи довелось витратити декілька десятків років. Проте

в Україні немає в запасі стільки часу. Як показує практика реформування адміністративно-територіального устрою та органів місцевого самоврядування у Данії, використання набутих знань та розроблених стратегій розвитку значно скорочують час на впровадження реформи децентралізації.

Саме для того, щоб якнайшвидше впровадити реформу децентралізації в Україні, виникає необхідність у проведенні аналізу позитивного та негативного досвіду децентралізації в країнах Європи з метою уникнення вчинення помилок та застосування саме тієї моделі проведення реформи, яка була б найбільш ефективною в українському просторі.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Питанням щодо розвитку місцевого самоврядування та впровадження децентралізації в Європі займалися такі вчені та громадські діячі, як: В. Негода, А. Ткачук, В. Толкованов, Б. Данилишин, В. Пилипів, Р. Науменко, В. Рильська, В. Величко, І. Архипенко та інші. Однак, незважаючи на значну кількість робіт, які висвітлюють це питання, громадяни України досі мають сумніви щодо прийняття рішення об'єднатись у громади, не знають, чого очікувати від реформи в майбутньому та сумніваються у ефективності впровадження реформи децентралізації, заснованої на європейській практиці, в українському просторі. У зв'язку з цим вбачається за необхідне розкрити якісні практики проведення реформи адміністративно-територіального устрою та органів місцевого самоврядування в країнах Європи та надати роз'яснення, як саме Україна застосовуватиме вищевказану практику у впровадженні реформи децентралізації.

Метою статті є спроба наукового аналізу розвитку місцевого самоврядування та впровадження децентралізації в Європі для формування ключових переваг і перспектив реалізації відповідної реформи в Україні. Для досягнення мети дослідження вважається необхідним вирішення таких завдань: 1) вивчити та проаналізувати практики реформування адміністративно-територіального устрою та органів місцевого самоврядування країн Європи; 2) обґрунтувати роз'яснення необхідності застосування європейських практик щодо проведення децентралізації; 3) визначити особливості вітчизняної практики децентралізації; 4) висвітлити успішність застосування європейської практики; 5) акцентувати увагу суспільства на необхідності державної підтримки ОТГ в умовах кризи; 6) розвіяти побоювання громад, які досі не підтримують об'єднання.

Виклад основного матеріалу дослідження. З часу проголошення незалежності України однією із проблем держави був пошук найоптимальнішої моделі територіальної організації влади таким чином, щоб новостворена форма правління органічно поєднувала інтереси як держави, так і громади. Реформа адміністративно-територіального устрою та органів місцевого самоврядування фактично розпочалась в Україні у 2015 році та базувалася на практиці багатьох країн світу. Однак, зважаючи на поступову європейську інтеграцію України, у липні 1997 р. Верховною Радою України було ратифіковано Європейську хартію місцевого самоврядування, звідки стає очевидним, що реформа «Децентралізації» більшою мірою ґрунтується на досвіді країн Європи.

Слід зазначити, що світовій муніципальній практиці відомі абсолютно різні моделі, типи й системи місцевого самоврядування. Нині в успішних державах склалися власні й унікальні моделі місцевого самоврядування. З урахуванням того, що більшість цих держав мали схожі завдання та інтереси, їх моделі розвитку, беззаперечно, мають досить схожих рис, проте не позбавлені й певної індивідуальності.

У різних країнах застосовуються різні системи управління на місцевому рівні (в межах відповідних адміністративно-територіальних одиниць), на вибір яких впливають такі фактори, як державний режим, форма державного устрою, неоднаковий

підхід до розуміння сутності й природи державної влади, розмежування адміністративно-територіальних одиниць на «природні» та «штучні», національні й історичні особливості та традиції тощо [1].

Як відомо, децентралізацію визначають як один з ключових принципів розвитку демократії в державах Європейського Союзу (далі – ЄС) і Ради Європи (далі – РЄ), основою їх регіональної політики поряд з принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства, програмного підходу. Такий принцип закріплено у Європейській хартії місцевого самоврядування [2], Проекті Європейської хартії регіональної демократії і т.д., де йдеться про перерозподіл повноважень регіонам з метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, заохочення регіональних ініціатив та розмежування функцій і повноважень між різними рівнями влади. Децентралізація є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на ній базуються всі галузеві політики, які розробляються і впроваджуються у межах ЄС. Кожній постсоціалістичній країні вдалося по-різному реалізувати положення Європейської хартії місцевого самоврядування про необхідність забезпечити спроможність місцевих урядів, що пояснюється комплексом чинників: історичних, соціально-економічних, інституційних, політичних та культурних [3].

Деякі політики, експерти, громадські діячі й науковці стверджують, що Україна вибрала польський шлях реформи, проте ці твердження є помилковими з огляду на таке.

Польща проводила свою головну реформу у 1989–1990 роках через ухвалення законодавства, що передбачало передачу повноважень та ресурсів від органів виконавчої влади органам гмінного самоврядування. При цьому територіальна основа для такої передачі вже існувала, це були гміни, утворені ще в 1973 році за часів комуністичного режиму. Отже, польська реформа місцевого самоврядування 1990 року не передбачала зміни територіальної основи. Україна, як і Польща, в 1990 році прийняла свій закон про місцеве та регіональне самоврядування, який, по суті, не був гіршим від польського закону. Проте, на відміну від Польщі, в Україні не було необхідної територіальної основи для спроможного місцевого самоврядування на базовому рівні, передусім сільрад. Надто дрібні сільради не були спроможними реалізувати всі повноваження, що покладалися на них законом. Саме ця неспроможність призвела до того, що з роками все більше повноважень знову передавались на вищі рівні управління, і реальне місцеве самоврядування розвивалось лише на рівні міст обласного значення [4, с. 3]. Тобто, якби Україна мала спроможне місцеве самоврядування, можна було б стверджувати, що ми вибрали польський шлях реформування. Однак, як можна це стверджувати, Польща реформувала лише органи місцевого самоврядування, позаяк їхні громади були вже спроможними виконувати поставлені на них завдання. В Україні присутня протилежна картина, перш за все необхідно створити спроможні громади – об'єднані територіальні громади, які справді здатні вирішувати всі місцеві питання і нести за це відповідальність. Кордони гмін практично не переглядалися, а тому полякам не доводилось розбиратися з межами адміністративних одиниць, як українцям. Керівники повітів чи воєводств намагалися не заважати керівникам гмін, а навпаки, співпрацювали з ними.

Таким чином, гміна стала незалежною юридичною особою з правом захищати власні інтереси в суді (в тому числі перед урядом). Список компетенцій, які належать гміні, не закритий, він може збільшуватись, тоді як воєводство не має таких прав. Більшість завдань виконуються саме на рівні гмін. Активна гміна, крім власних коштів, залучає ще й грантові. При цьому місцева влада сама вирішує, як витратити кошти на потреби свого населеного пункту для втілення різних проектів. Є так званий громадський бюджет міст, який використовують для втілення проектів жителів міста.

Жителі міста складають свої проекти, а потім уряд міста визначає, чи можна їх реалізувати. Потім під час відкритого голосування жителі голосують за проекти аж до того моменту, поки на все буде використаний затверджений бюджет. Щороку втілюють приблизно від 25 до 30 інвестиційних або культурних проектів [9].

Реформи у Франції певною мірою стосувалися розширення субнаціональної автономії, скорочення функцій центрального уряду, ослаблення ролі префектів та створення автономного регіонального рівня [1]. У Франції система місцевого самоврядування є надзвичайно подрібненою територіально: регіони – було 21 (зараз 14); 96 департаментів; 342 округи (субдепартаменти); 36658 комун, понад 75% з яких мають населення до 1 000 осіб; 2601 угруповання комун (об'єднання комун); 4 спільноти з особливим статусом [5, с. 7]. Проте, на відміну від польських гмін, тисячі французьких комун не мають власних бюджетів, їхні мери не отримують зарплати, а закон змушує їх створювати різні організації міжмуніципального співробітництва (далі – ММС). У Франції зараз немає комун, які не охоплені ММС. Тому ті, хто використовує просто загальну кількість комун у Франції як приклад для наслідування, має розуміти, що це дуже складна система, яка має в собі елементи примушення до співробітництва. Модель адміністративної системи Франції вибудовувалась протягом 34 років. Різні міністри, які приходили на посаду і займались децентралізацією, мали своє бачення, яке і реалізовувалось в ті періоди. Загального документа немає [4, с. 13]. У Франції нині діють різні варіанти об'єднання: метрополії, агломерації, спеціальні угруповання, синдикати, об'єднання з особливим статусом. Досвід Франції ще більше переконує, що кожна країна вибудовує свою систему, виходячи передусім із двох складників: практичної необхідності та політичних можливостей. Необхідність децентралізації у Франції балансується традиційним впливом Сенату і тому загальні для Європи тенденції до укрупнення базового рівня місцевого самоврядування у Франції замінено різного роду заміниками на кшталт «угруповань міжмуніципального співробітництва», що породжує додаткові витрати на управління та ускладнює систему [4, с. 14].

Передумови реформи 1970 року в Данії майже тотожні передумовам в Україні зараз. Ті ж самі проблеми: депопуляція сільського населення, слабкість сільських муніципалітетів, неможливість виконувати власні функції без їх співпраці, а співпраця не завжди виходила. Тому частину повноважень муніципалітетів виконували або округи, або держава. Це ускладнювало розуміння, хто за що відповідає і на що йдуть публічні фінанси. Тому в 1958 році уряд почав процес реформування адміністративної системи. Добровільне об'єднання муніципалітетів відбувалося не так уже й добровільно, було застосовано різні інструменти стимулу та тиску. У 1967–1970 роках діяв Комітет впровадження реформи місцевого самоврядування. Принцип об'єднання став таким: комітет пропонує об'єднатись за певною схемою, муніципалітети або погоджуються, або пропонують свою схему. 1000 муніципалітетів об'єднались добровільно, 400 – примусово, і з 1 квітня 1970 року новий АТУ набув чинності. Реформа 1970 року стала реформою на основі добровільно-примусового об'єднання [6, с. 9]. Безсумнівно, перша реформа в Данії була успішною, але з часом виникають нові труднощі, на які необхідно вчасно реагувати. Такі виклики виникли й у Данії, фактично це були ті ж самі виклики, з якими впоралася реформа 1970 року. Нерівномірність спроможності муніципалітетів: 16 МС мали чисельність до 5 тисяч мешканців, 113 – 5–10 тисяч, найбільший Копенгаген – понад 500 тисяч. Система в основному працювала нормально, але в нових умовах постали нові виклики стосовно ефективності використання публічних коштів на управління. Реформа 1970 року показала, що був дуже тривалий період підготовки, політичний консенсус та підтримка реформи з боку асоціацій місцевого самоврядування. Фактично від початку робіт з підготовки реформи до її проведення (1958–1971 роки) пройшло 13 років.

На 2005 рік з'ясувалося, що стара структура все-таки замала для нових повноважень. До 2007 року повноваження графств були розділені між державою та муніципалітетами. Уряд взяв на себе: від графств: 1) деякі заклади культури; 2) деякі повноваження контролю за довкіллям; 3) нагляд над середньою освітою; від муніципалітетів – адміністрування податків. Муніципалітети отримали (від графств): 1) контроль та планування захисту довкілля; 2) деякі цілодобові соціальні послуги; 3) спеціалізовану освіту на рівні початкової; 4) деякі заклади культури; 5) регіональну координацію та планування; 6) колишні графські дороги та громадський транспорт [6, с.11]. Реформа на території Данії в період 2005–2006 років завершилась успішно. Результатом реформи стали: значне збільшення муніципалітетів за розміром, що спричинило зростання кількості населення та економічної потужності. Для порівняння: до реформи на території Данії з 271 муніципалітету 206 налічували менше 20 тисяч мешканців; після реформи подібних муніципалітетів лишилось лише 7 з 98, до того ж середня чисельність мешканців зросла від двадцяти тисяч до п'ятдесяти п'яти тисяч мешканців. Бюджетні установи теж зазнали значних змін. Як і в Україні, в Данії зменшували кількість шкіл. Муніципалітети виявляють ефективні та неефективні школи і роблять все для того, аби вони надавали якісну освіту. Міністерство ставить планку освіти і контролює якість освіти через національне тестування. До цієї реформи в Данії були найдорожчі школи в світі, але якість освіти була низькою. Під час реформи освіти справді закрилась низка некомплектних шкіл. Аби зняти напругу навколо закриття шкіл, на перших етапах реформи було проведено місцеві референдуми щодо збереження малих шкіл. Але і після референдумів школи не ставали кращими, а батьки віддавали дітей у кращі школи. Після цього було заборонено референдумом вирішувати питання існування школи та запропоновано такий вихід до збереження школи: якщо батьки проти закриття школи в своєму поселенні, вони можуть відкрити приватну школу. При цьому 75% витрат на школу сплачує держава, а 25% – батьки. Це веде до того, що батьки стають більше залученими до управління школою. Нині приблизно 15% дітей ходять до таких шкіл. Ці зміни стосуються не лише закладів освіти, а й бюджетних закладів для малих дітей, людей похилого віку, зокрема лікарень. У результаті на всю Данію залишилось лише 18 лікарень. Але данці спокійно відреагували на закриття лікарень, позаяк розуміли, що якість медицини не залежить від кількості спеціалізованих закладів, вона залежить від інтенсивності та якості лікування. Данці вважають цю реформу дуже успішною та ефективною [6].

Розглядаючи процеси децентралізації Латвії, слід зазначити спільні характеристики з Україною: 1) нерівномірний розвиток територій; 2) зростання міграції з окремих регіонів та подальшої асиметрії розвитку [7]. Латвія, як і інші вищевказані європейські країни, пройшла досить довгий шлях реформування – від ухвалення першого закону про реформу адміністративно-територіального устрою 1998 року до завершення реформи в 2009 році. Процес реформування досить подібний до процесу в Данії, та й в Україні зокрема. Нині можна стверджувати, що розведення адміністративно-територіальної, фінансової та юридичної реформ окремими актами і в часі породило зайві проблеми. Після юридичної реформи всі органи місцевого самоврядування, навіть найменші, отримали повноваження, під них ресурси, але виконувати реально їх не могли. Невеликі органи місцевого самоврядування просто не мали змоги реалізувати надані їм законом повноваження.

Попервах політики Латвії відверто боялись проводити комплексну та всеохопну реформу територіального устрою. Саме тому було запущено механізм «добровільного об'єднання волостей». Проте за 6 років періоду добровільного об'єднання створилось десь до 20 об'єднаних самоуправлінь. Паралельно розвивали співробітництво самоуправлінь, оскільки думали, що співробітництво замінить об'єднання. Правда,

і цього не сталося, було створено 5–6 таких співробітництв, але за кілька років вони розпались, співробітництво не працює. Одне скликання депутатів вирішують підписати договори про співробітництво, а після нових виборів уже інші депутати вирішують припинити співробітництво. Досвід Латвії показує, що дрібні самоврядування дуже складно ідуть на співробітництво. Тому і Україні навряд чи можна сподіватись на велике поширення такого співробітництва, яке хоча б частково вирішувало проблему слабкої спроможності дрібних громад. Аналогічні проблеми виникли і з добровільним об'єднанням. Більшість дрібних волостей не мали наміру об'єднуватись, незважаючи на фінансову підтримку такого об'єднання з боку держави [4, с. 6].

Фактично реформа 2009 року привела до створення нових адміністративно-територіальних одиниць – країв з повноцінним місцевим самоуправлінням, волость формально залишилась, але уже без власного самоуправління. Зараз у Латвії існують 9 міст республіканського значення та 110 країв, які є адміністративно-територіальними одиницями. Після об'єднання держава давала додаткову дотацію в розмірі 5% до загального бюджету об'єднаних волостей. Кожне об'єднання, яке створюється, за проектом отримувало разову дотацію в розмірі 285000 євро, яка використовувалась, як правило, на крайову інфраструктуру. Як жартують працівники Міністерства, держава фактично купила реформу за 160 млн євро. Алгоритм був такий: держава надає досить значні кошти на підтримку об'єднання, але водночас встановлює граничний термін такого добровільного, але в межах затвердженої карти об'єднання до 2009 року, після цього об'єднання відбудеться вже без преміальних коштів. Завершення реформи коштувало 108 млн євро, виплати по роках виглядали таким чином: 2005–2006 рр. – 4,35 млн євро; 2007 р. – 32,90 млн євро; 2008 р. – 55,55 млн євро; 2009 р. – 3,15 млн євро; 2010 р. – 1,58 млн євро. Попри це, 35 самоуправлінь до 2009 року не об'єднались і були об'єднані без дотації. Після цього вони звернулись до Конституційного Суду щодо неконституційного об'єднання, але цей позов програли [9, с. 12].

Досвід Латвії є корисним для України. По-перше, Латвія має досить низьку щільність населення, а особливо на її сільських територіях, вона ще нижча, ніж в українському Поліссі; по-друге, латвійці, як і ми, отримали у спадок від СРСР дуже подрібнений адміністративно-територіальний устрій, і вони не могли провести реальну децентралізацію влади без зміни адміністративно-територіального устрою; по-третє, в Латвії не вистачало духу провести реформу відразу, коли вона була підготовлена в другій половині 90-х, тому реформа була переведена у режим «добровільного» об'єднання волостей; по-четверте, досвід Латвії переконливо свідчить, що після довгого періоду «добровільності» настає період швидкої реформи «за законом». Латвійська реформа також показала, що в країнах з різноманітними політичними силами реформу проводять в умовах кризи, коли без її проведення вихід з кризи виглядає аж надто зтяжним чи неможливим. Реформа, якщо у ній допускається забагато політичних компромісів, не дозволяє вирішувати до кінця проблеми, заради вирішення яких вона починалась. Саме тому надмірне подрібнення територіальних одиниць, як плата за компроміс, не є бажаним. В умовах, коли не всі одиниці базового рівня є спроможними для надання всього спектра повноважень, відсутність проміжного (регіонального) рівня управління створює додаткові труднощі. Запровадження системи бюджетного вирівнювання за доходами, а не за видатками, розробленої в Україні, підтверджено позитивною практикою Латвії [9, с. 37].

Висновки. Ознайомившись та проаналізувавши досвід впровадження реформи децентралізації у окремих державах ЄС (Польщі, Латвії, Данії, Франції), можна дійти висновку, що Україна має власну унікальну та прогресивну модель реформування адміністративно-територіального устрою та системи органів місцевого самовряду-

вання. Звісно, всі реформи мають одну мету – покращити добробут населення, але методи досягнення цієї мети істотно відрізняються. Так, Данія та Латвія, як і Україна, пройшли подібні етапи реформування: створили здатні до економічного розвитку території, забезпечили якісними послугами населення, створили умови для кадрового зростання, у відповідності до реформи адміністративно-територіального устрою провели реформування освіти, медицини, фінансування. Практика вищевказаних країн наочно показує нам, що не слід відкладати проведення комплексної реформи, адже від децентралізації залежить успіх країни.

Українська реформа децентралізації увібрала в себе найкраще з реформ європейських країн. З огляду на останні події в Україні, можна стверджувати, що ми йдемо шляхом Данії та Латвії, що настав час, коли після добровільного об'єднання громад слідуватиме об'єднання на підставі закону. На мою думку, це рішення частково правильне, адже скорочує період впровадження реформи. Але попри це, ми мусимо розуміти, що новостворені громади вже не мають такої державної підтримки, яку мали громади на початку впровадження реформи. Досі не прийнято закони: «Про засади адміністративно-територіального устрою України»; «Про місцевий референдум»; «Про регулювання містобудівної діяльності»; «Про службу в органах місцевого самоврядування (нова редакція)»; «Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування»; також потребують оновлення закони про місцеві вибори, про місцеве самоврядування, про місцеві державні адміністрації тощо. Окрім цього, необ'єднані громади лишаються без дотацій, що неприпустимо в українському просторі. Адже новостворені громади без державних дотацій не зможуть повноцінно функціонувати. Таким чином, створюються неспроможні об'єднані територіальні громади, що спричинить виникнення низки проблем, основною з яких буде знівелювання попередніх результатів реформи.

Реформа децентралізації у Франції показує нам досить складну структуру органів місцевого самоврядування, яку Україні не слід переймати. Якщо ми хочемо отримати ефективне управління, ми повинні розуміти, що чим простіша система управління, тим вона більш прозора та ефективна. Тому слід доводити реформу до розумного завершення. У зв'язку з цим уряду необхідно популяризувати успіхи такої реформи. Адже швидкість та позитивність реалізації реформи також залежить від усвідомлення громадянами необхідності такої реформи, усвідомлення того, яку користь принесе ця реформа кожному громадянину особисто. З практики Данії ми бачимо, що завдяки довірі громадян до влади реформи медицини та освіти пройшли майже безболісно. Звичайно, українському уряду необхідно не забувати, що, окрім проведення таких реформ, необхідно за зразком практик європейських країн турбуватись про інфраструктуру громад, що можливо лише з наданням громадам широких повноважень та підтримки для досягнення суспільно корисної мети. Адже, як ми можемо спостерігати за позитивними результатами вже об'єднаних громад, в умовах кризи та війни на Сході України громади неодноразово підтверджують свою ефективність.

Отже, український процес децентралізації є унікальним та одним із кращих порівняно з європейськими практиками. Проте для того щоб реформа виправдала очікування громадян, необхідно вчасно та якісно виконувати етапи впровадження децентралізації, ставлячи в пріоритет лише національні інтереси. Адже без імплементації повною мірою певних елементів практик європейських країн, без переоцінки початкових планів децентралізації, без політичної волі Україна залишиться без гідного рівня життя населення ще на декілька десятків років. Тоді як наша держава має всі можливості для досягнення економічного добробуту.

Список використаних джерел:

1. Перспективи використання європейського досвіду у разі впровадження сучасної моделі децентралізації влади в Україні / Р.А. Науменко, В.В. Рильська. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=902> (дата звернення: 24.02.2020).
2. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр./рос.), Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом № 452/97-ВР від 15.07.97), Дата підписання: 6 листопада 1996 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 24.02.2020).
3. Лендъел М. Визначення оптимальних розмірів муніципалітетів у постсоціалістичних країнах Центрально-Східної Європи: роль європейських норм місцевого самоврядування. URL: nato.pu.if.ua/journal/2008/2008-17.pdf (дата звернення: 24.02.2020).
4. Місцеве самоврядування та децентралізація в Європі. URL: https://edx.prometheus.org.ua/assets/courseware/v1/43bdb352fc707287c28e0385d65f65f6/assetv1:Prometheus+DC101+2017_T4+type@asset+block/%D0%A2%D0%B5%D0%BC%D0%B0_2_1_%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%B5%D0%BA%D1%82.pdf (дата звернення 29.04.2020).
5. Місцеве самоврядування та децентралізація в Європі. URL: https://edx.prometheus.org.ua/assets/courseware/v1/6a426d0d6d50ea357dc529055b233974/asset-v1:Prometheus+DC101+2017_T4+type@asset+block/%D0%A2%D0%B5%D0%BC%D0%B0_2_1_%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F.pdf (дата звернення 29.04.2020).
6. Скандинавський шлях. URL: https://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2017/06/Scandinavian_way_book.pdf (дата звернення: 29.04.2020).
7. Децентралізація: уроки країн Балтії для України. URL: <http://politics.chdu.edu.ua/article/download/107124/102101> (дата звернення: 29.04.2020).
8. Досвід Польщі в рамках реформи децентралізації. URL: <https://i.factor.ua/ukr/journals/ms/2017/november/issue-11/article-32049.html> (дата звернення: 10.05.2020).
9. А. Ткачук. Латвія: довга дорога реформи. URL: <http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2015/05/InformationalBrochureLatvia.pdf> (дата звернення: 10.05.2020).

ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА ТА КРИМІНОЛОГІЇ

УДК 343.2:122

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.22>

КОМПАРАТИВІСТИКА У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМАТИКИ ЗВ'ЯЗКІВ У КРИМІНАЛЬНОМУ ПРАВІ

Беньківський Володимир Олександрович,
кандидат юридичних наук,
асистент кафедри кримінально-правової
політики та кримінального права
(Інститут права Київського національного
університету імені Тараса Шевченка,
м. Київ, Україна)

У статті розглядається роль і значення компаративістики у вирішенні кримінально-правових питань і, зокрема, у питання причинних і непричинних зв'язків у кримінальному праві.

Визначена певна програма компаративістських досліджень у рамках поставленого завдання.

Розглядається й установлюється сутність компаративістики в її філософському розумінні як методологічної основи для визначення правової компаративістики.

У зв'язку з визначенням правової компаративістики розглядається й суміжне до неї поняття «юридична компаративістика».

Зазначається, що у філософії компаративістика розглядається як метод пізнання явищ, об'єктів. Водночас компаративістика або компаративістський підхід розглядається як частина конкретної науки, адаптованої до її принципів завдань, цілей.

Автором на основі зазначеного робиться висновок, що правова (юридична) компаративістика – це галузь юридичної науки; відповідно, кримінально-правова компаративістика – галузь кримінального права.

Зазначається, що компаративістський підхід може застосовуватися на різних рівнях кримінально-правових досліджень. Зокрема, у рамках КК України можливе проведення компаративістського дослідження причинних і непричинних зв'язків у межах однойменних (схожих) норм та інститутів України й зарубіжних країн.

Автор уважає, що в рамках компаративістських досліджень кримінально-правових питань важливо знайти спільне, те, що об'єднує підходи до розуміння місця й значення причинних і непричинних зв'язків у різних правових системах.

Автор пропонує в цьому зв'язку розглянути поняття «комплексна теорія кримінального права», під якою варто розуміти таку теорію, у межах якої в рамках різних правових систем вибудовані спільні підходи до розуміння тих або інших правових феноменів.

Для дослідження ролі й значення причинних і непричинних зв'язків у кримінальному праві важливим є вивчення різноманітних теоретичних дефініцій, а також законодавчих визначень кримінального правопорушення (злочину) різними авторами

й у межах різних кримінально-правових кодифікованих актів, які розроблені в законодавстві найбільш провідних країн світу.

Зокрема, важливо розглянути в межах компаративістського підходу визначення (дефініції) злочинів або кримінальних правопорушень як в Україні, так і в країнах континентальної та англосаксонської правової систем.

Ключові слова: компаративістика, кримінальне право, зв'язок, причинний зв'язок, злочин, кримінальна відповідальність.

COMPARATIVE STUDIES IN SOLVING THE PROBLEM OF CONNECTIONS IN CRIMINAL LAW

Benkivsky Volodymyr Oleksandrovich,
Candidate of Law Sciences,
Assistant at the Department Criminal Law
Policy and Criminal Law
(Institute of Law, Taras Shevchenko
National University of Kyiv,
Kyiv, Ukraine)

The article considers the role and importance of comparative studies in solving criminal law issues and in particular, in the issue of causal and non-causal links in criminal law.

Within the framework of the specified, the certain program of comparative researches within the limits of the set task is defined.

The article considers and establishes the essence of comparative studies in its philosophical sense as a methodological basis for determining legal comparative studies.

In connection with the definition of legal comparative studies, the related concept of "legal comparative studies" is also considered.

It is noted that in philosophy comparative studies is considered as a method of cognition of phenomena, objects. At the same time, comparative or comparative approach is considered as part of a specific science adapted to its principles of tasks, goals.

Based on the above, the author concludes that (legal) comparative studies are a branch of legal science; accordingly, criminal law comparative studies are a branch of criminal law.

The article notes that the comparative approach can be applied at different levels of criminal law research. Under the Criminal Code of Ukraine, it is possible to conduct a comparative study of causal and non-causal connections within the eponymous (similar) norms and institutions of Ukraine and foreign countries.

The author believes that in the framework of comparative studies of criminal law issues it is important to find common unifying approaches to understanding the importance of causal and non-causal connections in different legal systems.

The author proposes to consider the concept of a complex theory of criminal law, which should be understood as a theory within which in different legal systems there are common approaches to understanding legal phenomena.

To study the importance of causal and non-causal links in criminal law, it is important to study various theoretical definitions, as well as legislative definitions of criminal offense (crime) by different authors and within different criminal codes developed in the legislation of leading countries.

In particular, it is important to consider within the framework of a comparative approach the definition of crimes or criminal offenses both in Ukraine and in the countries of the continental and Anglo-Saxon legal systems.

Key words: comparative studies, criminal law, connections, causation, crime, criminal liability.

Перш ніж перейти до вирішення основного питання статті необхідно уточнити сутнісну характеристику компаративістики як частини методології науки, зокрема, і в межах кримінально-правових досліджень.

Компаративістика (від лат. *comparatives* – порівняльний) – з погляду узагальненого та методологічного підходу до цього методу пізнання це порівняльний аналіз категоріального апарату й окремих понять у межах певних систем наукових знань [1].

У філософії компаративістика або компаративістський підхід розглядається як частина (аспект) загальнонаукового компаративістського методу. У праві та кримінальному праві, зокрема, компаративістський метод – дослідження правових питань шляхом порівняння, як і структурних елементів права, кримінального права.

Ідеться про порівняння:

- 1) змісту основних понять кримінального права в різних правових системах;
- 2) «зовнішніх» форм, тобто того, які «термінологічні» елементи використовуються для опису зазначених понять.

Необхідно зазначити, що правову компаративістику інколи називають (іменують) юридичною компаративістикою.

Таке порівняння є передумовою для здійснення логічних операцій, умовиводів, імплікацій, узагальнень.

У межах конкретних наук і, зокрема, кримінального права узагальнення в найбільш розвинутому вигляді має вигляд наукової доктрини.

Повертаючись до філософського підходу, можемо констатувати, що у філософії науки [2, с. 535–536] компаративістику розглядають у кількох значеннях:

- 1) як розроблений та узагальнений у філософії метод пізнання явищ (об'єктів);
- 2) як наукову теорію порівняння явищ (об'єктів) з метою узагальнень або узагальнених висновків щодо комплексу наукових проблем;
- 3) як частину конкретної науки, адаптовану до її принципів, завдань, цілей [3, с. 56].

У межах кримінального права компаративістика в її «концентрованому» значенні – частина цього права, що аспектно обґрунтовує кримінальну відповідальність особи (або звільнення від такої) за скоєння кримінального правопорушення.

Відповідно до зазначеного, правова (юридична) компаративістика – галузь юридичної науки; кримінально-правова компаративістика – галузь кримінального права. Принаймні саме такий підхід розглядається в теорії кримінального права України.

На думку автора представленого дослідження, не можна вести мову про те, що компаративістика є частиною кримінального права й, зокрема, кримінального права України; компаративістика не частина будь-якої науки, а метод дослідження проблемних питань наук і, зокрема, кримінально-правової науки. Цей висновок ґрунтується на універсальному характері такої методичної дисципліни, як компаративістика, яка має широкий «спектр» застосування як у природничих, так і в гуманітарних науках.

Вищезазначені твердження (незважаючи на їх очевидність) важливі, зокрема, на думку автора, тому, що вони дають змогу визначити напрями («сектори», «сегменти») досліджень каузальних і некаузальних зв'язків у кримінальному праві.

Зокрема, можливі такі варіанти компаративістського дослідження:

- 1) компаративістське дослідження каузальності й некаузальності в рамках чинного кримінально-правового кодифікованого акта (кодексу) України [4, с. 27];
- 2) компаративістське дослідження каузальності й некаузальності, що має темпоральний характер: дослідження різночасових кодифікацій норм зазначеного кодифікованого акта;
- 3) компаративістське дослідження каузальності й некаузальності шляхом порівняння однойменних (схожих) норм та інститутів України та зарубіжних країн.

Що стосується п. 2, то видається можливим порівняння положень Кримінального кодексу (далі – КК) України від 28.12.1960, який утратив чинність із 01.09.2001 [5], і положень КК України від 05.04.2001.

Перелічені вище позиції компаративістського дослідження каузальності й некаузальності в кримінальному праві характеризують його в широкому розумінні.

Разом із тим, на думку автора представленого дослідження, завдання з'ясування сутності й змісту каузальності та некаузальності в межах комплексної теорії кримінального права передбачає компаративістське дослідження однакових («однойменних») інститутів, норм у межах систем кримінального права різних країн.

Необхідно пояснити, що під комплексною теорією кримінального права, на думку автора дослідження, необхідно розуміти таку теорію, у межах якої вибудовані спільні підходи до сутнісного розуміння тих або інших правових феноменів, незважаючи на те що вони розглядаються в різних правових системах.

Зокрема, мова може йти про такі поняття, як «злочин», «кара», «кримінальна відповідальність», «причинний зв'язок» тощо.

Незважаючи на суттєві відмінності таких визначених Р. Давідом правових систем права, як романо-германське та англосаксонське (*common law*), зокрема, у питанні формальної характеристики злочину («каране діяння») підходи в названих системах збігаються.

Наприклад, співвідносний аналіз поняття «злочин» у країнах континентальної правової системи та видів кримінального правопорушення приводить до висновку про універсальний підхід у тому, що стосується зв'язку характеристики кримінального правопорушення з указанням на покарання, його санкціонований державою розмір; водночас наукові підходи відмінні під час характеристики матеріальної ознаки злочину [6, с. 168].

Що стосується ознаки «причинний зв'язок», то на неї прямо або непрямо вказує ознака «шкідливість діяння», що передбачається як у Загальній, так і в Особливій частинах кримінальних кодексів зарубіжних країн, зокрема в КК Республіки Польща, Італії та ін.

Як зазначав професор С.С. Яценко, загальний збіг між науковими підходами спостерігається між континентальною правовою системою та *common law*, зокрема, у тому, що стосується реалізації необхідності класифікації кримінальних правопорушень.

Стосовно уявлення про причинний зв'язок (критерії його значимості для кримінального права), то, на думку автора представленого дослідження, незбіг має концептуальний характер. Зокрема, якщо проаналізувати працю П. Лейленда «Кримінальне право: злочин, покарання, судочинство: Англійський підхід» [7], то мова, скоріше, іде про «поліцейський» причинний зв'язок (точніше, значимі в кримінально-правовому розумінні ситуації його виникнення й аналізу).

На противагу цьому, у континентальній правовій системі розроблені фундаментальні теорії розуміння критеріїв значимого для кримінального права причинного зв'язку.

Установлені конкретні або загальні збіги, тотожності чи відповідності (якщо застосувати суто формально-логічну характеристику) однойменних (однакових) юридичних явищ – початковий етап компаративістського дослідження.

Зазначене важливо аргументувати з урахуванням визначених базисних напрямів компаративістського методу, запропонованих класиками юридичної компаративістики.

Зокрема, у відомій монографії Ансельма фон Фейєрбаха «Погляд на німецьку правову науку» (1810 р.) зазначається, що лише через спостереження подібностей і відмінностей і причин їх обох особливості і внутрішня природа можуть бути впізнані вичерпною мірою.

Ансельм фон Фейєрбах констатує, що лише через різнорідні протилежності протилежність стає повністю очевидною.

Отже, аналітика компаративістського дослідження полягає в такому:

- 1) установлення подібностей (зокрема подібних проявів каузальності й некаузальності) у межах однакових (однойменних) правових (кримінально-правових) явищ;
- 2) установлення відмінностей зазначених вище явищ;
- 3) з'ясування (хоча б у загальному плані) природи або причин виникнення зазначених подібностей і відмінностей у правових системах.

Ураховуючи попередню характеристику компаративістського підходу й пов'язаного з ним методу, можна, на думку автора дослідження, визначити низку завдань щодо з'ясування аспектів каузальності й некаузальності в кримінально-правовому стосунку.

Необхідно, на думку автора дослідження, сформулювати такі завдання:

- 1) визначити подібність теоретичного, кримінально-правового уявлення щодо каузальності в кримінальному праві зарубіжних країн та України;
- 2) визначити низку однойменних (однакових) теоретико-правових конструкцій, що характеризуються некаузальністю (некаузальними зв'язками) як певною іманентністю в межах правових систем окремих зарубіжних країн;
- 3) зробити узагальнення щодо теоретичного розуміння каузальності в кримінально-правових системах різних країн;
- 4) зробити теоретичні узагальнення щодо теоретико-правових конструкцій, для яких є характерним прояв некаузальності (наявність некаузальних зв'язків як елемента конструкції);
- 5) зробити низку висновків щодо сприйняття (несприйняття) теорією кримінального права України певних положень, уявлень щодо каузальності й некаузальності в правових системах окремих зарубіжних країн.

Відповідно, виникає певна «програма» дослідження, зокрема, проблематики зв'язків у кримінальному праві, яка може бути застосована в подібних дослідженнях.

Разом із тим у контексті компаративістського підходу важливо звернути увагу (як уважає автор представленого дослідження) на правову характеристику причинного та непричинних зв'язків (функціональних, зв'язків обумовлення тощо), пов'язаних із дефініціями злочинів, що надаються як вітчизняними, так і зарубіжними фахівцями з кримінального права, а також передбачені статтями кримінально-правових кодифікованих актів.

У цьому контексті, як зазначав професор С.С. Яценко, далеко не завжди в кримінальному законодавстві іноземних держав подається узагальнене визначення злочину чи кримінально-караного посягання [8, с. 32].

Стандартним для пострадянського уявлення про злочин (кримінальне правопорушення) є його визначення як суспільно небезпечного, винного, протиправного й караного діяння.

Водночас тлумачення ст. 11 КК України, у якій ідеться про характеристики кримінального правопорушення, передбачає, що кримінальним правопорушенням, на противагу малозначному діянню, завдається істотна шкода.

Простежується причинний зв'язок виду «кримінальне правопорушення (злочин) – істотна шкода». Водночас не пояснюються ситуації, коли кримінальне правопорушення (злочин) учинюється бездіяльністю, оскільки, на думку автора представленого дослідження, у межах бездіяльності існує не спричинення, а обумовлення шкоди (зв'язок обумовлення).

На противагу цьому, зокрема, М. Аллен уважає, що злочин може бути визначений як дія (або упущення чи стан справ), яка суперечить праву та яка може бути переслі-

дувана в кримінальному провадженні із супутнім наслідком – покаранням, що впливає із засудження.

На думку автора дослідження, у наведеній дефініції розглядається складний функціональний зв'язок, який передбачає зв'язок юридичного факту «дія» з іншими юридичними фактами.

С. Гіфіс визначає злочин як будь-який акт, який суверен розглядає як супротивний публічному благу, правопорушення, яке, за державною владою, є шкідливим для суспільства й, отже, є переслідуваним у кримінальному провадженні.

У цьому разі підкреслюється загальнонебезпечний характер злочину (делікту, кримінального правопорушення), який виявляється в завданні або спричиненні діянням суспільної шкоди.

Отже, можна вести мову про те, що компаративістський підхід у межах дослідження кримінально-правової проблематики загалом і, зокрема, в межах дослідження проблемних питань причинного й неприємних зв'язків у кримінальному праві є досить перспективним.

Список використаних джерел:

1. Філософський словник / за ред. В.І. Шинкарука. 2 вид. і доп. Київ : Голов. ред. УРЕ, 1986. 800 с.
2. Булатов М.О. Філософський словник. Київ : Стилос, 2009. 575 с.
3. Беньківський В.О. Теорія порівняльно-правового підходу у вирішенні окремих питань кримінального права. Актуальні питання реформування правової системи України. *Матеріали міжнародної науково-практичної конференції* / м. Дніпро, 5–6 липня 2019 р. Дніпро : ГО «Правовий світ», 2019. С. 56–58.
4. Кримінальний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та допов. Станом на 18 берез. 2016 року. Київ : ПАЛИВОДА А.В., 2016. 212 с.
5. Кримінальний кодекс України від 28.12.1960. URL: <https://zakon.rada.gov.ua> (дата звернення: 20.08.2020).
6. Словник законодавчих і нормативних термінів: термін. словник / укладачі : докт. юрид. наук М.І. Іншин, канд. юрид. наук І.М. Шопіна, Г.О. Якимов. Київ : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. 487 с.
7. Лейленд П. Кримінальне право: злочин, покарання, судочинство: Англійський підхід. Київ : Основи, 1996. 207 с.
8. Яценко С.С. Основні питання загальної частини кримінального права іноземних держав : навчальний посібник. Київ : ВД «Дакор», 2013. 168 с.

УДК 343.59:725.94

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.23>

РАННІ ЕТАПИ ФОРМУВАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ОХОРОНУ ОБ'ЄКТІВ ІСТОРИЧНОЇ ТА КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

Гуляков Костянтин Володимирович,
аспірант кафедри галузевого права
(Херсонський державний університет,
м. Херсон, Україна)

Стаття присвячена дослідженню історії розвитку вітчизняного законодавства про охорону об'єктів історичної та культурної спадщини. Визначені основні етапи еволюції цього інституту, зокрема щодо його кримінально-правового захисту. На етапі формування державності й домінування феодальних правовідносин у Європі культурні та історичні цінності перебували переважно у власності королів, князів та інших вельможних осіб. І, як правило, збереження цих цінностей пов'язано з їх вартісними характеристиками. Однак на рівні державної влади ніяких заходів щодо охорони пам'яток культурної спадщини не існувало. Початок діяльності щодо збереження національної культурної спадщини й правового забезпечення охорони пам'яток історії та культури на території України припадає на момент входження українських земель до складу Російської імперії, при цьому справедливо буде відмітити, що законодавча ініціатива російських властителів щодо охорони старожитностей завжди знаходила підтримку в національно свідомої української громадськості, її видатних діячів, що пов'язано з іменами Петра Могили й Івана Мазепи. Відновлення інтересу до культурної спадщини спостерігається в першій половині XIX століття. Кримінальне законодавство того часу ще не містило норм, безпосередньо пов'язаних з охороною пам'яток культурної спадщини. Однак прийняття Уложення про покарання кримінальні та виправні 15 серпня 1845 року стало умовним першим кроком на шляху криміналізації діянь, які посягали на зазначені цінності. Спроби усунути протиріччя й повторення, що мали місце в Уложенні про покарання кримінальні та виправні 15 серпня 1845 року, здійснені в Кримінальному уложенні 22 березня 1903 року. Варто також згадати таку форму вирішення питання щодо охорони пам'яток, як Археологічні з'їзди, що регулярно проводилися з 1869 року. Отже, до початку XX століття в Європі й, зокрема, в Україні так і не з'явилося системи законодавства та центральних органів, що забезпечували облік, збереження й охорону пам'яток історії та культури, відповідно, не сформовано нормативно-правових актів, які б установлювали адміністративну й кримінальну відповідальність за знищення, руйнування або пошкодження об'єктів історичної та культурної спадщини.

Ключові слова: кримінальне право, об'єкти історичної та культурної спадщини, кримінально-правовий захист.

STAGES OF THE FORMATION OF THE LEGISLATION ON PROTECTION OF OBJECTS OF HISTORICAL AND CULTURAL HERITAGE

Gulyakov Konstantin Vladimirovich,
Postgraduate Student at the Department
of Branch Law
(Kherson State University,
Kherson, Ukraine)

The article is devoted to the study of the history of the development of domestic legislation on the protection of objects of historical and cultural heritage. The main stages of the evolution of this institution, in particular, its criminal-legal protection, have been determined. At the stage of the formation of statehood and the dominance of feudal legal relations in Europe, cultural and historical values were mainly in the ownership of kings, princes and other noble persons. And, as a rule, the preservation of these values was associated with their value characteristics. However, at the level of state power, there were no measures for the protection of cultural heritage monuments. The beginning of activities to preserve the national cultural heritage and legal support for the protection of historical and cultural monuments on the territory of Ukraine falls on the moment of the entry of the Ukrainian lands into the Russian Empire, while it is fair to note that the legislative initiative of the Russian rulers for the protection of antiquities has always found support in the nationally conscious Ukrainian public, its outstanding figures, which is associated with the names of Peter Mohyla and Ivan Mazepa. The restoration of interest in cultural heritage was observed in the first half of the 19th century. The criminal legislation of that time did not yet contain provisions directly related to the protection of cultural heritage. However, the adoption of the Code of Criminal and Correctional Punishments on August 15, 1845 was the conditional first step towards the criminalization of acts that encroached on these values. Attempts to eliminate the contradictions and repetitions that took place in the Code on penal and correctional punishments on August 15, 1845 were carried out in the Criminal Code on March 22, 1903. It is also worth mentioning such a form of solving the issue of the protection of monuments as Archaeological Congresses, which have been regularly held since 1869. Thus, by the beginning of the twentieth century in Europe and, in particular, in Ukraine, a system of legislation and central bodies had not appeared, which ensured the registration, storage and protection of historical and cultural monuments, respectively, there were no normative legal acts that would established administrative and criminal liability for the destruction, destruction or damage of objects of historical and cultural heritage.

Key words: criminal law, objects of historical and cultural heritage, criminal law protection.

Постановка проблеми. Розпочинаючи ретроспективний аналіз вітчизняного та міжнародного законодавства щодо збереження й захисту історичної, культурної спадщини, треба зазначити, що людство насправді цими питаннями почало перейматися не так уже й давно.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти проблеми кримінально-правової охорони об'єктів історичної та культурної спадщини досліджувалися вітчизняними фахівцями, такими як В.І. Акуленко, Р.В. Асейкін, В.В. Базелюк, С.О. Бочарников, К.І. Бусол, Є.П. Гайворонський, В.Ю. Докучаєва, Т.Г. Каткова, В.В. Кузнецов, Н.І. Кудерська, Є.І. Кузьменко, Т.В. Курило, В.А. Ломако, П.С. Матишевський, О.І. Мельничук, М.О. Міщенко, В.О. Навроцький, Б.М. Одайник, І.Г. Поплавський, І.В. Пивовар, С.С. Птуха, О.С. Сотула, О.В. Усенко, М.І. Хавронюк та інші,

але в сучасних умовах побудови правової держави ця проблематика набуває особливого значення, тому її наукове розроблення не втрачає актуальності.

Мета статті (постановка завдання). Метою статті є розкриття проблеми формування інституту кримінально-правового захисту об'єктів історичної та культурної спадщини з урахуванням сучасних досягнень кримінально-правової науки.

Виклад основного матеріалу. На етапі формування державності й домінування феодальних правовідносин у Європі культурні та історичні цінності перебували переважно у власності королів, князів та інших вельможних осіб. І, як правило, збереження цих цінностей було пов'язано з їх вартісними характеристиками. Однак на рівні державної влади ніяких заходів щодо охорони пам'яток культурної спадщини не існувало.

Початок діяльності щодо збереження національної культурної спадщини й правового забезпечення охорони пам'яток історії та культури на території України припадає на момент входження українських земель до складу Російської імперії, що пов'язано передусім з ім'ям Петра Першого. При цьому справедливо буде відмітити, що законодавча ініціатива російських властителів щодо охорони старожитностей завжди знаходила підтримку в національно свідомої української громадськості, її видатних діячів, що пов'язано з іменами Петра Могили й Івана Мазепи.

Петро Перший був завзятим колекціонером різних артефактів і «популяризатором» науки, що призвело до появи першого законодавчого пам'яткоохоронного акта загального характеру, виданого 13 лютого 1718 року, який мав назву «О сдаче старинных редкостей комендантам», у ньому пропонувалося всім, «кто найдет в земле или в воде какие старинные вещи: ... старые подписи на каменьях, железе или меди, или какое старое и ныне необыкновенное ружье, посуду и прочее все, что зело старо и необыкновенно», здавати їх за гроші комендантам [6, с. 541]. Крім того, в указі від 16 лютого 1721 року зазначено, що необхідно збирати в єпархіях і по монастирях «древние жалованные грамоты и другие куриозные письма оригинальные, также книги исторические, рукописные и печатные . рукописные на хартиях и на бумаге церковные и гражданские летописцы, степенные, хронографы и прочие сим подобные», а знахідки, «не переплавливая, присылать в Берг и Мануфактур Коллегию, а во оной потому же не переплавливая, об оных докладывать его величеству» [7, с. 357–358].

Наведене свідчить, що в цей період започаткована систематизація об'єктів старовини, що підлягали охороні з боку держави. Так, визначені певні види культурних цінностей. Зокрема, в Указі 1718 року перераховувалися предмети, що мають історичне значення, а в Указі 1721 року окремо згадувалися золоті речі та документи, а також історичні місця й об'єкти [7, с. 357]. Однак після смерті Петра Першого якась системна законодавча діяльність з охорони пам'яток майже припинилася.

Відновлення інтересу до культурної спадщини спостерігається в першій половині XIX століття. Прикладом такого акта є Положення «Про міри охорони пам'ятників стародавності в Криму» від 4 липня 1822 року. Дослідники вважають, що саме цим документом уперше в Росії древні архітектурні будови офіційно були зараховані до пам'ятників зодчества.

Кримінальне законодавство того часу ще не містило норм, безпосередньо пов'язаних з охороною пам'яток культурної спадщини. Однак прийняття Уложення про покарання кримінальні та виправні 15 серпня 1845 року [12] стало умовним першим кроком на шляху криміналізації діянь, які посягали на зазначені цінності.

Так, глава IV розділу «Злочини проти віри» містила норму про святотатство [12]. Відповідно, метою її запровадження було забезпечення недоторканності церкви та її майна, але опосередковано вона впливала на охорону культурного надбання.

Суспільна небезпека святотатства полягала насамперед у порушенні релігійних канонів і в заподіянні шкоди церкві, тому його умовно можна вважати спеціальною нормою щодо кримінально-правової охорони культурних цінностей.

У Російській імперії в 1898 році розпочинається розроблення базового нормативного акта щодо охорони історичної спадщини [1]. Імператорською Археологічною комісією розробляється проект Положення про охорону старовини, яким передбачено низку кримінально-правових заборон щодо пам'яток історії й культури. Для опису цих цінностей використовувався термін «старовина» [1], під якою розумілися всі пам'ятники зодчества, скульптури, живопису й іншого мистецтва до половини ХІХ ст., що мали художню, історичну або археологічну цінність. Проектом передбачалося чотири окремі кримінально-карних діяння. По-перше, це умисне пошкодження старовини, письмових документів і справ. По-друге, заборонялося брати без дотримання встановлених правил предмети й письмові пам'ятки, що належать до зібрань музеїв, ризниць, архівів, сховищ і бібліотек усіх урядових і громадських закладів. По-третє, передбачалося відповідальність за вивезення за кордон старовини та письмових пам'яток без обов'язкового отримання власником колекції старовини чи окремого предмету дозволу на їх вивезення за кордон у Центральному археологічному комітеті. По-четверте, це проведення археологічних розкопок у супереч установленим правилам, які передбачали обов'язок подачі клопотання про дозвіл на проведення розкопок до Центрального чи окружного комітету або до Імператорської Археологічної комісії [2, с. 68–70]. При цьому викрадення предметів старовини не виділялося в окремий злочин, а застосовувалася та сама норма, що й за крадіжку предметів, які не мали такої цінності.

Проект Положення про охорону старовини підготовлений і вперше внесений на розгляд Державної Думи в 1906 році [8, с. 185–194]. Надалі він декілька разів унесений на розгляд до Державної Думи, в останній раз проект розглядався в 1910 році, але в черговий раз був відхилений. Перша світова війна, що почалася в 1914 році, поклала кінець розробкам закону про охорону пам'яток [9, с. 116]. Незважаючи на це, проект Положення фактично став першим законопроектом, у якому сформульована певна системна державна програма охорони історичної та культурної спадщини.

Варто також згадати таку форму вирішення питання щодо охорони пам'яток, як Археологічні з'їзди, що регулярно проводилися з 1869 року. Дослідник Т.В. Курило зазначає, що кожному з'їздові передувала підготовча й науково-дослідницька робота, спрямована на вивчення місцевої історії та пам'яток. Шість з'їздів пройшли в Україні, і на III Археологічному з'їзді, що відбувся в Києві, йшлося про те, що «обширність важного матеріалу, що постачають комітети, дає можливість надіятися, що ми скоро будемо мати загальну картину городищ для всієї Росії...» [4, с. 234]. При цьому найбільш активну роботу проводило Історичне товариство Нестора-літописця [5, с. 2]. Також питаннями збереження та вивчення пам'яток культури з кінця ХІХ – на початку ХХ ст. займалися губернські вчені архівні комісії, які розпочали діяльність після указу від 13 квітня 1884 року. Варто зауважити, що в Україні було сім таких комісій: Таврійська, Катеринославська, Чернігівська, Херсонська, Полтавська, Київська, Харківська [3, с. 2].

Як указує дослідник правових проблем щодо знищення, руйнування або пошкодження пам'яток-об'єктів культурної спадщини Б.М. Одайник, спроби усунути протиріччя й повторення, що мали місце в Уложенні про покарання кримінальні та виправні 15 серпня 1845 року, здійснені в Кримінальному уложенні 22 березня 1903 року [11].

Уложення 1903 року скасувало святотатство як самостійний склад злочину, зберігши його тільки як кваліфікуючу ознаку посягань проти власності. Зокрема,

стаття 550 Уложення 1903 року передбачала відповідальність за пошкодження пам'ятника, поставленого з дозволу уряду, а також предмета науки або мистецтва, що належав імператорському двору чи публічним бібліотекам, музею, іншій державі, громадському сховищу. Стаття 554 Уложення 1903 року встановлювала покарання за пошкодження могили чи надгробного пам'ятника, якщо таке пошкодження вчинене без мети наруги над померлим, статтею 563 Уложення 1903 року передбачалася відповідальність за пошкодження шляхом підпалу, вибуху чи затоплення публічної бібліотеки, музею чи іншого державного чи громадського сховища, предметів науки чи мистецтва, а статтею 568 – за дії, передбачені статтею 563 Уложення, учинені з необережності. Крім того, стаття 573 Уложення 1903 року встановлювала кримінальну відповідальність за привласнення знайденого на чужій землі скарбу [10, с. 219–256].

Висновки. Отже, до початку ХХ століття в Європі й, зокрема, в Україні так і не з'явилося системи законодавства та центральних органів, що забезпечували облік, збереження й охорону пам'яток історії та культури, відповідно, не сформовано нормативно-правових актів, які б установлювали адміністративну та кримінальну відповідальність за знищення, руйнування або пошкодження об'єктів історичної та культурної спадщини.

Список використаних джерел:

1. Базелюк В.В. Історія становлення і розвитку законодавства України у сфері охорони об'єктів археологічної та культурної спадщини. *Теорія і практика правознавства*. 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_56 (дата звернення: 18.11.2019).
2. Карпова Л.В., Потапова Н.А., Сухман Т.П. Охрана культурного наследия России, XVIII–XX вв. : хрестоматия. Москва : Весь мир, 2000. 528 с.
3. Курас Г.М. Чернігівська архівна комісія та її внесок у вивчення історії України : автореф. дис. ... канд. іст. наук : 07.00.09. Дніпропетровськ, 1992. 19 с.
4. Матеріали Археологічних з'їздів : у 5 т. *Труды Третьего Археологического съезда в России, бывшего в Киеве в августе 1874 года*. Киев, 1878. Том 1. 488 с.
5. Павлуцкий Г. Деревянные и каменные храмы. Древности Украины. Вып. 1. Киев : Издание Императорского Московского Археологического общества, 1905. 124 с.
6. Полное собрание законов Российской империи : в 46 т. / под ред. М.М. Сперанского. Санкт-Петербург : Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Том V : 1713–1719. 780 с.
7. Полное собрание законов Российской империи : в 46 т. / под ред. М.М. Сперанского. Санкт-Петербург : Типография II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Том VI : 1720–1722. 815 с.
8. Работкевич А.В. Государственная политика в области охраны памятников истории и культуры в России в XVIII – начале XX века : дисс. ... канд. культурол. наук : 12.00.03 / Российский гос. гуманитарный у-т. Москва, 1999. 295 с.
9. Разгон А.М. Охрана исторических памятников в дореволюционной России (1861–1917 гг.). *Труды Научно-исследовательского института музееведения*. 1957. Вып. I. С. 114–117.
10. Российское законодательство X–XX в. : в 9 т. / под общ. ред. О.И. Чистякова. Москва : Юрид. лит., 1984. Т. 9 : Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций. 352 с.
11. Уголовное уложение, высочайше утвержд. 22 марта 1903 г. Санкт-Петербург : Изд. Гос. канцелярии, 1903. 284 с.
12. Уложение о наказаниях, уголовных и исправительных (издание 1885 г.). Екатеринбург : Типография Артели Екат. раб. печат. дела, 1909. 570 с.

УДК 343.773

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.24>

КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ПІД ЧАС КВАЛІФІКАЦІЇ НЕЗАКОННОЇ ПОРУБКИ ЛІСУ

Кісілюк Едуард Миколайович,
кандидат юридичних наук, доцент,
начальник відділу професійної
підготовки управління професійної
освіти та науки
(Департамент персоналу Міністерства
внутрішніх справ України,
м. Київ, Україна)

Матюшенко Олена Іванівна,
кандидат наук з державного
управління,
старший викладач кафедри
кримінального права
(Національна академія внутрішніх
справ, м. Київ, Україна)

Статтю присвячено аналізу особливостей кримінально-правової кваліфікації незаконної порубки лісу. Указано на високий ступінь суспільної небезпеки цього явища, названо види юридичної відповідальності за незаконну порубку лісу, розкрито умови притягнення до кримінальної відповідальності за вчинення цього злочину й запропоновано врахування особливостей під час його кваліфікації. Зокрема, у статті звернуто увагу на те, що кваліфікація є ключовою частиною процесу застосування законодавства, яка включає визначення правової норми, що передбачає відповідальність за певне діяння й обґрунтування потреби її застосування. Водночас під час кваліфікації незаконної порубки лісу виникають спірні моменти, які знижують ефективність застосування чинного законодавства й негативно відбиваються на правозастосовній практиці правоохоронних органів. Особливо це стосується здійснення кримінально-правової кваліфікації незаконної порубки лісу. Наголошено, що для правильного вирішення питання про кримінально-правову кваліфікацію незаконної порубки лісу потрібно провести детальний юридичний аналіз складу злочину, передбаченого ст. 246 КК України. Констатовано, що законодавець під час установаження в ст. 246 КК України кримінальної відповідальності за незаконну порубку або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу передбачив різні форми об'єктивної сторони цього злочину (незаконна порубка, перевезення, зберігання, збут), різний момент закінчення безпосередньо незаконної порубки лісу, який залежить від категорії захищеності лісу, а також інших об'єктів, де здійснюється порубка. Особливу увагу приділено особливостям визначення розміру істотної шкоди й тяжких наслідків як ознаки об'єктивної сторони досліджуваного кримінального правопорушення.

Ключові слова: незаконна порубка лісу, предмет злочину, форми об'єктивної сторони, момент закінчення злочину, істотна шкода, відмежування від суміжних правопорушень, особливості кваліфікації.

CRIMINAL LEGAL ASPECTS IN THE QUALIFICATION OF ILLEGAL FELLING

Kisiliuk Eduard Mykolaiovych,
Candidate of Law Sciences,
Associate Professor,
Head of the Professional Training Division
(Department of Personnel of the Ministry
of Internal Affairs of Ukraine,
Kyiv, Ukraine)

Matushenko Olena Ivanivna,
Candidate of Science in Public
Administration,
Senior Lecturer at the Department of
Criminal Law
(National Academy of Internal Affairs,
Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to the analysis of the peculiarities of the criminal-legal qualification of illegal logging. The high degree of public danger of this phenomenon is indicated, the types of legal liability for illegal logging are named, the conditions of criminal prosecution for committing this crime are revealed and the peculiarities of its qualification are suggested. In particular, the article draws attention to the fact that qualification is a key part of the process of application of legislation, which includes the definition of a legal norm that provides for liability for a particular act and justification of the need for its application. At the same time, when qualifying illegal logging, controversial issues arise that reduce the effectiveness of the application of current legislation and have a negative impact on law enforcement practice of law enforcement agencies. This is especially true of the criminal law qualification of illegal logging. It is emphasized that in order to properly resolve the issue of criminal-legal qualification of illegal logging, it is necessary to conduct a detailed legal analysis of the crime under Art. 246 of the Criminal Code of Ukraine. It is stated that the legislator, when establishing in Art. 246 of the Criminal Code of Ukraine criminal liability for illegal logging or illegal transportation, storage, sale of forest provided for various forms of the objective side of the crime (illegal logging, transportation, storage, sale), as well as different end of illegal logging, which depends on the category protection of forests, as well as other facilities where felling is carried out. Particular attention is paid to the peculiarities of determining the amount of significant damage and serious consequences, as signs of the objective side of the investigated criminal offense.

Key words: illegal logging, subject of the crime, forms of the objective side, the moment of the end of the crime, significant damage, separation from related offenses, features of qualification.

Постановка проблеми та її актуальність. Конституція України в ст. 13 проголошує принцип, згідно з яким земля та інші природні ресурси є об'єктами права власності Українського народу, а кожний громадянин має право користуватися природними об'єктами права власності народу відповідно до закону [1]. Нині вичерпність лісового ресурсу України, а також його цінність і вразливість до природних і штучних загроз потребують належного законодавчого закріплення охорони лісів та ефективної правозастосовної практики в цій сфері.

На жаль, лісові ресурси України давно перетворилися на об'єкт систематичних протиправних посягань, що завдають масштабних збитків довкіллю й легальній лісовій промисловості. За даними експертів, у результаті неякісного нормативного регулювання, корумпованості державних лісогосподарств та активізації злочинного промислу у сфері нелегальної порубки лісу реальний показник лісистості України зараз становить менше ніж 11% (на відміну від офіційних 16%), а очікуваними наслідками лісового браконьєрства є активізація ерозійних процесів у ґрунтах, погіршення газового складу атмосфери, зміна гідрологічного режиму водних об'єктів тощо [2, с. 73].

До того ж контроль за порушеннями лісового законодавства покладено на лісогосподарські підприємства Державного агентства лісових ресурсів України, що так поєднують оперативне управління з рубкою лісів та обліком випадків лісового браконьєрства [3]. Протягом останніх років як представники правоохоронних органів, так і громадські активісти неодноразово привертали увагу до розгортання в Україні нелегального видобутку деревини, що характеризується системним відтворенням, відносно масовим характером, міцними корупційними і транснаціональними зв'язками [4, с. 276].

Правова основа кваліфікації незаконної порубки лісу представлена положеннями Лісового кодексу України, Земельного кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), Кримінального кодексу України (далі – КК України) та інших нормативно-правових актів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі кримінально-правові аспекти кваліфікації незаконної порубки лісу розглядали С. Гавриш, О. Будяченко, П. Бурлака, О. Дудов, Г. Жеребкін, О. Заїчко, М. Комарницький, Б. Марець, О. Пилипенко, Є. Письменський, О. Скворцова, О. Сторчоус та інші науковці.

Метою статті є розкриття кримінально-правових аспектів під час кваліфікації незаконної порубки лісу.

Виклад основного матеріалу. Перші згадки про юридичну відповідальність за порубку лісу містяться в Руській Правді, яка передбачала штрафи за псування або вирубку «бортних» і «межових» дерев [5, с. 145]. Надалі відповідальність за незаконну порубку лісу встановлювалася законодавством тих державних формацій, до складу яких входили українські землі, і передбачалася не тільки за заподіяння такими діями майнової шкоди, а й шкоди довкіллю.

Сьогодні правова охорона лісів в Україні забезпечується на рівні конституційного, екологічного, цивільного, адміністративного та кримінального законодавства. Так, адміністративна відповідальність за незаконну порубку й пошкодження дерев або чагарників; перевезення, зберігання незаконно зрубаних дерев або чагарників; знищення або пошкодження лісових культур, сіянців або саджанців у лісових розсадниках і на плантаціях, а також молодняка природного походження й самосіву на площах, призначених під лісовідновлення, передбачена ст. 65 КУпАП. Кримінальна ж відповідальність за незаконну порубку дерев або чагарників у лісах, захисних та інших лісових насадженнях, перевезення, зберігання, збут незаконно зрубаних дерев або чагарників, що заподіяли істотну шкоду, передбачена ст. 246 КК України. Отже, фактично відмінність між установленням адміністративної та кримінальної відповідальності за вказані протиправні діяння полягає в розмірі заподіяної шкоди. Між тим, як указував М. Коржанський, соціальна обумовленість кримінально-правової заборони визначається головним чином соціальною цінністю суспільних відносин, економічними факторами й ефективністю правової регламентації [6, с. 55].

Основою кримінально-правової кваліфікації є склад злочину. Тобто для правильного вирішення питання про кваліфікацію незаконної порубки лісу потрібно прове-

сти юридичний аналіз складу злочину, передбаченого ст. 246 КК України, тим більше що кримінально-правова характеристика певного злочину є підґрунтям як для кримінологічної, так і для інших характеристик, вона є основою для здійснення певних узагальнень і висновків [4, с. 277].

Визначаючи об'єкт кримінального правопорушення, передбаченого ст. 246 КК України, потрібно виходити з того, що в результаті вчинення такого протиправного діяння заподіюється шкода передусім суспільним відносинам у сфері охорони довкілля. Отже, родовим об'єктом цього злочину є суспільні відносини у сфері довкілля, що й підтверджує його розміщення в розділі VIII Особливої частини КК України «Кримінальні правопорушення проти довкілля». Суспільна небезпечність дій, передбачених ст. 246 КК України, полягає в тому, що вони завдають шкоди довкіллю загалом, а також науково обґрунтованому, раціональному використанню, охороні та відтворенню лісів безпосередньо. Небезпечність посилюється й тим, що саме незаконна порубка лісів призводить до таких наслідків, як ерозія ґрунтів, виснаження річок, а отже, і погіршення життя людей.

Щодо безпосереднього об'єкта кримінального правопорушення, передбаченого ст. 246 КК України, єдиної думки в кримінально-правовій спільноті не існує. Так, Ю. Баулін, В. Борисов та ін. вважають, що під об'єктом незаконної порубки лісу потрібно розуміти науково обґрунтоване, раціональне використання лісів, їх охорону та відтворення для теперішніх і майбутніх поколінь [7, с. 438]. Натомість С. Гавриш безпосереднім об'єктом екологічних злочинів визначає передбачений відповідною нормою закону про кримінальну відповідальність природний об'єкт, що піддається посяганням небезпечною поведінкою суб'єкта (тобто у цьому випадку – ліс) [8, с. 62–85]. У свою чергу, В. Плугатир у науково-практичному коментарі до КК України вказує, що безпосереднім об'єктом досліджуваного кримінального правопорушення є екологічна безпека в частині охорони, раціонального використання й відтворення лісу як важливого елемента навколишнього природного середовища [9, с. 570].

Відповідно до ст. 246 КК України, під предметом незаконної порубки лісу потрібно розуміти дерева й чагарники, які ростуть у лісах, захисних та інших лісових насадженнях, у заповідниках, на територіях чи об'єктах природно-заповідного фонду або в інших особливо охоронюваних лісах. Між тим потрібно враховувати, що за ст. 246 КК України потрібно кваліфікувати лише посягання на сироростучі (живі) дерева й чагарники, які знаходяться на пні (не відділені від коріння), у тому числі порубку сіянців, саджанців, підліска.

Не визнаються предметом цього кримінального правопорушення очерет, пеньки, хмиз, мертві стовбури дерев або їх частин, які лежать на поверхні ґрунту. За наявності для цього підстав порушення порядку заготівлі другорядних лісових матеріалів і здійснення побічних лісових користувань може кваліфікуватися за ст. 356 КК України як самоправство.

Предметом указанного кримінального правопорушення також не визнаються деревостани, які хоча й утворюють певну біологічну сукупність, але ростуть поза межами лісового фонду. До останнього не належать: а) усі види зелених насаджень у межах населених пунктів, які не зараховані до категорії лісів; б) окремі дерева та групи дерев, чагарники на сільськогосподарських угіддях, садибах, присадибних, дачних і садових ділянках.

Протиправна порубка вищевказаних деревостанів, заволодіння заготовленим чи складованим лісом, а також незаконна порубка з корисливою метою дерев і чагарників у розсадниках, ботанічних і зоологічних садах, квітникарських господарствах за наявності підстав утворює склад відповідного кримінального правопорушення проти власності.

Визначаючи під час кваліфікації об'єктивну сторону, потрібно брати до уваги, що це кримінальне правопорушення виражається не тільки в незаконній порубці дерев і чагарників, а також у їх перевезенні, зберіганні чи збуті. При цьому незаконна порубка залежить від категорії захищеності лісу, а також інших об'єктів, де здійснюється порубка. Так, незаконна порубка в лісах, захисних та інших лісових насадженнях утворює склад цього злочину лише тоді, коли це заподіяло істотну шкоду. Водночас учинення таких дій у заповідниках, або на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду, або в інших особливо охоронюваних лісах є вже достатньою підставою для кваліфікації діяння як кримінального правопорушення, а істотна шкода в такому випадку не є обов'язковою ознакою об'єктивної сторони.

Загалом під порубкою потрібно розуміти повне відокремлення дерева або чагарнику від кореня будь-яким способом; викорчовування, тобто видалення деревостану з корінням; пошкодження дерева або чагарнику до стану припинення росту.

Відповідно до положень постанови Пленуму Верховного Суду України «Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля» від 10 грудня 2004 року № 17, порубка дерев і чагарників є незаконною, якщо вона вчинена без відповідного дозволу; за дозволом, виданим із порушенням чинного законодавства; до початку чи після закінчення установлених у дозволі строків; не на призначених ділянках чи понад установлену кількість; не тих порід дерев, які визначені в дозволі; порід, вирубку яких заборонено [10]. Тобто способи вчинення незаконної порубки лісу також є одними з визначальних ознак цього явища.

Разом із тим порушення порядку заготівлі деревини, яке безпосередньо не полягає в незаконній порубці лісу, тягне не кримінальну, а адміністративну відповідальність (ст. 64 КУпАП). Натомість знищення або пошкодження лісових масивів і зелених насаджень вогнем чи іншим загальнонебезпечним способом потрібно кваліфікувати за ст. 245 КК України.

Крім незаконної порубки дерев або чагарників у лісах, захисних та інших лісових насадженнях, законодавець як форми об'єктивної сторони аналізованого кримінального правопорушення виділяє перевезення, зберігання та збут незаконно зрубаних дерев або чагарників.

Під перевезенням незаконно зрубаних дерев або чагарників потрібно розуміти переміщення їх з однієї території до іншої в межах України, причому обов'язковим елементом перевезення є використання будь-якого транспортного засобу. Для визнання перевезення незаконним не має значення, чи є особа власником або користувачем транспортного засобу, а також відстань, на яку здійснено перевезення.

Від перевезення потрібно відрізнити перенесення незаконно зрубаних дерев або чагарників, коли для переміщення їх у просторі не використовувався будь-який транспортний засіб. Такі дії мають розглядатися як зберігання незаконно зрубаних дерев або чагарників.

Під зберіганням незаконно зрубаних дерев або чагарників розуміють будь-які умисні дії, пов'язані з незаконним перебуванням таких незаконно зрубаних дерев або чагарників у володінні винної особи. При цьому не має значення тривалість зберігання й те, таємно чи відкрито та в якому саме місці зберігаються ці дерева або чагарники. Отже, зберігання незаконно зрубаних дерев або чагарників можна зарахувати до так званих триваючих злочинів.

Під збутом незаконно зрубаних дерев або чагарників розуміються будь-які способи оплатної чи безоплатної передачі таких дерев або чагарників невизначеному колу осіб (продаж, дарування, обмін, сплата боргу, позичання тощо). Іншими словами,

збут передбачає відчуження незаконно зрубаних дерев або чагарників іншій особі, яка може розпоряджатися ними (або їх частиною) як своїм майном.

Особливо важливим під час кваліфікації цього кримінального правопорушення є визначення моменту його закінчення. Так, незаконна порубка дерев і чагарників у лісах, захисних та інших лісових насадженнях, перевезення, зберігання, збут незаконно зрубаних дерев або чагарників визнається закінченим злочином з моменту заподіяння істотної шкоди, а вчинення таких дій у заповідниках, на територіях та об'єктах природно-заповідного фонду або в інших особливо охоронюваних лісах – з моменту відокремлення дерева або чагарнику від кореня або заподіяння зазначеним представникам флори пошкоджень, які викликають їх загибель або припинення росту.

Цікавим під час кваліфікації є врахування особливостей установлення критерію визначення істотності заподіяної шкоди, який відокремлює настання адміністративної відповідальності за порубку дерев і чагарників від кримінальної. Указана вище Постанова Пленуму Верховного Суду України звертає увагу суддів на те, що шкода визнається істотною, коли знищені певні види дерев у тій чи іншій місцевості; погіршилися породний склад, якість, захисні, водоохоронні й інші екологічні властивості лісу; виникли труднощі у відтворенні заліснення в певній місцевості; знизилася якість атмосферного повітря; змінилися ландшафт місцевості, русло річки; сталася ерозія ґрунту тощо [10]. Тобто, вирішуючи питання, чи є шкода, заподіяна незаконною порубкою, перевезенням, зберіганням, збутом незаконно зрубаних дерев або чагарників, істотною, потрібно в кожному конкретному випадку враховувати вартість, екологічну цінність, кількість незаконно вирубаного лісу, розмір шкоди, завданої докільню й обчисленої за відповідними таксами, затвердженими постановами Кабінету Міністрів України.

Однак, відповідно до примітки до ст. 246 КК України, істотною шкодою вважається така шкода, яка у двадцять і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян, або інша істотна шкода, завдана навколишньому природному середовищу в частині забезпечення ефективної охорони, належного захисту, раціонального використання та відтворення лісів. Разом із тим тяжкими наслідками, які передбачені як кваліфікуюча ознака в ч. 4 цієї статті, вважаються такі наслідки, які в шістьдесят і більше разів перевищують неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Тобто законодавець під істотною шкодою розуміє як матеріальну, так й іншу шкоду (оціночне поняття), а під тяжкими наслідками – тільки матеріальну шкоду.

Щодо визначення матеріальної шкоди під час кваліфікації не тільки досліджуваного, а й будь-якого кримінального чи адміністративного правопорушення потрібно враховувати, що, відповідно до п. 5 підрозділу 1 розділу XX Податкового кодексу України, для норм адміністративного та кримінального законодавства в частині кваліфікації адміністративних або кримінальних правопорушень сума неоподатковуваного мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги, визначеної пп. 169.1.1 п. 169.1 ст. 169 розділу IV цього Кодексу для відповідного року [11, с. 87].

Відповідно ж до пп. 169.1.1 п. 169.1 ст. 169 розділу IV Податкового кодексу України, податкова соціальна пільга дорівнює 50% розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи (у розрахунку на місяць), установленому законом на 1 січня звітного податкового року.

Згідно зі ст. 7 Закону України «Про Державний бюджет на 2020 рік», з 1 січня 2020 року прожитковий мінімум для працездатної особи в розрахунку на місяць становить 2102 грн. Отже, розраховуємо податкову соціальну пільгу, яка дорівнює 1051 грн. (50% від прожиткового мінімуму для працездатної особи).

На підставі викладеного мінімальний розмір матеріальної шкоди, який дає змогу притягнути особу до кримінальної відповідальності за незаконну порубку дерев або чагарників у лісах, захисних та інших лісових насадженнях, перевезення, зберігання, збут незаконно зрубаних дерев або чагарників, що заподіяли істотну шкоду, становить 21020 грн. (1051 грн. x 20). Тяжкими наслідками буде вважатися заподіяння такої шкоди мінімум на 63060 грн. (1051 грн. x 60).

Якщо шкода не визнається істотною, особа може бути притягнута до адміністративної відповідальності за відповідними статтями КУпАП.

Разом із тим для настання відповідальності за ч. 3 ст. 246 КК України заподіяння істотної шкоди не має значення – тут головним є місце вчинення злочину. Саме такий висновок зробив Верховний Суд у Постанові від 01.10.2019 № 555/551/17 [12].

Характеризуючи суб'єктивні ознаки досліджуваного кримінального правопорушення, потрібно констатувати, що суб'єкт цього злочину загальний, а суб'єктивна сторона характеризується умисною формою вини.

Під час кваліфікації потрібно враховувати, що порубка дерев і чагарників на територіях, не зарахованих, відповідно до ст. 4 Лісового кодексу України, до лісового фонду, не тягне відповідальності за ст. 246 КК України. За наявності відповідних підстав такі дії можуть бути кваліфіковані як крадіжка, самоуправство тощо.

Між тим аналіз правозастосовної практики свідчить про наявність випадків кваліфікації діянь із незаконної порубки лісу та наступного заволодіння лісом за сукупністю злочинів [13, с. 87].

З огляду на роз'яснення п. 9 указаної вище Постанови Пленуму Верховного Суду України, що заволодіння деревами, зрубаними та підготовленими до складування або вивезення залежно від обставин справи потрібно кваліфікувати за відповідними частинами ст. 185 КК або іншими статтями, якими передбачено відповідальність за вчинення злочинів проти власності [10], суди здійснюють кваліфікацію окреслених дій виключно за ст. 246 КК України й тільки в разі заволодіння лісом, який зрубаний іншими особами, дії порушників кваліфікуються як крадіжка [14].

Формування такої судової практики є очевидною. Водночас Б. Марець слушно зазначає, що наведене положення Постанови Пленуму Верховного Суду України не містить заборони на можливу кваліфікацію дії особи, яка зрубала та викрала одні й ті самі дерева, за сукупністю незаконної порубки та крадіжки [15, с. 189].

Висновки. Підводячи підсумок викладеного вище, потрібно констатувати, що законодавець під час установаження в ст. 246 КК України кримінальної відповідальності за незаконну порубку або незаконне перевезення, зберігання, збут лісу передбачив різні форми об'єктивної сторони цього злочину (незаконна порубка, перевезення, зберігання, збут), а також різний момент закінчення безпосередньо незаконної порубки лісу, який залежить від категорії захищеності лісу, а також інших об'єктів, де здійснюється порубка.

Незважаючи на те що розмір істотної шкоди й тяжких наслідків формально визначені в примітці досліджуваної кримінально-правової норми, проблеми в її встановленні під час кваліфікації все ж таки існують. І полягають вони, як правило, у невідповідності положень різних правових норм, які використовуються під час визначення шкоди, а також наявності оціночних категорій під час визначення нематеріальної шкоди.

Отже, під час конкретизації елементів складу злочину в процесі кваліфікації діяння, передбаченого ст. 246 КК України, потрібно детально встановлювати всі об'єктивні та суб'єктивні ознаки з урахуванням особливостей законодавчої конструкції цього кримінального правопорушення й відмежовувати його від суміжних злочинів та адміністративних правопорушень.

Список використаних джерел:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text> (дата звернення: 30.07.2020).
2. Данильченко Ю., Гізімчук С. Правові проблеми захисту лісів в Україні. *Вісник прокуратури*. 2016. № 9. С. 72–79.
3. Банчук О. Корупційні ризики у лісовому господарстві. URL: http://www.fleg.org.ua/fileadmin/user_upload/ufs/04.%20Program%20Information/4.02%20Program%20Components/4.02.05%20Public%20Awareness/Pravozasto_v_lisovomu_sektori_Ukrainy.pdf (дата звернення: 01.07.2020).
4. Заїчко О.В. Поняття та сутність явища незаконної порубки лісу. *Часопис Київського університету права*. 2017. № 1. С. 276–282.
5. Мендик Л.В. Історичний розвиток юридичної відповідальності за лісопорушення. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Вип. 3 (6). С. 144–151.
6. Коржанський М.Й. Нариси кримінального права. Київ : Генеза, 1999. 208 с.
7. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. / за заг. ред. В.Я. Тація, В.П. Пшонки, В.І. Борисова, В.І. Тютюгіна. 5-те вид., допов. Харків : Право, 2013. Т. 2 : Особлива частина / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. 1040 с.
8. Гавриш С.Б. Кримінально-правова охорона довкілля в Україні. Проблеми теорії, застосування і розвитку кримінального законодавства. Київ : Книга, 2002. 634 с.
9. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Д.С. Азаров, В.К. Гришук, А.В. Савченко та ін. ; за заг. ред. О.М. Джужі, А.В. Савченка, В.В. Чернея. 2-ге вид., перероб. і допов. Київ : ЮрінкомІнтер, 2018. 1104 с.
10. Про судову практику у справах про злочини та інші правопорушення проти довкілля : Постанова Пленуму ВСУ від 10 грудня 2004 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0017700-04> (дата звернення: 10.08.2020).
11. Кісілюк Е.М. Особливості визначення майнової шкоди при кваліфікації злочинів. *Гуманізація кримінальної відповідальності та демократизація кримінального судочинства* : матеріали Міжнародного науково-практичного симпозиуму (м. Івано-Франківськ, 18–19 листопада 2016 року). Івано-Франківськ, 2016. С. 86–89.
12. Постанова Верховного Суду від 01.10.2019 № 555/551/17. URL: <http://iPLEX.com.ua/doc.php?regnum=84788491&red=1000031e88f18167a5459cb1a578b45b49bf22&d=5> (дата звернення: 11.08.2020).
13. Будяченко О.М. Щодо кваліфікації незаконної порубки лісу. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 85–88.
14. Вирок Чернігівського районного суду Чернігівської області від 19 червня 2018 р., судова справа № 748/2800/17. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74768778> (дата звернення: 11.08.2020).
15. Марець Б.М. Сукупність злочинів при незаконній порубці лісу та крадіжці деревини. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2014. № 4. С. 187–190.

УДК 343.296 (477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.25>

ЗМІСТ НАСЛІДКІВ ЗЛОЧИНУ ЯК ЕЛЕМЕНТ СКЛАДУ ЗЛОЧИНУ

Сергєєва Тетяна Василівна,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри правоохоронної та
антикорупційної діяльності
(Навчально-науковий інститут права
Міжрегіональної Академії управління
персоналом, м. Київ, Україна)

Статтю присвячено дослідженню окремих змістовних характеристик наслідків як елемента складу злочину. Зазначено, що, моделюючи прояви суспільно небезпечної поведінки в нормах Особливої частини Кримінального кодексу (КК), законодавець фіксує зміст такої специфічної юридичної конструкції, як склад злочину. Зроблено акцент на тому, що розкриття законодавчої конструкції наслідків у диспозиціях норм Особливої частини КК України передбачають з'ясування специфіки використання таких специфічних засобів відображення проявів наслідків поведінки людини, що традиційно визнаються юридичним фактом, як дефініції правових понять, нормативні приписи та юридичні конструкції. Зазначено, що змістовні характеристики наслідків у диспозиціях норм Особливої частини КК України визначаються на підставі тлумачення відповідних понять і понятійних зворотів, що містяться у відповідних кримінально-правових нормах. Для єдиного, уніфікованого розуміння категорії наслідків злочину, єдиної законодавчої конструкції наслідків у диспозиціях норм Особливої частини чинний Кримінальний кодекс України має бути доповнений окремими тлумачними нормами, в яких би одноставно окреслювалися поняття та сутність наслідків злочинів та їх різновидів. Встановлено, що під час з'ясування змістовних характеристик наслідків у складі злочинів проблемними залишаються особливості законодавчого описання та закріплення конкретного змісту таких наслідків у нормах Кримінального кодексу. Підкреслено, що в теорії кримінального права існують два основні погляди щодо юридичної природи злочинів, які кваліфікуються за наслідками. Перший – визнає їх видом складених злочинів. Другий – вважає їх самостійним видом одиничних ускладнених злочинів, що не є складеними. Наведені точки зору щодо розуміння змісту складених злочинів свідчать про те, що, на думку більшості вчених, вони складаються з двох або більше злочинних діянь і підпадають під одну статтю Кримінального кодексу.

Ключові слова: суспільно небезпечне діяння, склад злочину, наслідки злочину, кримінально-правова норма, кримінальний кодекс.

**CONTENT OF THE CONSEQUENCES OF THE CRIME
AS AN ELEMENT OF THE CRIME**

Serhieieva Tetiana Vasylivna,
PhD,
Associate Professor at the Department of
Law Enforcement and
Anti-Corruption Activities
(Educational and Scientific Institute of
Law of the Interregional Academy of
Personnel Management, Kyiv, Ukraine)

The article is devoted to the study of certain substantive characteristics of the consequences as an element of the crime. It is noted that modeling the manifestations of socially dangerous behavior in the norms of the Special Part of the Criminal Code, the legislator fixes the content of such a specific legal construction as a *corpus delicti*. Emphasis is placed on the fact that the disclosure of the legislative structure of consequences in the provisions of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine provides clarification of the specifics of the use of such specific means of reflecting the consequences of human behavior, which are traditionally recognized as legal facts, as definitions of legal concepts. It is noted that the substantive characteristics of the consequences in the dispositions of the norms of the Special Part of the Criminal Code of Ukraine are determined on the basis of the interpretation of the relevant concepts and conceptual appeals contained in the relevant criminal law. For a single, unified understanding of the category of consequences of a crime, a single legislative structure of consequences in the provisions of the Special Part, the current Criminal Code of Ukraine should be supplemented by separate interpretative rules, which would unanimously outline the concept and essence of consequences of crimes and their varieties. It has been established that when clarifying the substantive characteristics of the consequences of crimes, the peculiarities of the legislative description and fixing the specific content of such consequences in the norms of the Criminal Code remain problematic. It is emphasized that in the theory of criminal law there are two main views on the legal nature of crimes, which are qualified by consequences. The first – recognizes them as a type of crimes. The second – considers them an independent type of single complicated crimes that are not committed. These views on the understanding of the content of the crimes indicate that, according to most scholars, they consist of two or more criminal acts and fall under one article of the Criminal Code.

Key words: socially dangerous act, *corpus delicti*, consequences of a crime, criminal law, criminal code.

Постановка проблеми. Найважливіша соціальна властивість злочину – його суспільна небезпечність. Як результат діяння ці зміни являють собою наслідки злочину. Серед найбільш дискусійних питань, що потребують нагального наукового осмислення, є питання визначення в кримінально-правовій доктрині категорії наслідків злочину як загального поняття про результат вчинення суспільно небезпечного, винного, протиправного діяння суб'єктом злочину. Зміст складу злочину може безпосередньо і не впливати з диспозиції норми-заборони Особливої частини Кримінального кодексу (далі – КК) України. Тому встановлення повного обсягу наслідків як елемента складу злочину потребує аналізу загальних підходів під час розгляду даного питання. При цьому змістовні характеристики наслідків у складі злочину можуть визначатися різними шляхами.

Стан дослідження. У різні часи питанням визначення поняття, розроблення класифікації та обґрунтування значення наслідків злочину в кримінальному праві були присвячені праці таких науковців, як: Б.О. Балабанова, П.С. Берзін, В.В. Кузнецов, В.О. Навроцький, А.В. Савченко, С.Д. Шапченка та ін.

Метою статті є дослідження питання визначення в кримінально-правовій доктрині категорії наслідків злочину як елемента складу злочину.

Виклад основного матеріалу дослідження. Окремі змістовні характеристики наслідків як елемента складу злочину визначаються шляхом зіставлення вимог кількох диспозицій норм-заборон Особливої частини КК України. Так, у ст. 192 КК передбачена відповідальність за заподіяння значної майнової шкоди (ч. 1) та майнової шкоди у великих розмірах (ч. 2) шляхом обману або зловживання довірою за відсутності ознак шахрайства. Для з'ясування того, які ж саме ознаки шахрайства відсутні в специфічній конструкції цього складу злочину, і яким чином це впливає на визначення змісту наслідків як його (складу) обов'язкового елемента, слід звертатися до положень, передбачених ст. 190 КК [1].

Зміст наслідків як обов'язкового елемента складу злочину може визначатися і шляхом тлумачення положень (п. 2–4 примітки ст. 185 КК України), що містяться в нормах так званого «некримінального закону» та/або інших нормативно-правових актів. Такий підхід характерний для визначення розміру викраденого майна в злочинах проти власності (ст. 185–191 КК).

Змістовні характеристики наслідків як елемента складу злочину визначаються на основі тлумачення відповідних понять і понятійних зворотів, що містяться в певних кримінально-правових нормах. Наприклад, наявність наслідків та врахування під час з'ясування їх змісту біологічної смерті людини вбачається в розкритті змісту поняття «вбивство», використаного в низці норм-заборон Особливої частини КК (статті 115–119).

Наслідки як елемент складу злочину, обсяг якого визначається з урахуванням виділених загальних підходів, під час застосування кримінально-правових норм є законодавчим орієнтиром для відмежування злочину від інших правопорушень, а також для відмежування одного злочину від іншого. Адже наслідки як елемент складу злочину обов'язково мають відмінні ознаки, а наслідки як елемент складу різних злочинів неодмінно певним чином відрізняються один від одного. Ступінь суспільної небезпеки має визначатися шляхом урахування в змісті елементів складу злочину змістовних характеристик (інколи їх називають характерними рисами, властивостями, особливостями [2, с. 574]) відповідних значень юридичних фактів і зв'язків між ними, що йменуються ознаками складу злочину [3, с. 85]. Кожний окремий склад злочину містить власну систему відповідних значень юридичних фактів та зв'язків між ними. Причому, розмежовуючи злочини, до уваги слід брати ознаки, які прямо вказані в диспозиції правової норми, тобто є конституюючими ознаками злочину [2, с. 479]. Під час визначення характеру співвідношення між складом злочинів, спільною ознакою (елементом) яких є наслідки, варто враховувати: характер співвідношення норм, якими передбачений цей склад злочинів; характер співвідношення зазначених наслідків як спільної ознаки (елемента) цього складу злочинів; характер співвідношення ознак (елементів), зміст яких не збігається у складі злочинів, про які йдеться.

П.С. Берзін щодо даного питання звертає увагу на те, що в основі характеристики наслідків як орієнтиру для названого відмежування має бути передусім визначення окремих варіантів (типів) виразу реально заподіяної шкоди об'єкту кримінально-правової охорони як характеристики відмінності конкретного змісту ознак різних складів злочинів та показника ступеня суспільної небезпечності вчиненого діяння. При цьому

ступінь суспільної небезпечності вчиненого особою діяння визначається характером та розміром шкоди, заподіяної такому об'єкту в результаті вчинення діяння, визнане як закінчений або незакінчений злочин. Тому врахування шкоди під час визначення окремих варіантів її виразу в різному складі злочинів може бути безпосереднім і опосередкованим [4, с. 552].

Безпосереднє врахування має місце тоді, коли шкода, заподіяна вчиненим особою суспільно небезпечним діянням (кількома діяннями), яке в поєднанні з іншими фактичними обставинами кваліфікується як одиничний закінчений злочин, повністю охоплюється конкретним змістом ознак об'єктивної сторони складу злочину та стає одним із показників ступеня його суспільної небезпеки. Так має враховуватися, зокрема, заподіяння смерті в разі закінченого умисного вбивства, передбаченого ч. 1 ст. 115 КК [1], або заподіяння шкоди в разі умисного знищення або пошкодження майна (ч. 1 або ч. 2 ст. 194 КК) [1].

Опосередковане врахування відбувається тоді, коли суспільно небезпечне діяння (кілька діянь) у поєднанні з іншими фактичними обставинами кваліфікується: 1) як одиничний незакінчений злочин, реально заподіюючий шкоду, що лише частково охоплюється конкретним змістом обов'язкових ознак об'єктивної сторони складу такого злочину; 2) за правилами сукупності злочинів; 3) як одиничний незакінчений злочин, реально заподіюючий шкоду того самого виду, який характерний для відповідного одиничного закінченого злочину, але в меншому розмірі; 4) як одиничний закінчений чи незакінчений злочин, що реально заподіює шкоду різних видів; 5) як одиничний незакінчений злочин, що реально заподіює шкоду тих самих видів, що характерні для відповідного одиничного закінченого злочину, але один (деякі) з яких має менший розмір.

Слід зазначити, що безпосереднє й опосередковане врахування наслідків у різному складі злочинів, ґрунтуючись на викладених вище підходах щодо характеристики деформації відповідних компонентів об'єкта злочину, втілюється в більш конкретні варіанти техніко-юридичних прийомів такої шкоди у змісті наслідків як елементи складу цих злочинів.

Теорія кримінального права критеріями поділу складу злочинів на окремі види висуває:

- 1) ступінь суспільної небезпеки злочинів, склад яких піддається поділу;
- 2) спосіб описання складу злочину в кримінальному законі;
- 3) особливості конструкції об'єктивної сторони складу злочину [5, с. 95].

Аналізуючи змістовну характеристику наслідків у складі злочину, можна, на наш погляд, зробити висновок, що наслідки як елемент об'єктивної сторони складу злочину не є критерієм поділу складу злочинів на зазначені види. Така класифікація здійснюється виключно за ступенем суспільної небезпеки, який «типізований» законодавцем «на рівні» окремого різновиду злочину певного виду. Тому наслідки в цьому разі можуть бути одним із показників «типізованого» законодавчим шляхом ступеня суспільної небезпеки скоєного діяння.

Систематизація окремих проявів наслідків у складі злочинів передбачає:

- 1) узагальнення різних проявів таких наслідків за найбільш суттєвими в межах кримінального права властивостями;
- 2) загальну кримінально-правову характеристику кожного з виділених типових різновидів наслідків у складі злочину.

Залежно від змістовної характеристики поєднання цих ознак (підстав) найбільш типові різновиди наслідків у складі злочину можуть бути представлені таким чином.

1. Конструктивні наслідки використовуються як обов'язковий елемент складу злочину, в якому наслідок є єдиним, обов'язковим (за відсутності певної альтернативи) еле-

ментом, без якого немає злочину. Наприклад, біологічна смерть людини в основному складі умисного вбивства (ч. 1 ст. 115 КК), шкода здоров'ю людини, зумовлена захворюванням на венеричну хворобу в основному складі зараження венеричною хворобою (ч. 1 ст. 133 КК), майнова шкода в основному складі крадіжки (ч. 1 ст. 185 КК) тощо.

2. Подвійні наслідки передбачають:

а) поєднання обох (кількох) обов'язкових (конститутивних) наслідків, або якщо вони (хоча б один із них) не є обов'язковими, та передбачених у змісті складу злочину;

б) альтернативу між відповідними наслідками (так звані «подвійні альтернативні наслідки»).

3. Наслідки, альтернативні іншим характеристикам складу злочину. Вони поєднують будь-які конструктивні чи подвійні наслідки як елемент складу злочину з тими змістовними характеристиками, що традиційно йменуються ознаками складу злочину (ознаками інших його елементів) і такого його елемента, як наслідки, не стосуються. Прикладом є «заподіяння тяжких тілесних ушкоджень» в особливо кваліфікованому складі розбою (ч. 4 ст. 187 КК) [1], в якому такий наслідок альтернативно поєднується з діями, «спрямованими на заволодіння майном у великих чи особливо великих розмірах» та вчиненими «організованою групою». В особливо кваліфікованому складі звалтування (ч. 4 ст. 152 КК) такий елемент, як «особливо тяжкі наслідки», альтернативно передбачається з такими ознаками, як «малолітня» та «малолітній».

4. Комплексні наслідки – ті, зміст яких включає поєднання кількох названих вище різновидів наслідків. Прикладом є фіксація у кваліфікованому складі умисного тяжкого тілесного ушкодження (ч. 2 ст. 121 КК) «тяжкого тілесного ушкодження» та «смерті потерпілого», що характеризують поєднання двох обов'язкових наслідків альтернативно зі «способом, що має характер особливо мучення», «вчиненням групою осіб», «з метою залякування потерпілого або інших осіб» та «скоєнням на замовлення», які характеризують, відповідно, спосіб, суб'єкт, мету і діяння. У деяких випадках у змісті певного складу злочину законодавець передбачає однорідність або неоднорідність шкоди, яка фіксується в межах змісту наслідків.

Залежно від фіксованості змісту в складі злочину наслідки можуть бути формально визначеними, оціночними та комбінованими.

1. Для формально визначених наслідків характерна визначеність у законодавстві конкретного змісту, фіксованість його ознак (властивостей). Зміст таких наслідків фіксує «власні» ознаки соціальної значимості відповідних об'єктів (певних явищ, соціальних зв'язків, їх предметів тощо), фактично виключаючи оціночний характер. Цей зміст формується виключно законодавцем і не може бути змінений на локальному рівні правозастосовним суб'єктом [6, с. 185–190].

2. Оціночні наслідки мають нефіксований і неоднаковий зміст (навіть у випадках, коли вони визначаються в законодавстві чи судовій практиці), є «проявом» понять – загальних уявлень, які завдяки невизначеності свого змісту відображають соціальну значимість у праві безпосередньо, пов'язуючи її з тим словесним виразом, що використаний у відповідній правовій нормі для їх позначення. Вносячи тим самим у правові норми оціночний момент, такі поняття передбачають можливість самостійної оцінки конкретного випадку з боку правозастосовувачів і здійснення на її основі індивідуального піднормативного регулювання суспільних відносин [7, с. 10, 12–13]. Такі поняття використовуються і в кримінально-правових нормах-заборонах для характеристики змісту наслідків як елемента складу злочину, «наділяючи» його певним оціночним моментом, у результаті чого правозастосовні органи мають можливість самостійно оцінювати такі наслідки в кожному конкретному випадку залежно від індивідуальних особливостей справи.

3. Комбінованими наслідками визнаються наслідки, які передбачають формальну визначеність як альтернативу оціночному моменту під час конкретизації їхнього змісту, в результаті чого один різновид наслідків є формально визначеним, а інший – оціночним. Такі юридичні конструкції, поєднуючи у своєму змісті формальну визначеність та оцінюваність, зумовлюють наявність в їхнім змісті декількох (не менше двох) альтернативних наслідків, один з яких обов'язково є формально визначеним, а інший – оціночним.

Висновки. Змістовні характеристики наслідків у диспозиціях норм Особливої частини КК України визначаються на підставі тлумачення відповідних понять і понятійних зворотів, що містяться у відповідних кримінально-правових нормах. Можна констатувати, що зміст наслідків злочину як елемент складу злочину визначаються шляхом зіставлення вимог кількох диспозицій норм-заборон Особливої частини КК України. Систематизація окремих проявів наслідків передбачає: а) узагальнення різних проявів таких наслідків за найбільш суттєвими в межах кримінального права властивостями, що зумовлює виділення найбільш типових різновидів (а не видів у межах класифікації) наслідків у складі злочину; б) загальну кримінально-правову характеристику кожного з виділених типових різновидів наслідків у складі злочину, що передбачає з'ясування основних ознак типового різновиду таких наслідків та визначення основних способів їх відображення в кримінально-правовій нормі-забороні.

Для єдиного, уніфікованого розуміння категорії наслідків злочину, єдиної законодавчої конструкції наслідків у диспозиціях норм Особливої частини чинний Кримінальний кодекс України має бути доповнений окремими тлумачними нормами, в яких би чітко й не двозначно визначалися поняття та сутність наслідків злочинів та їх різновидів.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.
2. Навроцький В.О. Основи кримінально-правової кваліфікації : навч. посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 704 с.
3. Трубников В.М. Новый взгляд на объект преступления. *Право і безпека*. 2002. № 1. С. 81–87.
4. Берзін П.С. Злочинні наслідки: поняття, основні різновиди, кримінально-правове значення : монографія. Київ : Дакор, 2009. 736 с.
5. Кримінальне право України : Загальна частина : підручник / Ю.В. Баулін та ін. ; за ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. 4-те вид., переробл. і допов. Харків : Право, 2010. 456 с.
6. Балабанова Д.О. Проблеми використання оціночних категорій у Кримінальному кодексі України. *Кримінологія в Україні та протидія злочинності* : Б-ка журналу «Юридичний вісник». Одеса : Фенікс, 2008. С. 185–190.
7. Шапченко С.Д. Оценочные признаки в составах конкретных преступлений : автореф. ... дисс. канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ : Киевский государственный университет им. Т.Г. Шевченко, 1988. 24 с.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.98

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.26>

КРИМІНАЛІСТИЧНА ТАКТИКА В ПЕРІОД СТАНОВЛЕННЯ НАУКИ КРИМІНАЛІСТИКИ

Мирошніченко Юрій Михайлович,
кандидат юридичних наук, голова
(Іллічівський районний суд міста
Маріуполя, м. Маріуполь,
Донецька область, Україна)

Стаття присвячена дослідженню історії криміналістичної тактики. Висвітлюється другий етап розвитку криміналістичної тактики в системі науки криміналістики. Наводиться його хронологічна та змістова характеристика, бібліографія.

Основним критерієм періодизації розвитку криміналістики є характер знання, за яким в історії цієї науки виділяються два найбільші часові відрізки: 1) донаукове накопичення криміналістичного знання та 2) розвиток криміналістики як науки. Відповідно до цього, історію криміналістичної тактики можна розділити на два основні періоди. Перший – донауковий – період тривав із часів виникнення перших криміналістичних знань до кінця XIX ст. й мав дві стадії: 1) зародження елементів тактико-криміналістичного знання (з давніх часів до 30-х рр. XIX ст.); 2) формування теоретичних передумов криміналістичної галузі знання (30-і рр. XIX ст. – кінець XIX ст.).

Другий період в історії криміналістичної тактики – період її становлення й подальшого розвитку як складника науки криміналістики – також має дві стадії. Перша з них – становлення криміналістичної тактики – характеризується двома чітко вираженими етапами: 1) кінець XIX ст. – 30-і рр. XX – формування криміналістичної тактики як підсистеми криміналістики. На цьому етапі триває подальше накопичення й теоретичне осмислення емпіричного матеріалу, на основі якого будується нова правова наука, відбувається поступова систематизація криміналістичного знання; 2) 30–80-і рр. XX ст. – етап становлення криміналістичної тактики як самостійного розділу науки криміналістики. Знаменною віхою, що остаточно визначила місце тактики в системі криміналістики, стала теоретична дискусія щодо предмета й системи цієї науки, котра відбулася в середині 50-х рр. і поклала початок інтенсивному розвитку криміналістичної тактики, пік якого припав на 60–80-і рр. й за часом збігся з формування загальної теорії криміналістики.

Ключові слова: криміналістика, криміналістична тактика, історія.

**CRIMINALISTIC TACTICS IN THE PERIOD OF FORMATION
OF THE SCIENCE OF CRIMINALISTICS**

Myroshnychenko Yuriy Mykhailovych,
Candidate of Law, Chairman
(Illichivsk District Court of Mariupol,
Mariupol, Donetsk region, Ukraine)

The article is devoted to the study of the history of forensic tactics. The second stage of development of forensic tactics in the system of criminalistic science is covered. Its chronological and meaningful characteristics, bibliography are given.

The main criterion for periodization of the development of criminalistics ology is the nature of knowledge, according to which in the history of this science are the two largest time periods: 1) pre-scientific accumulation of forensic knowledge and 2) the development of criminalistics as a science. Accordingly, the history of criminalistic tactics can be divided into two main periods. The first - the pre-scientific period lasted from the time of the first criminalistic knowledge until the end of the XIX century and had two stages: 1) the emergence of elements of tactical and criminalistics knowledge (from ancient times to the 30s of the XIX century.); 2) the formation of theoretical prerequisites for the criminalistics field of knowledge (30s of the XIX century – the end of the XIX century).

The second period in the history of criminalistic tactics - the period of its formation and further development as a component of criminalistic science also has two stages. The first of them – the formation of criminalistic tactics is characterized by two distinct stages: 1) the end of the nineteenth century – 30s of the XX – the formation of criminalistic tactics as a subsystem of criminalistics. At this stage continues accumulation and theoretical understanding of the empirical material on the basis of which a new legal science is built, there is a gradual systematization of criminalistic knowledge; 2) 30–80-ies of the twentieth century – stage of formation of criminalistic tactics as an independent section of forensic science. A significant milestone that finally determined the place of tactics in the system of criminalistics was the theoretical discussion about the subject and system of this science, which took place in the mid-50's and marked the beginning of intensive development of criminalistic tactics, which peaked in the 60–80's and coincided with the formation of a general theory of criminology.

Key words: criminalistics, criminalistic tactics, history.

Постановка проблеми та її актуальність. Явища та процеси сучасності, як і ті явища та процеси, які їм передували, так само як і ті, що виникнуть на їх основі в перспективі, неможливо пізнати поза історичним контекстом, який їх пов'язує [1]. За словами видатного німецького філософа й ученого-енциклопедиста XVI–XVII ст.ст. Г.-В. Лейбніца, хто хоче обмежитися сьогоденням без знання минулого, той ніколи його не зрозуміє [2], а отже, неможливо займатися серйозним вивченням науки без того, щоб спочатку не розглянути її історію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Історичній тематиці присвячені праці Р. Белкіна, А. Вінберга, І. Возгріна, Є. Іщенка, І. Крилова, А. Кустова, Ю. Торвальда, В. Лаврова, В. Попова, З. Самошиної, В. Юсупова й інших криміналістів. Незважаючи на це, періодизація процесу розвитку криміналістичного знання та визначення хронологічних меж його окремих етапів залишаються одним із найбільш дискусійних питань у теорії криміналістики, що зумовлено як складністю самої проблеми будь-якої історичної періодизації й нерозробленістю низки важливих супутніх питань, так і різноманіттям використуваних для цього підстав.

Мета дослідження, результати якого пропонуються в статті, полягала у визначенні хронологічних рамок другого етапу розвитку криміналістичної тактики в системі науки криміналістики та його змістовій характеристиці.

Виклад основного матеріалу. Основним критерієм періодизації розвитку криміналістики є характер знання, за яким в історії цієї науки виділяються два найбільші часові відрізки: 1) донаукове накопичення криміналістичного знання та 2) розвиток криміналістики як науки. Відповідно до цього, історію криміналістичної тактики можна розділити на два основні періоди. Перший – донауковий – період тривав із часів виникнення перших криміналістичних знань до кінця XIX ст. й мав дві стадії: 1) зародження елементів тактико-криміналістичного знання (з давніх часів до 30-х рр. XIX ст.); 2) формування теоретичних передумов криміналістичної галузі знання (30-і рр. XIX ст. – кінець XIX ст.) [3].

Другий період історії криміналістичної тактики, що починає свій відлік із кінця XIX ст., почався зі стадії формування криміналістичної науки, яка, на думку низки сучасних дослідників історії вітчизняної та зарубіжної криміналістики, «виникла практично одночасно в Західній Європі та Росії, розвивалася в одному напрямі, як наука про практичні засоби й методи розслідування злочинів, заснованих на положеннях природних і технічних наук» [4]. При цьому розвиток криміналістики йшов головним чином шляхом створення й удосконалення засобів і методів криміналістичної техніки. Значно менше уваги в ці роки приділялося питанням тактики й методики розслідування злочинів, які сформувалися в самостійні розділи криміналістики лише ближче до 30-х рр. XX ст. [5, с. 16].

Такий стан справ, очевидно, пояснюється тим, що на етапі свого становлення криміналістика розглядалася як технічна або природничо-технічна наука (представники таких поглядів – Р. Рейс, Е. Локар, Г. Маннс, В. Громов, Є. Зіцер). Причина такої оцінки природи криміналістики – у її змісті на той час (поліцейська чи кримінальна техніка), а також прагнення відмежуватися від кримінально-процесуальної науки в самостійну галузь, створити власний предмет і методи дослідження. Причиною є також суттєвий вплив на криміналістику природничих і технічних наук (математики, фізики, хімії, біології, психології тощо), використання методів і прийомів цих наук [6, с. 9–10].

Істотним внеском у процес формування криміналістичної тактики стала робота І. Якімова «Криміналістика. Керівництво з кримінальної техніки й тактики» (1925). Серед іншого заслуга І. Якімова полягає в тому, що саме він започаткував поділ криміналістики на три самостійні розділи: кримінальну техніку, кримінальну тактику та методологію розслідування злочинів.

З 30-х років XX ст. криміналістика, а з нею й криміналістична тактика переходять у стадію остаточного становлення як підсистеми науки криміналістики. У 1935–1936 рр. виходить друком підготовлене авторським колективом у складі Н. Боброва, В. Громова, С. Голунського, Є. Зіцера, С. Потапова, І. Якімова двохтомне видання першого підручника криміналістики, у якому закріплюється її тричленна система (техніка, тактика, методика). Частина третю книги першої повністю присвячено тактиці, яка в той час усе ще іменувалася кримінальною. У ній викладалася типова схема розслідування, розглядалися питання проведення обшуку та виїмки, огляду місця злочину, допиту, провадження експертизи, упізнання й очної ставки. Тактика розслідування злочинів визначається авторами підручника як розділ криміналістики, що вивчає, з одного боку, найкращі прийоми для проведення окремих слідчих дій (допитів, оглядів, обшуків тощо), з іншого боку, найбільш доцільне взаємне розташування цих дій, систему та планування процесу розслідування [7, с. 7].

Наступні два десятиліття розвитку криміналістики не були для тактики особливо плідними. Значною мірою на такий стан справ вплинула опублікована в 1938 році стаття Б. Шавера «Предмет і метод радянської криміналістики» [8], автор якої вважав, що криміналістика не займається вивченням способів проведення слідчих дій. Питання тактики проведення допиту, обшуку, огляду – це, на його думку, питання тактики здійснення правових, процесуальних дій, оскільки криміналістика не є правовою наукою, вона не може займатися розробленням питань про найбільш доцільні прийоми проведення процесуальних дій.

У результаті Б. Шавер доходить висновку, що сукупність тактичних правил, які розробляються криміналістикою, не може бути виділена в спеціальну частину науки, так як розроблення їх і їх проведення тісно пов'язані з розслідуванням окремих видів злочинів і цілком включаються в методику розслідування. Виходячи із цього, він пропонує будувати курс криміналістики за зразком деяких правових дисциплін, розділивши його на загальну й особливу частини. До загальної частини були зараховані питання, що стосуються загальної теорії криміналістики, дослідження різних речових доказів і провадження окремих слідчих дій, а до особливої частини – питання планування розслідування та деякі інші основні положення методики розслідування окремих видів злочинів.

Свою ідею Б. Шавер утілює в 1940 р. в підручнику криміналістики для юридичних шкіл [9], який тричі перевидається протягом наступних десяти років. Попри те що історія криміналістики підтвердила неспроможність цієї концепції, поділ навчального курсу криміналістики на загальну й особливу частини проіснував до кінця 1950-х рр.

Війна також унесла свої корективи в хід розвитку криміналістичної науки. Зі зрозумілих причин перевага в цей період надається прикладним, технічним напрямом науково-дослідної роботи. На передній план виходять розробки способів виявлення підроблених документів, печаток і штампів, машинописних і рукописних текстів, ідентифікації вогнепальної зброї тощо. Затребуваними слідчою практикою стають методики розслідування окремих військових злочинів. До нечисленних робіт тактичного плану цього періоду належать практичні посібники з провадження окремих слідчих дій.

Як про серйозну помилку багатьох радянських криміналістів, котрі надавали до цього перевагу виключно науковій техніці, писав про забуття питань тактики П. Тарасов-Родіонов [10]. Його монографія «Попереднє слідство», опублікована в 1946 р., стала однією з перших післявоєнних робіт, у яких розглядалися тактичні аспекти розслідування злочинів. Роком пізніше І. Якимов захищає докторську дисертацію на тему «Слідчий огляд». У другій половині 50-х рр. підготовлено низку кандидатських дисертацій, присвячених тактиці провадження тих чи інших слідчих дій. Серед них роботи Л. Ароцкера «Слідчий експеримент у радянській криміналістиці» (1951), В. Коновалової «Тактика допиту свідків у радянських органах розслідування» (1953), Ю. Ліфшиця «Тактика й техніка проведення обшуку на попередньому слідстві» (1954), Р. Белкіна «Огляд місця події» (1954) тощо. З'являються нечисленні поки дослідження в галузі планування досудового розслідування й версійності роботи слідчого, серед яких варто відзначити монографію О. Васильєва, Г. Мудьюгіна, Н. Якубович під редакцією С. Голунського «Планування розслідування злочинів» (1957), кандидатські дисертації О. Колесніченка «Планування радянського попереднього слідства» (1952); О. Некренца «Судова версія як різновид гіпотези» (1954).

У 1955 р. питання щодо системи криміналістики й, зокрема, про місце в ній слідчої тактики розглянуто на засіданнях Ради Всесоюзного науково-дослідного інституту криміналістики Прокуратури СРСР. Із доповідями із цієї проблеми виступили

А. Вінберг «Про систему науки радянської криміналістики» та О. Васильєв «Тактика слідства, її зміст і місце в системі науки радянської криміналістики» [11]. Двочленна система криміналістика була піддана критиці, слідчій тактиці відводилося місце самостійного розділу криміналістичної науки. Незабаром ця позиція була підтримана українськими криміналістами В. Колмаковим та О. Колесніченком на конференції, що проходила в Харківському юридичному інституті [12, с. 10–11].

Початок 1960-х рр. характеризується наростанням інтенсивності розвитку вітчизняної криміналістики, особливо в плані формування її загальної теорії, яка, у свою чергу, сприяла подальшому розвитку вчення про планування розслідування та висунення криміналістичних версій: уточнені елементи і зміст цього вчення, його понятійний апарат. Об'єктом вивчення стала природа слідчих дій. Комплексному аналізу піддавався досвід проведення слідчого огляду й експерименту, пред'явлення для впізнання, допиту, очної ставки, обшуку, затримання. У криміналістичній тактиці почала розроблятися низка нових перспективних напрямів: учення про слідчі ситуації, криміналістичні операції, тактичні комбінації [13, с. 29–30].

Широку популярність здобули праці професора Р. Белкіна в галузі таких категорій криміналістичної тактики, як тактичний прийом, тактична комбінація, слідча ситуація. Одним із перших він досліджував шляхи та форми використання в розслідуванні фактора раптовості. У третьому доповненому виданні «Курсу криміналістики» Р. Белкіним намічені тенденції розвитку криміналістичної тактики. Правильність його прогнозів і тут блискуче підтвердилася подальшим розвитком криміналістичної науки [14].

Протягом 1960–1980 рр. виходять праці, присвячені розробленню проблем слідчої тактики, серед яких заслуговують на увагу роботи О. Баєва «Зміст і форми криміналістичної тактики» (1975), «Криміналістична тактика і кримінально-процесуальний закон» (1977), О. Васильєва «Слідча тактика» (1976), В. Коновалової «Теоретичні проблеми слідчої тактики (пізнавальна функція логіки і психології)» «Проблеми логіки та психології в слідчій тактиці» (1970), «Слідча тактика: принципи і функції» (1983), В. Комісарова «Наукові, правові та моральні основи слідчої тактики» (1980), «Теоретичні проблеми слідчої тактики» (1987), С. Мітрічева «Слідча тактика» (1975).

Продовжується розпочате в середині 50-х рр. розроблення вчення про слідчу версію та планування розслідування. У цьому напрямі працюють О. Васильєв «Тактика окремих слідчих дій» (1981), М. Кулагін «Планування розслідування складних багатоепізодні справ» (1976), О. Ларін «Розслідування у кримінальній справі. Планування. Організація» (1970), І. Лузгін «Планування розслідування» (1972), Г. Воробйов «Планування судового слідства» (1978) та ін.

У 1972 р. А. Дулов у статті «Про розробку тактичних операцій при розслідуванні злочину», опублікованій у збірнику «50 років радянської прокуратури та проблеми вдосконалення попереднього слідства», закладає фундамент теорії тактичних комплексів, яка отримала розвиток у монографії автора «Тактичні операції при розслідуванні злочинів» (1979).

У цей період закладаються основи теорії тактичних рішень. Триває активне розроблення нових і вдосконалення чинних прийомів проведення окремих слідчих дій. У цій галузі можна назвати роботи Л. Карнеєва «Тактичні основи організації та провадження допиту в стадії розслідування» (1976), Л. Вінницького «Теоретичні та практичні проблеми огляду» (1982), «Огляд місця події. Організаційні, тактичні та процесуальні питання» (1986), М. Гапановича «Упізнання в слідчій і судовій практиці (тактика)» (1978), Ф. Глазиріна «Вивчення особистості обвинуваченого й тактика слідчих дій» (1973), «Допустимість тактичних прийомів при допиті» (1989), А. Дулова

«Тактика слідчих дій» (1971), А. Жалінського «Огляд у радянському кримінальному процесі» (1964), В. Коновалової «Допит на попередньому слідстві» (1985), М. Порубова «Наукові основи допиту на досудовому слідстві» (1978), «Організація й тактика допиту в умовах конфліктної ситуації» (1977), О. Ратінова «Обшук і виїмка» (1961) тощо.

Використанню можливостей ситуаційного підходу до вирішення тактичних завдань і побудови теорії криміналістичних ситуацій присвячена серія робіт О. Баєва, серед яких – монографія «Конфліктні ситуації на попередньому слідстві. Основи попередження та вирішення» (1984). Саме в конфліктних ситуаціях особливого значення для прийняття правильних тактичних рішень набуває врахування фактору ризику, якому присвячено дослідження В. Гмирка, котрий захистив кандидатську дисертацію на тему «Діяльність слідчого в умовах інформаційної невизначеності в процесі розслідування» (1983). Проблеми тактичного ризику розглядаються в навчальному посібнику Г. Зоріна «Криміналістичний ризик: природа та методи оцінки» (1990). Важливою подією в справі становлення вчення про криміналістичні ситуації стала публікація монографії Л. Драпкіна «Основи теорії слідчих ситуацій» (1986).

Особливо важливо відзначити внесок у розвиток криміналістичної тактики радянського періоду українських учених. Незаперечною є заслуга представників харківської наукової школи, до яких належить Л. Ароцкер, серед солідного наукового спадку якого найбільш глибокі дослідження вельми актуальних і в наш час питань судової етики, моральних, етичних засад діяльності суду, що реалізує тактичні прийоми, які забезпечують повноту вивчення обставин справи, прийняття судом правильних рішень [15]. Лев Юхимович поєднував науково-експертну діяльність у Харківському НДІ судових експертиз ім. засл. проф. М.С. Бокаріуса з викладанням у Харківському юридичному інституті, першим завідувачем кафедри криміналістики якого (1952–1957) був його науковий керівник В. Колмакова, котрий відіграв значну роль у процесі розвитку української радянської криміналістики. Наступник професора В. Колмакова на цій посаді О. Колесніченко першим запропонував визначення слідчої ситуації (1967). Перша у світі жінка – доктор наук, професор на кафедрі криміналістики В. Коновалова, яка після професора О. Колесніченка протягом багатьох років очолювала цю кафедру, створила наукову школу психології слідчих дій і логічних основ судового пізнання. Фундатором Одеської криміналістичної школи став той же В. Колмаков, який у 1967 році очолив кафедру кримінального права, процесу та криміналістики юридичного факультету Одеського державного університету ім. І.І. Мечникова. За його редакцією в 1973 р. видано перший україномовний підручник криміналістики «Радянська криміналістика (криміналістична техніка і слідча тактика)». Суттєвим є внесок у становлення криміналістичної науки киян: В. Бахіна, В. Гончаренка, Н. Клименко, В. Лисиченка, С. Тихоненка – й інших українських криміналістів.

Висновки. Другий період в історії криміналістичної тактики – період її становлення та подальшого розвитку як складника науки криміналістики – також має дві стадії. Перша з них – становлення криміналістичної тактики – характеризується двома чітко вираженими етапами: 1) кінець ХІХ ст. – 30-і рр. ХХ ст. – формування криміналістичної тактики як підсистеми криміналістики. На цьому етапі триває подальше накопичення й теоретичне осмислення емпіричного матеріалу, на основі якого будується нова правова наука, відбувається поступова систематизація криміналістичного знання; 2) 30–80-ті рр. ХХ ст. – етап становлення криміналістичної тактики як самостійного розділу науки криміналістики. Знаменною віхою, що остаточно визначила місце тактики в системі криміналістики, стала теоретична дискусія щодо предмета й системи цієї науки, котра відбулася в середині 50-х рр. і поклала початок інтенсивному розвитку криміналістичної тактики, пік якого припав на 60–80 рр. і за часом збігся

з формування загальної теорії криміналістики. Результати дослідження подальшого розвитку криміналістичної тактики будуть викладені в наступній публікації.

Список використаних джерел:

1. Абрамитов С.А. Единство исторического и логического подходов в познании права. *Сиб. юрид. вестн.* 2001. № 2. С. 4.
2. Тарунин Е.Л., Яковлев В.И. Мысли о науке и жизни: научное пособие / Перм. гос. ун-т. Пермь, 2011. С. 43.
3. Мирошниченко Ю.М. З історії криміналістичної тактики (донауковий період). *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція».* 2019. № 42. Т. 1. С. 141–144.
4. Кустов А.М. История российской криминалистики: второй этап и развития. *Проблемы местного самоуправления.* 2008. № 5. С. 41–53.
5. Эксархопуло А.А., Марченко И.А., Зайнуллин Р.И. Криминалистика: история и перспективы развития : монография. Москва, 2019. 167 с.
6. Криміналістика : підручник / за ред. проф. В.Ю. Шепітька. Харків, 2008. 464 с.
7. Криминалистика. Книга I : техника и тактика расследования преступлений / под ред. А.Я. Вышинского. Москва, 1935. 272 с.
8. Шавер Б.М. Предмет и метод советской криминалистики. *Социалистическая законность.* 1938. № 6. С. 56–82.
9. Шавер Б.М., Винберг А.И. Криминалистика. Москва, 1940. 200 с.
10. Тарасов-Родионов П. Советская криминалистика. *Социалистическая законность.* 1951. № 7. С. 6–15.
11. В Совете Института криминалистики Прокуратуры СССР. Вопросы системы советской криминалистики и места в ней следственной тактики. *Советская криминалистика на службе следствия.* Вып. 7. Москва, 1956. С. 153–164.
12. Научная конференция по работам, выполненным в 1955 году : тезисы докладов. Харьков, 1956. 71 с.
13. Ищенко Е.П., Топорков А.А. Криминалистика : учебник / под ред. ЕП. Ищенко. Москва, 2006. 784 с.
14. Россинская Е.Р. К 95-летию профессора Р.С. Белкина. Краткий биографический очерк. *Теория и практика судебной экспертизы.* 2017. Т. 12. № 3. С. 8–14.
15. Грузкова В.Г. Талантливый ученый, судебный эксперт и криминалист, коллега и человек (памяти профессора Льва Ароцкера). *Теория та практика судової експертизи і криміналістики.* 2012. Вип. 12. С. 483–491.

УДК 343.98

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.27>

ЩОДО ПИТАННЯ НАУКОВОГО ВИЗНАЧЕННЯ ТА КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ КЛАСИФІКАЦІЇ ПАТРОНІВ «НЕСМЕРТЕЛЬНОЇ ДІЇ»

Погорелов Дмитро Олександрович,
аспірант кафедри криміналістики та
психології
(Одеський державний університет
внутрішніх справ, м. Одеса, Україна),
головний судовий експерт
сектору досліджень зброї відділу
криміналістичних видів досліджень
(Одеський науково-дослідний
експертно-криміналістичний центр
Міністерства внутрішніх справ
України, м. Одеса, Україна)

Основною метою статті є обґрунтування існування проблеми уніфікації наукового визначення патронів «несмертельної дії», демонстрація негативних правових наслідків існування цієї проблеми та пропонування шляху її вирішення, який ґрунтується на досвіді практичної роботи судових експертів-балістів.

У статті наведено аналіз чинних на теренах України нормативно-правових актів, викладено розбіжності в поданих у їх тексті визначеннях. Автором також розглядається судово-медичний аспект поняття «травма», через який у чинних правових актах подаються визначення цього спеціального типу патронів, висвітлюється невідповідність змісту цього поняття сутності балістичних характеристик патронів «несмертельної дії». Крім того, автором викладено порядок здійснення судово-балістичної класифікації патронів через визначення питомої кінетичної енергії їх стріляних металевих снарядів, що застосовується судовими експертами-балістами як в Україні, так і поза її межами, висвітлено приклад проведеної експериментальної стрільби стандартними патронами «несмертельної дії» промислового вітчизняного виробництва, яким доведено, що на певних відстанях ведення вогню снаряди цих патронів мають питому кінетичну енергію, достатню для заподіяння тілу людини тяжких тілесних ушкоджень і смертельних проникаючих поранень, чим пояснюється невідповідність сутності й балістичних характеристик цих патронів їх наявним у нормативно-правових актах визначенням.

Основною метою статті є запропонувати обґрунтований як з боку криміналістичної балістики, так і з боку чинного законодавства новітній підхід до визначення так званих патронів «несмертельної дії», їх класифікації й типізації щодо визначення боеприпасів і повною мірою пояснити необхідність та актуальність запровадження такої нової класифікації, необхідної для уникнення винними особами кримінальної відповідальності за чинним законодавством.

Ключові слова: патрони «несмертельної дії», криміналістична класифікація, вогнепальна зброя самозахисту.

TO THE QUESTION ON SCIENTIFIC DEFINITION AND FORENSIC CLASSIFICATION OF CARTRIDGES OF "NOT LETHAL ACTION"

Pohorelov Dmytro Olexandrovich,
PhD Student at the Department of
Criminalistics and Psychology
(Odessa State University of Internal
Affairs, Odessa, Ukraine),
Main Forensic Expert of Weapons of the
Research Sector of Department
of Forensic Research
(Odessa Scientific Research Forensic
Center of the Ministry of Interior Affairs
of Ukraine, Odessa, Ukraine)

The aim of the article is to present the problems on scientific unification of definition of a cartridges of "not lethal action". It shows the results of analysis of Ukrainian laws and other legal acts related with the managed theme, determines the gaps in the certain amount of legal acts, that gives opportunities to the interested persons to violate the criminal law and to evade responsibility for those violations.

In the article, the author describes the whole list of physical properties and ballistic characteristics of bullets of this special type of cartridges – cartridges of «not lethal action». In the text is also clarified the current way of making a calculation of kinetic energy of those bullets type, used by Ukrainian and international forensic experts. There are also a description of forensic experiment that demonstrate that this kind of "special" bullets and cartridges, nearly always, are able to cause grievous body harm or even lethal wounds. Author also researches the existing forensic medical definitions of "body injury" or "body harm" and "injuring actions", which are strongly connected but no included in current definitions of cartridges of "not lethal action" and in the legal acts, which regulate the ways of their loading, keeping and using by civil citizens of Ukraine.

The main purpose of this article is to propose the way of solving the problem with unification of definition of cartridges of "not lethal action", which consists of: scientifically based and completely full definition of cartridges of "not lethal action"; the new approach to the forensic typology and classification to this type of "special cartridges" that must be implicated in the "Forensic methodologies of ballistic research of the ammunition and the part of it". Solving the existing problem in this way will give an opportunities for forensic experts to classify this "special type of cartridges" as ammunition, and as a result – the courts will be able to make guilty persons holding the criminally liable for their illegal loading, keeping and using.

Key words: cartriges of "not lethal action", forensic classification, firearms of self-protection.

Постановка проблеми. Дотепер, на двадцять восьмому році існування України, у спільноті юристів, криміналістів і науковців не винайдений єдиний підхід до класифікації так званих патронів «несмертельної дії», які використовуються для проведення пострілів із гладкоствольної короткоствольної зброї калібру 9 мм Р.А., 45 Rubber і 12 калібру. Більше того, дотепер не затверджено та не закріплено в нормативно-правових актах або підзаконних актах єдину дефініцію патронів цього типу. Низка чинних підзаконних актів надає різні за змістом, однак водночас дуже «широкі» правові дефініції, які в низці випадків навіть суперечать одне одному. У практиці функціону-

вання правової системи України це щорічно створює численні прецеденти незаконної діяльності, у тому числі призводить до сотень випадків звільнення від кримінальної відповідальності осіб, які, використовуючи такий правовий нігілізм, незаконно виготовляють і випускають в обіг тисячі зразків патронів, балістичні характеристики снарядів яких під час пострілу достатні не лише для заподіяння тілесних ушкоджень середньої тяжкості, а й для спричинення тілу людини тяжких тілесних ушкоджень і смертельних проникаючих поранень, а також звільнення від кримінальної відповідальності сотень осіб, які майже щоденно умисно зберігають і застосовують такі патрони з недопустимо-завищеними балістичними характеристиками.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Тема дослідження залишається академічно-ною та вкрай маловивченою через відносно незначний період існування цього типу патронів, а саме патронів «несмертельної дії». Найбільший внесок у дослідження теми в наукових працях здійснили А.В. Іщенко, О.В. Грищенко, О.В. Коломійцев, В.В. Хоша та інші.

Так, зокрема, у судово-балістичному довіднику «Пістолети та револьвери, призначені для відстрілу патронів, споряджених металевими снарядами «несмертельної дії», та набоїв до них» А.В. Іщенко, О.В. Грищенко присвячують значний обсяг матеріалу вивченню патронів цього типу різних марок, однак уникають проблеми надання уніфікованого визначення цих патронів [7, с. 155–207].

Видатні вітчизняні дослідники О.В. Коломійцев і В.В. Хоша у звіті на науково-дослідну роботу «Методичні рекомендації щодо визначення альтернативного критерію оцінки уражаючих властивостей куль травматичної дії», яка натеper є найбільш глибоким і найбільш обґрунтованим дослідженням із цієї теми, також уникають глибокого вивчення цього проблемного питання, пропонуючи свій варіант визначення патронів, що пов'язаний зі зброєю, до використання в якій вони призначені [8, с. 7–8].

Мета та завдання. Розглянути наявні в науковій літературі та підзаконних актах визначення патронів «несмертельної дії», їх проблемні аспекти й закладені в їх змісті суперечності. На основі аналізу вказаних визначень запропонувати уніфіковану дефініцію цього різновиду патронів, спираючись на дійсний криміногенну обстановку та надбання сучасної криміналістичної балістики. Обґрунтувати необхідність запровадження їх криміналістичної класифікації та запропонувати новий підхід для їх класифікації.

Щодо проблеми правового й наукового визначення поняття патронів «несмертельної дії». Станом на перший квартал 2020 року в Україні єдиний нормативно-правовий акт, що регулював би правовідносини, які виникають у громадян і нерезидентів, у разі законного придбання, зберігання, використання вогнепальної зброї та патронів до неї, а саме Закон України «Про зброю», так і не прийнятий, а тому уніфіковане визначення патронів «несмертельної дії» або «травматичної дії» законодавцем так і не затверджено. Однак саме цей різновид патронів і зброї для їх відстрілу є найпоширенішим як серед законних її володільців і набувачів, так і в маргінальних і кримінальних колах. Тим не менше на теренах країни діє низка нормативно-правових і підзаконних актів, які містять найменування чи визначення цих патронів, що істотно відрізняються один від одного своїм змістом.

Серед нормативних актів, які сьогодні містять визначення патронів «несмертельної дії» можна виділити такі.

У частині 2 п. 8.12 Наказу МВС України «Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва, призначених для відстрілу патронів, споряджених гумовими або аналогічними за своїми властивостями

метальними снарядами не смертельної дії, та зазначених патронів, а також боеприпасів до зброї та вибухових матеріалів» від 21.08.1998 [1] міститься таке визначення: «До патронів належать патрони, споряджені гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами не смертельної дії, призначені для відстрілу їх тільки пристроями вітчизняного виробництва і допущені в установленому порядку до використання».

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження переліку та Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань» від 20.12.2017 № 1024 включає до переліку спеціальних засобів, що застосовуються військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань, «засоби, споряджені гумовими або аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами «несмертельної дії» [3]. Разом із тим ч. 4 ст. 42 Закону України «Про національну поліцію» від 07.11.2015 [2] не містить визначення цього типу патронів, однак у п. 11 згадує об'єкт дослідження опосередковано: «пристрої для відстрілу патронів, споряджених гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами не смертельної дії».

При цьому з 2013 року на теренах України діє також Стандарт організації України – СОУ 78-41-016:13 «Патрони не смертельної дії. Загальні технічні умови», затверджений також МВС України [5], який містить інше визначення патронів не смертельної дії.

Згідно зі ст. 3.1 указанного Стандарту, «патрони [несмертельної] [травматичної] дії – це патрони, споряджені гумовими чи аналогічними за своїми властивостями метальними снарядами, що не мають достатньої уражаючої здатності для спричинення ушкоджень середнього ступеня й тяжче людині, яка знаходиться на певній відстані».

Відсутність закріпленого законодавчо єдиного та чіткого визначення на практиці призводить до виникнення випадків вільного тлумачення наявних визначень експертами різних державних експертних установ України, серед яких найбільш розповсюдженими є три різні терміни – патрони «несмертельної дії», патрони «травматичної дії», патрони, споряджені еластичними метальними снарядами «несмертельної дії».

Однак натепер можна однозначно констатувати, що всі розглянуті визначення є занадто широкими, такими, що повною мірою не відображають весь спектр балістичних властивостей і фізичних характеристик цього типу патронів.

Передусім вважаємо, що поняття патронів «травматичної дії» варто розглядати крізь призму визначення самого поняття «травма».

У судовій медицині під поняттям «травма» (від лат. trauma – рана, ушкодження) розуміють порушення анатомічної цілісності або фізіологічної функції організму людини, що виникає внаслідок діє одного чи декількох факторів зовнішнього середовища й призводить до того або іншого ступеня розладу здоров'я або смерті [9, с. 47]. У нормативно-правових актах України частіше зустрічається поняття «ушкодження», яке, однак, є повним синонімом поняття «травми».

З наведеного можна констатувати, що поняття «травма» є одним із найширших у судовій медицині, ним охоплюється весь спектр тілесних ушкоджень, у тому числі середньої тяжкості, тяжких і смертельних, що з правового погляду ставить питання про можливість незарахування патронів «травматичної дії», тобто таких, що здатні завдати «травму», до категорії боеприпасів.

Щодо визначення патронів «несмертельної дії» або патронів, споряджених еластичними метальними снарядами «несмертельної дії», можна констатувати факт підміни понять при наведенні такого визначення, адже практика відстрілу навіть стандартних зразків патронів калібру 9 мм Р.А. вітчизняного (промислового) виготовлення зі стандартних зразків гладкоствольної короткоствольної вогнепальної зброї

самозахисту свідчить про те, що стріляні металеві снаряди таких патронів навіть за умови відсутності в їх конструкції будь-яких непередбачених виробником змін на дистанції до одного метра включно здатні заподіяти організму людини тяжкі тілесні ушкодження та смертельні проникаючі поранення (таблиця 1).

Таблиця 1

Таблиця показників питомої кінетичної енергії стріляних куль стандартних патронів «несмертельної дії» калібру 9 мм Р.А. промислового виготовлення на дистанції 1 метра від дульного зрізу ствола зброї

Марка патронів	V, швидкість стріляних куль, м/с	m, маса стріляних куль, г	D, діаметр провідної частини куль, мм	Eп, питома кінетична енергія стріляних куль Дж/мм ²
«АЕ 9»	389	0,70	9,3	0,78
«ПНД-9П»	394	0,55	9,4	0,62
«Форт-Т»	421	0,55	9,4	0,70
«МАС»	428	0,70	9,4	0,73
«СОВА П»	435	0,61	9,4	0,83

У таблиці наведено середні показники основних характеристик, як фізичних, так і балістичних, експериментально-відстріляних, зі стандартної гладкоствольної вогнепальної зброї самозахисту (пістолетів «Форт-17Р» і «Вій»), металевих снарядів (куль) патронів калібру 9 мм Р.А. вітчизняного виробництва, доступних для придбання законними володільцями гладкоствольної короткоствольної вогнепальної зброї самозахисту в офіційних магазинах, що здійснюють підприємницьку діяльність із реалізації вогнепальної зброї та боєприпасів до неї. Усі дослідження проведено в умовах лабораторій Одеського НДЕКЦ МВС із використанням спеціалізованого обладнання та вимірювальних приладів, у тому числі оптоелектронного вимірювального пристрою «ИБХ-731» (вимірювач бойових характеристик).

Наведені розрахунки проводилися за формулою: « $E = mv^2/2$ », де m – маса металевих снарядів, кг; v – швидкість польоту металевих снарядів, м/с. Площа поперечного перерізу металевих снарядів (S , мм²) обчислювалася за формулою: $S = \pi d^2/4$, де π – стала, що дорівнює 3,14; d – діаметр металевих снарядів, мм. Питома кінетична енергія снаряда (E_p Дж/мм²) обчислювалася за формулою: $E_p = E/S$, де E – кінетична енергія снаряда, Дж; S – площа поперечного перерізу снаряда, мм² [6, с. 13–14].

З наведених у таблиці об'єктивних даних видно, що показники питомої кінетичної енергії стріляних металевих снарядів (куль) патронів «несмертельної дії» калібру 9 мм Р.А., виготовлених промисловим способом, на теренах України в умовах офіційної підприємницької діяльності, вищі за показник у 0,5 Дж/мм², необхідний для заподіяння тілу людини тяжких тілесних ушкоджень і смертельних проникаючих поранень [6, с. 14]. Тобто з наведених у таблиці даних можна зробити висновок, що стріляні металеві снаряди патронів, які натеper низкою нормативних і підзаконних актів класифікуються як «патрони несмертельної дії» або патрони, споряджені еластичними металевими снарядами «несмертельної дії», де-факто придатні під час використання на певних дистанціях здійснення пострілів до заподіяння смертельних ушкоджень («травм»).

У зв'язку з цим, на наше переконання, такі терміни, як «патрони несмертельної дії» та патрони, споряджені еластичними металевими снарядами «несмертельної дії», що містяться в цілій низці нормативно-правових і підзаконних актів України, також варто визнати такими, що не відповідають об'єктивній дійсності.

Виходячи з викладених вище об'єктивних даних, підкріплених результатами проведених практичних досліджень, аналізуючи досвід практичної діяльності експертних підрозділів, вважаємо за доцільне запропонувати таке уніфіковане визначення досліджуваного виду патронів: «**Патрони травматичної дії** – патрони спеціального призначення, як унітарні, так і патрони «роздільного спорядження», незалежно від способу їх виготовлення як метального снаряду або снарядів, у яких використані кулі, що виготовлені з гуми, каучуку або аналогічних за фізичними властивостями полімерних матеріалів, з показником твердості в 60 (+/-5) одиниць за шкалою Шора А (Shore A), що до категорії боєприпасів не належать і не здатні спричинити тілу людини тяжкі тілесні ушкодження або смертельні проникаючі поранення на дистанції здійснення неблизького пострілу (понад один метр)».

Запропоноване визначення повною мірою регламентує:

- питання можливих конструкції та комплектації патронів травматичної дії;
- питання допустимих матеріалів, із яких можуть бути виготовлені кулі патронів травматичної дії;
- питання максимальних показників твердості куль патронів травматичної дії;
- питання граничної дистанції проведення пострілів, на якій стріляні металеві снаряди патронів «несмертельної дії» можуть мати питому кінетичну енергію, достатню для заподіяння тілу людини тяжких тілесних ушкоджень і смертельних проникаючих поранень.

Запровадження цього визначення на законодавчому рівні або принаймні на рівні спеціальних підзаконних нормативно-правових актів дасть змогу судовим експертам під час проведення судово-балістичних досліджень порівнювати об'єкти дослідження з указаними у визначенні конкретними вимогами та робити обґрунтовані висновки про їх зарахування або незарахування до категорії боєприпасів.

При цьому в разі імплементації запропонованого вище визначення не менш гостро на теперішньому етапі існування правової системи України постає питання уникнення кримінальної відповідальності за ст. 263 Кримінального кодексу України особами, які незаконно виготовляють, зберігають і використовують патрони калібру 9 мм Р.А., фізичні та балістичні характеристики стріляних металевих снарядів яких мають питому кінетичну енергію, достатню для заподіяння тілу людини тяжких тілесних ушкоджень і смертельних проникаючих поранень і на більш значних дистанціях проведення пострілів.

Існування вказаної проблеми викликано дією Постанови Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 № 3, у п. 5 якої зазначено [4; 7]: «Бойовими припасами визначаються патрони до нарізної вогнепальної зброї різних калібрів, артилерійські снаряди, бомби, міни, гранати, бойові частини ракет і торпед та інші вироби в зібраному вигляді, споряджені вибуховою речовиною і призначені для стрільби з вогнепальної зброї чи для вчинення вибуху. Патрони та набої до гладкоствольної мисливської зброї, а також патрони, споряджені гумовими чи аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, не є предметом злочинів, передбачених статтями 262, 263 КК...».

Очевидно, що вказана Постанова винесена особами, які не мають базових знань у криміналістичній балістиці та не володіють даними про дійсну криміногенну обстановку на теренах України. Дія положень цієї Постанови станом на 2020 рік у сукупності з недостатньою розробленістю теми дослідження патронів травматичної дії з погляду криміналістики призвела до тисяч випадків уникнення кримінальної відповідальності особами, у діях яких містився беззаперечний склад кримінального правопорушення, передбачений ч. 1 ст. 263 КК України.

Щоденна багаторічна практика судових експертів-балістів свідчить, що через зловживання положеннями вказаної вище Постанови Пленуму ВСУ на теренах країни незаконно виготовляються та реалізуються тисячі зразків патронів калібру 9 мм Р.А., балістичні характеристики яких дорівнюють або навіть перевищують аналогічні показники патронів нарізної короткоствольної вогнепальної зброї зазначених калібрів.

Під час виготовлення таких патронів зловмисниками, як правило, використовуються металеві заряди бездимного пороху підвищеної маси, а також металеві снаряди (кулі), виготовлені з полімерних матеріалів різних кольорів, з незначними показниками еластичності, твердість яких, як правило, перевищує показник у 65 одиниць за Шором А (Shore A), а деколи навіть сягає показників твердості напівебоніту й ебоніту (80 одиниць за Шором А та вище). У хімічному складі матеріалу таких твердих металевих снарядів під час дослідження не обов'язково виявляється підвищений уміст металевих сполук (свинцевого пилю, крихт, тощо), набагато частіше в їх складі зустрічаються присадки у вигляді вапна, азбесту тощо, за рахунок яких під час вулканізації й досягається підвищена твердість кінцевого матеріалу. Виходячи з указаного, класифікувати такі металеві снаряди як снаряди «несмертельної дії», незважаючи на те що вони виготовляються з полімерних матеріалів, **не об'єктивно й антинауково**.

Результати експертних балістичних досліджень таких патронів, як правило, свідчать про те, що вражаюча здатність їх металевих снарядів, а саме їх проникаюча спроможність і питома кінетична енергія, незважаючи на те що вони виготовлені з полімерів із деяким ступенем еластичності, дорівнює або навіть перевищує аналогічні показники стріляних металевих снарядів патронів нарізної вогнепальної зброї дрібних калібрів (.22 Short, .22 Lr, 6,35x17 Br). Тобто навіть у разі визнання цього різновиду патронів калібру 9 мм Р.А. боєприпасами правопорушникам, як правило, вдається уникнути відповідальності за вчинення умисних протиправних дій через апеляції адвокатів на вказане вище Положення Постанови Пленуму ВСУ.

Для виправлення ситуації, що склалася, вважаємо за доцільне запропонувати розширити закріпленій у чинних підзаконних нормативно-правових актах і методиках проведення судово-балістичних досліджень перелік різновидів боєприпасів таким поняттям: **«Патрони обмеженої вражаючої здатності – це боєприпаси, а саме унітарні патрони калібру 9 мм Р.А., споряджені полімерними або гумовими, у тому числі еластичними, металевими снарядами (кулями), які незалежно від способу виготовлення на дистанції пострілу, що перевищує 1 метр і не перевищує 5 метрів, мають питому кінетичну енергію, достатню для заподіяння тілу людини тяжких тілесних ушкоджень і смертельних проникаючих поранень»**.

Запровадження в чинній класифікації боєприпасів такого нового їх різновиду дасть змогу судовим експертам-балістам класифікувати значну кількість патронів калібру 9 мм Р.А. з відповідними балістичними характеристиками, які надходять на дослідження:

- по-перше, як боєприпаси;

- по-друге як такі патрони, споряджені полімерними або гумовими металевими снарядами, які, однак, незважаючи на матеріал їх виготовлення, не належать до металевих снарядів «несмертельної дії» у зв'язку з їх здатністю заподіяти тяжкі тілесні ушкодження та смертельні проникаючі поранення на істотній дистанції проведення пострілів.

Зарахування судовими експертами-балістами цієї категорії патронів до запропонованого типу боєприпасів, нарешті, дасть змогу органам досудового розслідування наполягати на притягненні до кримінальної відповідальності осіб, винних у їх носінні, зберіганні, придбанні чи збуті, що, як наслідок, зумовить зменшення кількості випад-

ків завдання тілесних ушкоджень середньої тяжкості, тяжких тілесних ушкоджень, а також учинення умисних убивств із використанням гладкоствольної короткоствольної вогнепальної зброї самозахисту та патронів калібру 9 мм Р.А., що можуть бути використані для проведення пострілів із неї.

Отже, правова система України, а також правоохоронна система нашої держави потребують у найкоротші строки вирішення питання імплементації.

Список використаних джерел:

1. Про національну поліцію : Закон України. 2015. № 40-41. Ст. 379. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.
2. Про затвердження Інструкції про порядок виготовлення, придбання, зберігання, обліку, перевезення та використання вогнепальної зброї, пристроїв вітчизняного виробництва, призначених для відстрілу патронів, споряджених гумовими або аналогічними за своїми властивостями металевими снарядами несмертельної дії, та зазначених патронів, а також боєприпасів до зброї та вибухових матеріалів : Наказ від 21.08.1998 № 622. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0637-98>.
3. Про затвердження переліку та Правил застосування спеціальних засобів військовослужбовцями Національної гвардії під час виконання службових завдань : Постанова Кабінету Міністрів України від 20.12.2017 № 1024. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1024-2017-%D0%BF>.
4. Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26 квітня 2002 року № 3. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/VS02020.html.
5. Патрони несмертельної дії. Загальні технічні умови. Стандарт організації України. СОУ 78-41-016:13 (2013). URL: <https://mvs.gov.ua/ua/pages/Standart-MVS-Ukraini-SOU-78-41-0162013-Patroni-nesmertelnoi-dii-Zagalni-tehnichni-vimogi.htm>.
6. Гамов Д.Ю. Методика встановлення приналежності об'єкту до бойових припасів вогнепальної стрілецької зброї і його придатності до стрільби. Судово-балістична методика. Київ : МВС України, Міністерство Юстиції України, 2012. 24 с.
7. Судово-балістичний довідник. Пістолети та револьвери, призначені для відстрілу патронів, споряджених металевими снарядами «несмертельної дії», та набої до них / А.В. Іщенко, О.В. Грищенко, І.В. Ігнат'єв, В.В. Назаров. Київ : ДНДЕКЦ МВС України, 2005. 207 с.
8. Коломійцев О.В., Хоша В.В. Звіт про науково-дослідну роботу. Методичні рекомендації щодо визначення альтернативного критерію оцінки уражаючих властивостей куль травматичної дії. Харків : ХНДІСЕ ім. засл. проф. М.С. Бокаріуса, 2017. 321 с.
9. Тагаев Н.Н. Судебная медицина / под общ. редакцией докт. юрид. наук, проф. А.М. Бандурки. Харьков : Факт, 2003. 1229 с.

УДК 340.11:343.232(477)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.28>

ЗАКОНОДАВСТВО ПРО КРИМІНАЛЬНІ ПРОСТУПКИ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Соловей Олексій Миколайович,
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
професійних та спеціальних дисциплін
(Херсонський факультет Одеського
державного університету внутрішніх
справ, м. Херсон, Україна)

У статті здійснено аналіз чинного законодавства про кримінальні проступки та застосування його в практичній діяльності. Розслідування таких проступків буде здійснювати орган дізнання або уповноважені особи інших підрозділів органів Національної поліції, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органів Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України, основним завданням якого є розвантаження слідчих та здійснення розслідування кримінальних проступків за скороченою процедурою, тривалість якої не повинна перевищувати один місяць із дня вручення особі повідомлення про підозру, що значно прискорить процес відновлення порушених прав та відшкодування завданої шкоди.

Визначено, що, здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог КПК України, дізнавач є самостійним у процесуальній діяльності, втручання в яку іншими особами, котрі не мають на те повноважень, заборонено. Тривалість розслідувань кримінальних проступків не повинна перевищувати одного місяця з моменту вручення особі повідомлення про підозру.

Запропоновано з метою узгодженості між собою законодавчої бази та нормального функціонування органів дізнання внести зміни та доповнення до ряду законів. До статті 84 Кримінального процесуального кодексу внести як пояснення, як джерело доказу тощо. Чітко визначити порядок проведення медичного освідування, дослідження речовин і об'єктів. Окрім того, з метою вдосконалення ефективності діяльності новоствореного органу дізнання необхідно, по-перше, розробити систему професійної підготовки, яка би включала такі види навчання, як: початкова підготовка, підвищення кваліфікації, перепідготовка, стажування, службова підготовка тощо. По-друге, доречним є автоматизація методик розслідування окремих видів злочинів, автоматизований обмін нормативно-правовою інформацією тощо.

Ключові слова: дізнання, кримінальні проступки, кримінальні злочини, розслідування, кримінальні провадження.

LEGISLATION ON CRIMINAL OFFENSES: COMPARATIVE ANALYSIS

Solovei Oleksii Mykolaiovych,
Doctor of Law,
Senior Lecturer at the Department of
Professional and Special Disciplines
(Kherson Faculty of Odessa State
University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

In the article, the legislation in vigor about criminal offenses and the ways of its application in practice are analyzed. The investigative organs and authorized persons from other subdivisions of the National police, security organs, organs controlling tax regulations, organs of the State bureau of investigation, those of the National anti-corruption bureau of Ukraine the main task of which is to unload investigators to help them to investigate crimes with a shortened procedure within a month from the day when a person gets a notification about suspicion that will help the process of rehabilitation and damage compensation.

It is determined that exercising his powers in accordance with the requirements of the CPC of Ukraine, the coroner is independent in the procedural activities, interference in which other persons are prohibited, who do not have the authority to do so. The duration of criminal investigations should not exceed one month from the date of service on the person of suspicion.

Several changes and additions are proposed to be made to a series of laws to coordinate the legislation basis and normal functioning of the investigative organs. Article 84 of the Criminal and Procedural code of Ukraine, from our point of view, should be completed with the explanation and source of evidence. The order of medical examination and that of substances and objects should be clearly determined. For a new-created organ of investigation to be more effective, the system of professional training including initial training, qualification improving, retraining, probation, official training should be elaborated. The automatized methods of investigation of some types of crimes and the automatized exchange of the normative and legal information is relevant as well.

Key words: interrogation, criminal offences, crimes, investigation, criminal cases.

Постановка проблеми. Вхідження України до Європейської спільноти ставить перед країною нові виклики, в тому числі й щодо розслідування кримінальних проступків. У кримінальному судочинстві виникають нові інститути, які потребують детального наукового дослідження, як-от орган дізнання.

Аналіз публікацій на тему дослідження. Питанням діяльності органів дізнання науковцями приділялась незначна увага, однак дослідження у своїй більшості проводилися ще за СРСР та в рамках кримінально-процесуального кодексу України, що діяв до 2012 року. Ці питання розглядалися науковцями-правниками, а саме: О. Бауліним, В. Вапнярчук, Г. Глобенко, Ю. Грошевим, Н. Ігнатенко, О. Земляною, Г. Кожевниковою, О. Литвак, О. Литвинчук, В. Мазан, В. Маляренко, Б. Мартиненко, О. Сачко, З. Смітєнко, А. Панасюк, О. Шкрибайло тощо.

В умовах сьогодення вказане питання потребує наукового вивчення та дослідження.

Метою статті є аналіз чинного законодавства про кримінальні проступки та застосування його у практичній діяльності.

Виклад основних положень. Конституцією України визначається, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст

і спрямованість діяльності держави [1]. Сьогодні в Україні продовжується процес реформування кримінального судочинства для забезпечення прав і свобод людини, відновлення порушених прав, завданих від кримінальних проступків, що є основним напрямом будь-якої держави, в тому числі й нашої. Ураховуючи Європейський досвід (США, ФРН, Франції, Чехії та ін., де проводиться розслідування злочинів за спрощеною процедурою), Україна внесла зміни до чинного законодавства. З першого липня розпочинає діяльність новий орган дізнання, основним завданням якого є розвантаження слідчих та здійснення розслідування кримінальних проступків за скороченою процедурою, тривалість якої не повинна перевищувати один місяць із дня вручення особі повідомлення про підозру, що значно прискорить процес відновлення порушених прав та відшкодування завданої шкоди.

Так, передбачається, що практичне застосування інституту кримінальних проступків сприятиме забезпеченню швидкого розслідування кримінальних правопорушень невеликої тяжкості та зменшенню навантаження на слідчих органів досудового розслідування.

Так, відповідно до частини третьої статті 38 КПК їхні повноваження під час досудового розслідування кримінальних проступків зможуть здійснювати співробітники інших підрозділів, зокрема органів Національної поліції, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства. До того ж розслідування проступків провадитиметься у формі дізнання з відповідним спрощенням процедури, включаючи скорочені строки (не мають перевищувати місяць із дня повідомлення про підозру), спрощений порядок судового розгляду (за певних умов) [2].

Законодавець стверджує, що такі провадження протягом місяця з дня набрання чинності Закону передаються від органів досудового слідства прокуророві для визначення органу, який буде здійснювати подальше досудове розслідування у формі дізнання. Визначено, що дізнання (досудове розслідування кримінальних проступків) здійснюють підрозділи дізнання або уповноважені особи інших підрозділів органів Національної поліції, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органів Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України. Дізнавач, що є службовою особою підрозділу дізнання, наділяється повноваженнями слідчого та буде здійснювати розслідування кримінальних проступків, до яких відносяться керування транспортними засобами або суднами особами, які перебувають у стані алкогольного сп'яніння або під впливом наркотичних чи психотропних речовин, умисні легкі тілесні ушкодження, правопорушення проти власності (крадіжки, шахрайства), незаконні дії з наркотичними засобами без мети збуту, кримінальні правопорушення проти виборчих трудових та інших прав, порушення проти громадського порядку та моральності, кримінальні правопорушення проти довілля й інші правопорушення, тобто злочини, що становлять більшу половину зареєстрованих фактів правопорушень. До кримінальних проступків законодавець відносить суспільно небезпечні діяння, санкції яких передбачають основне покарання у виді штрафу в розмірі не більше ніж три тисячі неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, не пов'язане з позбавленням волі. Якщо буде йтися про позбавлення волі, то таке правопорушення відноситься до категорії злочину.

В Україні сталої точки зору серед науковців щодо визначення поняття дізнання немає. Так, у Кримінально-процесуальному кодексі (1961) статтею 101 було передбачено, що дізнання – це одна із форм досудового розслідування, яка полягає в проведенні органом дізнання або уповноваженими службовими особами (дізнавачами) процесуальних та слідчих дій із встановлення обставин злочину та винних у його вчиненні, а також з прийняття відповідних рішень у кримінальних справах з метою досягнення завдань

кримінального судочинства [3]. Виходячи з норми цього закону, всі без винятку служби могли здійснювати дізнання. У дослідженні цього питання під дізнанням М.В. Джига, О.В. Баулін, С.І. Лук'янець, С.М. Стахівський розуміють «одну з форм попереднього розслідування, яка полягає в проведенні органом дізнання та уповноваженими ним службовими особами (дізнавачами) процесуальних дій по встановленню обставин злочину і винних у його вчиненні осіб, а також прийнятті відповідних рішень у кримінальній справі з метою досягнення загальних завдань кримінального судочинства [4]. В. Вапнярчук визначав дізнання як початкову форму попереднього розслідування кримінальних справ, яка становить собою врегульовану кримінально-процесуальним законом діяльність органів дізнання й осіб, які провадять дізнання, щодо провадження слідчих дій до встановлення особи, яка вчинила злочин, що не є тяжким, та щодо провадження невідкладних слідчих дій під час розслідування тяжких злочинів, метою якої є забезпечення всебічності, повноти, об'єктивності попереднього слідства, а також попередження, припинення і розкриття злочинів [5].

Таким чином, більшість науковців роблять посилання та доходять думки, що це є одною із форм слідства, в основі якої лежить кримінально-процесуальне законодавство. З цією думкою ми також погоджуємось, адже дізнавач або уповноважені особи інших підрозділів органів Національної поліції, органів безпеки, органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства, органів Державного бюро розслідувань, Національного антикорупційного бюро України під час досудового розслідування кримінальних проступків набувають статусу слідчого та здійснюють майже всі слідчо-оперативні дії, передбачені кримінально-процесуальним кодексом. Здійснюючи свої повноваження відповідно до вимог КПК України, дізнавач є самостійним у процесуальній діяльності, втручання в яку іншими особами, котрі не мають на те повноважень, заборонено. Тривалість розслідувань кримінальних проступків не повинна перевищувати одного місяця з моменту вручення особі повідомлення про підозру.

Залишається проблемним питання щодо узгодженості в нормативних актах, наприклад, у Законі України «Про національну поліцію», функціонування у складі такого органу, як дізнання. У складі поліції функціонують: кримінальна поліція; патрульна поліція; органи досудового розслідування; поліція охорони; спеціальна поліція; поліція особливого призначення [6]. На жаль, дотепер змін до Закону не внесено.

Таким чином, необхідно з метою узгодженості між собою законодавчої бази та нормального функціонування органів дізнання внести зміни та доповнення до ряду законів. До статті 84 Кримінального процесуального кодексу внести як пояснення, як джерело доказу тощо. Чітко визначити порядок проведення медичного освідчення, дослідження речовин і об'єктів. Окрім того, з метою вдосконалення ефективності діяльності новоствореного органу дізнання необхідно, по-перше, розробити систему професійної підготовки, яка би включала такі види навчання, як: початкова підготовка, підвищення кваліфікації, перепідготовка, стажування, службова підготовка тощо. По-друге, доречним є автоматизація методик розслідування окремих видів злочинів, автоматизований обмін нормативно-правовою інформацією тощо.

Список використаних джерел:

1. Конституція України. URL:<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 19.08.2020).
2. Рада запровадила інститут кримінальних проступків. URL:<https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2584893-rada-zaprovadila-institut-kriminalnih-prostupkiv.html> (дата звернення: 19.08.2020).

3. Кримінально-процесуальний кодекс України: науково-практичний коментар / за заг. редакцією В.Т. Малярєнка. 5 видання. Київ : Юристконсульт, КНТ. 2008. 896 с.
4. Провадження дізнання в Україні : навч.-практ. посібн. / М.В. Браун та ін. Київ : Друкарня МВС України, 1999. 155 с.
5. Вапнярчук В.В. Процесуальне становище особи, яка проводить дізнання : автореф. дис. ... на здобут. канд. юр. наук : 12.00.09. Харків, 2000. 22 с.
6. Про національну поліцію : Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#Text> (дата звернення: 19.08.2020).

УДК 343.98

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.29>

ПРОЦЕСУАЛЬНІ РИСИ ВЗАЄМОДІЇ СУДОВОГО ЕКСПЕРТА ТА СЛІДЧОГО НА МІСЦІ ПОДІЇ, ПОВ'ЯЗАНОЇ ІЗ ЗАСТОСУВАННЯМ ВОГНЕПАЛЬНОЇ ЗБРОЇ

Циганов Сергій Миколайович,
старший судовий експерт
сектору досліджень зброї відділу
криміналістичних видів досліджень
(Харківський науково-дослідний
експертно-криміналістичний центр
Міністерства внутрішніх справ
України, м. Харків, Україна)

Троценко Андрій Миколайович,
старший судовий експерт
сектору досліджень зброї відділу
криміналістичних видів досліджень
(Харківський науково-дослідний
експертно-криміналістичний центр
Міністерства внутрішніх справ
України, м. Харків, Україна)

У статті досліджено особливості взаємодії судового експерта та слідчого на місці події, яка пов'язана із застосуванням вогнепальної зброї, та визначені суттєві помилки експерта під час виконання своїх функцій під час розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із застосуванням вогнепальної зброї.

Зазначено перелік кримінальних правопорушень, предметом яких виступає вогнепальна зброя, а також проаналізовано статистику щодо кількості зареєстрованих злочинів за вибраною статтею Кримінального Кодексу України та відсоткове відношення цих злочинів до злочинів проти громадської безпеки, які були вчинені в той же рік. Виявлено, що останнім часом цей відсоток значно збільшується. Наголошено, що огляд місця події для розслідування злочину, відповідальність за який передбачена статтею 263 КК, є дуже результативним засобом доказування.

Проаналізовано також статистику щодо випадків, коли зброя, бойові припаси, вибухові речовини оглядаються окремо, а коли – під час огляду місця події, та статистику щодо випадків, коли об'єкти або сліди, які були виявлені під час огляду місця події, мали відношення до вчиненого злочину.

Перевірено і законодавчу базу, яка регулює діяльність судового експерта. Також наведено визначення поняття «судова експертиза», охарактеризовано сутність взаємодії слідчого та судового експерта і зазначені їх форми. Вивчено так само і питання стосовно особливостей проведення досліджень із вогнепальною зброєю судовим експертом. Досліджено дані, які є змістом висновку експерта.

Внаслідок ґрунтовних досліджень даної теми запропоновано вдосконалити навички судових експертів для усунення неякісних висновків експерта та подальшого сприяння швидкому проведенню досудового розслідування на високому рівні. Зауважено й стосовно доцільності взаємодії слідчого та судового експерта до початку при-

значення судової експертизи шляхом попереднього узгодження питань, відповіді на які слідчий хоче побачити у висновку експерта.

Також рекомендовано передання повноважень щодо збору матеріалів та об'єктів, що будуть підлягати експертному дослідженню, саме судовому експерту, який буде проводити дослідження, а не слідчому чи спеціалісту.

Ключові слова: судовий експерт, слідчий, взаємодія судового експерта та слідчого, вогнепальна зброя, огляд місця події.

PROCEDURAL FEATURES OF THE INTERACTION BETWEEN THE TRIBAL EXPERT AND THE INVESTIGATOR AT THE SITE OF THE EVENT RELATED TO THE USE OF FIREARMS

Tsyganov Sergey Nikolaevich,
Senior Forensic Expert at the Arms
Research Sector of the Department of
Forensic Research
(Kharkiv Scientific Research Forensic
Center of the Ministry of Interior Affairs
of Ukraine, Kharkiv, Ukraine)

Trotsenko Andrey Nikolaevich,
Senior Forensic Expert at the Arms
Research Sector of the Department of
Forensic Research
(Kharkiv Scientific Research Forensic
Center of the Ministry of Interior Affairs
of Ukraine, Kharkiv, Ukraine)

The article examines the peculiarities of the interaction between a forensic expert and an investigator at the scene, which is related to the use of firearms and identifies significant errors of the expert in performing his functions during the investigation of criminal offenses related to the use of firearms.

The list of criminal offenses involving firearms is also mentioned, as well as the statistics on the number of registered crimes under the selected article of the Criminal Code of Ukraine and the percentage of these crimes to crimes against public safety committed in the same year. It was found that recently this percentage has increased significantly. It is emphasized that the inspection of the scene for the investigation of a crime, the responsibility for which is provided by Article 263 of the Criminal Code, is a very effective means of proof.

The statistics on cases when weapons, ammunition, explosives are inspected separately, and when during the inspection of the scene and statistics on cases, objects or traces that were found during the inspection of the scene related to the crime, are also analyzed.

The legal framework governing the activities of a forensic expert was also checked. The definition of the term "forensic examination" is also given, the essence of the interaction between the investigator and the forensic expert is characterized and their forms are indicated. The issue of the peculiarities of conducting research with firearms by a forensic expert was also studied. The data containing the content of the expert's opinion are investigated.

As a result of thorough research on this topic, it is proposed to improve the skills of forensic experts to eliminate poor expert opinions and further facilitate the rapid conduct of pre-trial investigation at a high level. It is also noted about the expediency of interaction between the investigator and the forensic expert before the appointment of the forensic examination

by prior agreement of the questions, the answers to which the investigator wants to see in the expert's opinion.

It is also recommended to delegate the authority to collect materials and objects that will be subject to expert examination to the forensic expert who will conduct the research, and not to the investigator or specialist.

Key words: forensic expert, investigator, interaction of forensic expert and investigator, firearms, scene inspection.

Слідчий та судовий експерт взаємодіють на багатьох стадіях досудового розслідування. Головними завданнями взаємодії судового експерта та слідчого є розслідування злочинів, притягнення до кримінальної відповідальності осіб, що їх вчинили, відшкодування завданої кримінальними правопорушеннями шкоди й відновлення порушених прав та інтересів громадян. Їхня злагоджена взаємодія сприяє швидкому та ефективному досягненню цілей досудового розслідування. Однак трапляються й деякі проблемні моменти під час їхньої взаємодії, які вимагають своєчасного виявлення та вирішення. Слідчий та судовий експерт вибирають способи взаємодії між собою відповідно до виду кримінального правопорушення, яке вимагає розслідування. Застосування вогнепальної зброї виступає предметом багатьох кримінальних правопорушень проти громадської безпеки, а тому дослідження взаємодії судового експерта та слідчого на місці події, пов'язаної із застосуванням вогнепальної зброї, вимагає уваги серед дослідників.

Дослідження питання взаємодії слідчого з працівниками експертних підрозділів аналізувалося такими вченими, як Р.С. Белкін, М.В. Салтєвський, Є.Д. Лук'янчиков, Б.В. Романюк, А.І. Вінберг, В.Г. Гончаренко, Г.Л. Грановський, Н.І. Клименко, В.В. Коваленко та ін. Однак питання саме взаємодії судового експерта та слідчого на місці події, пов'язаної із застосуванням вогнепальної зброї, в правових науках досить детально не розглядалось. Відсутні дослідження наукового характеру з ефективною методологічною базою, що може бути використана практиками-слідчими в практичній діяльності в період проведення розслідування.

Метою даної статті є формування методичного забезпечення з урахуванням особливостей принципів взаємодії судового експерта та слідчого на місці події, пов'язаної із застосуванням вогнепальної зброї, та визначення помилок експертів за виконання їхніх завдань під час розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних із застосуванням вогнепальної зброї.

Відповідно до статті 1 ЗУ «Про судову експертизу» судова експертиза – це дослідження на основі спеціальних знань у галузі науки, техніки, мистецтва, ремесла тощо, об'єктів, явищ і процесів з метою надання висновку з питань, що є або будуть предметом судового розгляду. Щодо підстави її проведення, то нею є відповідне судове рішення чи рішення органу досудового розслідування, або договір з експертом чи експертною установою, якщо експертиза проводиться на замовлення інших осіб. Експертний висновок є процесуальним джерелом доказів, а за відмову від виконання покладених на нього обов'язків і надання завідомо неправдивого висновку експерт несе кримінальну відповідальність [1].

Згідно зі статистичними даними Генеральної прокуратури України, за ознаками злочинів проти громадської безпеки, предметом яких є вогнепальна зброя (статті 262, 263, 263-1, 264 КК України), було зареєстровано:

у 2015 р. – 57 965 злочинів (що становить 66,57% від загальної кількості виявлених злочинів проти громадської безпеки),

у 2016 р. – 52 402 (65,77%),

у 2017 р. – 61 471 (71,95%),

у 2018 р. – 54 910 (80, 97%)

Наведені дані містяться в таблиці:

Статті КК	2015		2016		2017		2018	
	Кількість зареєстрованих злочинів за цією статтею	% – відношення до загальної кількості зареєстрованих злочинів проти громадської безпеки	Кількість зареєстрованих злочинів за цією статтею	% – відношення до загальної кількості зареєстрованих злочинів проти громадської безпеки	Кількість зареєстрованих злочинів за цією статтею	% – відношення до загальної кількості зареєстрованих злочинів проти громадської безпеки	Кількість зареєстрованих злочинів за цією статтею	% – відношення до загальної кількості зареєстрованих злочинів проти громадської безпеки
262	1382	1.59	1031	1.29	871	1.02	534	0.79
263	55329	63.54	50397	63.25	59130	69.21	52928	78.04
263-1	1185	1.36	883	1.11	1390	1.63	1381	2.04
264	69	0.08	91	0.11	80	0.09	67	0.09
Всього злочинів проти ГБ зі зброєю	57 965	66.57	52 402	65.77	61 471	71.95	54 910	80.97
Всього зареєстрованих злочинів проти ГБ	87 072		79 678		85 436		67 819	

Огляд місця події під час розслідування злочину, відповідальність за вчинення якого передбачена статтею 263 КК (незаконне поводження зі зброєю, бойовими припасами або вибуховими речовинами), є дуже результативним засобом доказування. Зброя, бойові припаси, вибухові речовини у 38% випадків оглядаються окремо, а у 62% – оглядаються під час огляду місця події. Причому в 68% об'єкти або сліди, які були виявлені під час огляду місця події, мають відношення до вчиненого злочину [5].

Згідно з Інструкцією про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень і Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень експертиза зброї та слідів її використання поділяється на дослідження вогнепальної зброї та бойових припасів до неї та дослідження слідів зброї, слідів пострілу та ситуаційних обставин пострілу. Під час судової експертизи досліджуються питання належності об'єктів до вогнепальної зброї або конструктивно подібних до неї стріляючих виробів; визначення виду, системи (моделі) та калібру вогнепальної зброї та боєприпасів до неї, а також конструктивно подібних до них виробів; визначення стану (справності) зброї, боєприпасів до неї та придатності їх до стрільби; встановлення способу виготовлення або факту переробки вогнепальної зброї, боєприпасів до неї та конструктивно подібних до них виробів. Також судовий експерт у своєму висновку дає відповіді на питання: яким способом (промисловим чи саморобним) виготовлено зброю, яка вилучена у підозрю-

ваного? До якого виду, системи, моделі, калібру належить дана зброя? Чи придатна дана зброя до стрільби? Чи справна дана зброя? Якщо ні, то які вона має несправності? Чи виключають ці несправності можливість пострілу? Чи є боєприпасом патрон, вилучений у підозрюваного? Чи міг з даної зброї за певних умов (наприклад, у разі падіння її на ґрунт, підлогу тощо) відбутися постріл без натискання на спусковий гачок? Чи вистріляна куля з даного екземпляра зброї?

На жаль, під час проведення судової експертизи часто зустрічаються неточності. Насамперед у дослідженні вогнепальної зброї у висновку судової експертизи можна помітити такі недоліки, як неточність опису досліджуваних об'єктів, неповнота дослідження, неправильність оцінки ознак досліджуваних об'єктів, недостатнє обґрунтування висновків. Для опису вогнепальної зброї використовуються неправильні терміни, не досліджуються вражаючі властивості снаряда, що викликає помилки у віднесенні пристрою до вогнепальної зброї. Також часто у висновку судового експерта відсутні ознаки, що індивідуалізують досліджувану зброю, або ці ознаки описуються поверхнево [9].

Взаємодією слідчого із судовим експертом є спільна діяльність слідчого і експертно-криміналістичних підрозділів з розроблення та здійснення заходів, які пов'язані з комплексним використанням процесуальних, оперативно-розшукових і техніко-криміналістичних засобів, з метою успішного розкриття злочинів, установлення винних і виявлення обставин, що сприяли вчиненню злочину, і вжиття заходів для їх усунення [7]. Взаємодія слідчого із судовим експертом має процесуальну та непроцесуальну форми. Процесуальна форма виражається у взаємних правах та обов'язках слідчого і судового експерта, які регламентуються КПК. Це проведення експертиз та участь в огляді місця події. Також експертна служба МВС веде обліки, дані яких використовують як експерти, так і слідчі. Непроцесуальна взаємодія складається під час безпосередньої співпраці та не регламентується жодним джерелом.

Слідчий письмово викладає судовому експерту питання, відповіді на які його цікавлять. Проблемним моментом у цьому прояві взаємодії слідчого та судового експерта є поширеність неточних чи нестандартних питань зі сторони слідчого, що у свою чергу тягне неможливість надання відповіді на нього судовим експертом. Тому було б доцільно погоджувати із судовим експертом питання ще до фактичного призначення експертизи. Наявність такої форми взаємодії між ними дозволить уникнути великої кількості причин, через які висновки експерта виявляються неточними та неясними. Через те що судовий експерт вимушений відповідати на неточно та нечітко сформульовані питання, відбувається затягування проведення судової експертизи.

Також в Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень і в Науково-методичних рекомендаціях з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень зазначено, що експерт має право ознайомлюватися з матеріалами справи, які стосуються предмета експертизи, заявляти клопотання про надання додаткових матеріалів і зразків. Експерт може відмовитися від проведення експертизи, якщо наданих йому матеріалів недостатньо для виконання покладених на нього обов'язків, а витребувані додаткові матеріали не надані. Також експерту забороняється самостійно збирати матеріали, які підлягають дослідженню, а також вибирати вихідні дані для проведення експертизи, якщо вони відображені в наданих йому матеріалах неоднозначно. Для відібрання зразків орган, який призначив експертизу, може залучити спеціаліста [2]. В Інструкції про порядок залучення працівників органів досудового розслідування поліції та Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України як спеціалістів для участі в проведенні огляду місця події [3] зазначені порядок залучення та права спеціаліста під час огляду місця події.

Така заборона судовому експерту збирати матеріали, які підлягають дослідженню, та залучення спеціаліста для відібрання зразків є дещо алогічною. Адже внаслідок неправильного збирання об'єкта судово-експертного дослідження чи передачі його безпосередньо до установи, де буде проводитися експертиза, є ризик пошкодження даного об'єкта чи втрати його властивостей, наявність яких є необхідною для експертизи. Тому є доцільним залучати саме експерта, який буде проводити судову експертизу для збирання матеріалу, адже на відміну від інших учасників кримінального провадження, судовий експерт володіє достатньою кількістю знань та навичок для цього.

Унаслідок усунення зазначених у даній статті недоліків, які виникають під час проведення судових експертиз вогнепальної зброї, підвищиться якість, обґрунтованість та значущість висновку судового експерта щодо його ефективного використання у практиці слідчих під час розслідування злочинів, пов'язаних із використанням вогнепальної зброї. Усунути зазначені недоліки можна шляхом підвищення рівня знань та навичок судових експертів. Ще однією пропозицією для усунення неточних та неясних висновків експерта є попередня співпраця зі слідчим. Для цього потрібно слідчому погоджувати із судовим експертом питання, відповіді на які він хоче бачити у висновку експерта, ще до фактичного призначення експертизи. Також є доцільним надати повноваження щодо збору матеріалів та об'єктів, які будуть безпосередньо досліджуватися судовим експертом, самому експерту, який має для цього достатній рівень знань та навичок, а не слідчому чи спеціалісту. Всі наведені пропозиції допоможуть удосконалити взаємодію судового експерта та слідчого, а також підвищити цінність висновку експерта для досудового розслідування.

Список використаних джерел:

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. / *Верховна Рада України*. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/4651-17> (дата звернення: 12.05.2020).
2. Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень : Затв. наказом МЮ від 08.10.1998 р. № 53-5 (у ред. наказу від 24.02.2020 р. № 667/5). *Офіційний вісник України*. 1998. № 46. С. 1715.
3. Інструкція про порядок залучення працівників органів досудового розслідування поліції та Експертної служби Міністерства внутрішніх справ України як спеціалістів для участі в проведенні огляду місця події : затв. наказом МВС від 03.11.2015 р. № 1339. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1392-15> (дата звернення: 12.05.2020).
4. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. редакція від 01.05.2016 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 12.05.2020).
5. Теорія і практика судової експертизи і криміналістики. *Збірник матеріалів Всеукраїнської науково-практичної конференції*. 2018. С. 361. URL: https://dsum.edu.ua/upload/doc/konf_27.02.2018_3.pdf (дата звернення: 12.05.2020).
6. Теорія та практика судово-експертної діяльності : Матеріали VIII Міжвідомчої конференції. 2019. С. 273–274, 404–405, 472–473. URL: http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/15297/3/zbirnyk_28112019.pdf (дата звернення: 12.05.2020).
7. Азаров Ю.І. Особливості взаємодії слідчого з експертом (спеціалістом) на початковому етапі досудового розслідування. *Юридична наука*. 2014. № 10. С. 87–96. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jnn_2014_10_11 (дата звернення: 12.05.2020).

8. Абламський С.Є., Юхно О.О., Лук'яненко Ю.В. Взаємодія слідчого з іншими органами і підрозділами при розкритті та розслідуванні кримінальних правопорушень. Харків, 2017. 152 с.

9. Абрамова В.М., Свобода Є.Ю. Помилки в судово-експертній діяльності: сутність, умови виникнення та види. *Криміналістика и судебная экспертиза*. Київ, 2014. С. 72–78.

10. Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994 р. № 4038-ХІІ. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 28. Ст. 232.

УДК 343.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.30>

ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ МЕТОДИКИ

Цимбалюк Валерій Іванович,
кандидат юридичних наук, професор,
професор кафедри спеціальних
юридичних дисциплін, директор
(Навчально-науковий інститут права
Національного університету водного
господарства та природокористування,
м. Рівне, Україна)

Пелешок Інна Ігорівна,
студентка 3-го курсу
(Навчально-науковий інститут права
Національного університету водного
господарства та природокористування,
м. Рівне, Україна)

Зазначимо, що криміналістика – це далеко не сучасне явище. Вона існувала і в минулому, це і не дивно, адже злочини мали місце завжди, незалежно від часу, держави та суспільного ладу. Від злочинів не був застрахований ніхто, відповідно до цього потрібно було вживати певних заходів, щоб створювати опір злочинним ситуаціям, створити покарання для кожного виду злочинів. Саме з метою запобігання вчинення злочинів і було створене таке явище, як криміналістика.

У ході нашого дослідження ми визначили поняття та завдання криміналістичної методики і можемо сказати, що головним завданням криміналістичної методики є боротьба зі злочинністю. Проаналізувавши додаткові наукові праці, ми назвали принципи та джерела криміналістичної методики.

Існують такі принципи криміналістичної методики: суворі відповідність нормам закону; наукова обґрунтованість; зумовленість її характеру і змісту обставинами, що необхідно встановити; поетапність розслідування, що відображає особливості виявлення і збирання доказової інформації; оптимальна організація і тактика проведення необхідних слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій; комплексне використання засобів та можливостей для швидкого і повного вирішення завдань кримінального провадження.

До основних джерел можемо віднести: право, судову, слідчу, оперативно-розшукову та експертну практику і положення науки.

Надано характеристику структурі криміналістичної методики і виокремлено такі структурні елементи, як загальні наукові положення та окремі методики, а також проаналізовано їх поняття.

Проаналізовано поняття і сутність криміналістичної характеристики злочинів у розвитку криміналістичної методики та досліджено чотирирівневу класифікацію криміналістичних методик: видові криміналістичні методики, внутрішньовидові криміналістичні методики, міжвидові та позавидові криміналістичні методики.

Ключові слова: криміналістика, криміналістична методика, злочин, структура криміналістичної методики, джерела, принципи, класифікація злочинів.

GENERAL POINTS OF FORENSIC METHODOLOGY

Tsymbalyuk Valery Ivanovich,
Candidate of Law Sciences, Professor,
Professor at the Department of Special
Legal Disciplines, Head
(Institute of Law of the National
University of Water and Environmental
Engineering, Rivne, Ukraine)

Peleshok Inns Igorivna
Third-year Student
(Institute of Law of the National
University of Water and Environmental
Engineering, Rivne, Ukraine)

Notice that, criminalistics it is not a modern phenomenon. It appeared in past and still exist, and it is not wondering because crimes have always taken place, regardless of time, state and social order. No one was insured against crimes, accordingly, it was necessary to take certain measures to create resistance to criminal situations, to create punishment for each type of crime. It is with the aim of preventing the commission of crimes that such a phenomenon as criminology was created.

In the course of our research, we have defined the concepts and objectives of forensic methodology and we can say that the main task of forensic methodology is the fight against crime. After analyzing additional scientific works, we named the principles and sources of forensic methodology.

There are the following principles of forensic methodology: strict compliance with the law; scientific validity; conditionality to its nature and content of the circumstances that need to be established; phased investigation, reflecting the features of detection and collection of evidence; optimal organization and tactics of carrying out the necessary investigative (search) actions and covert investigative (search) actions; comprehensive use of means and capabilities for a quick and complete solution to the problems of criminal proceedings.

The main sources include: law, judicial, investigative, operational and investigative and expert practice and the principle of science.

We conducted a characterization of the structure of forensic methodology and identified the following structural elements: general scientific provisions and individual techniques, as well as analyzed their notions.

We analyzed the concept, the essence of forensic characteristics of crimes in the development of forensic techniques and investigated the four-level classification of forensic techniques: species forensic techniques, intraspecific forensic techniques, interspecific and non-species forensic techniques.

Key words: forensics, forensic methodology, crime, structure of forensic methodology, sources, principles, classification of crimes.

Постановка проблеми. Криміналістика як система знань про розслідування злочинів є досить давнім поняттям, адже злочини мали місце в кожній епосі, кожній державі та кожному суспільстві. На жаль, у сучасності маємо те саме, але завдяки криміналістиці ситуація та боротьба зі злочинністю мають свої позитивні аспекти. У нашій роботі ми досліджували загальні положення криміналістичної методики, а саме

поняття, принципи, джерела. Також ми аналізували злочини саме з погляду криміналістики та надали їх криміналістичну класифікацію.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У роботі ми спиралися на наукові доробки таких авторів, як: М. Салтевський, В. Шепітько, О. Батюк, Р. Благуца, О. Гумін, Є. Пряхіна, О. Іщенко, а також до колективу авторів Національної академії внутрішніх справ (кафедра криміналістики та судової медицини) та колективу Міністерства внутрішніх справ України, Харківського національного університету внутрішніх справ.

Постановка завдання. Натепер актуальним є питання дослідження поняття криміналістичної методики, а також проведення аналізу її завдань, джерел та принципів. Також вважаємо за потрібне звернути увагу на поняття криміналістичної характеристики злочинів, класифікації злочинів, зміст криміналістичної характеристики злочинів.

Результати дослідження. Уперше криміналістику як систему спеціальних знань визначив австрійський криміналіст Г. Гросс, котрий писав у 1892 р., що криміналістика має вивчати способи вчинення злочину та методи його розкриття. Що стосується мотивів злочину, то їх дослідженням займається кримінальне право [1, с. 4].

Пізніше С.М. Трегубов зазначав, що криміналістика являє собою застосування методів природничих і технічних наук щодо розслідування злочинів та встановлення особи злочинця. Аналогічної думки дотримувався й І.М. Якимов [1, с. 4].

Одне з найбільш вдалих визначень криміналістики як «системи наукових, технічних і тактичних методів розкриття злочинів, системи, що охоплює разом із тим методу розслідування окремих видів злочинів», належить першому російському професорові криміналістики С.М. Потапову [1, с. 4].

Отже, з вищесказаного можемо зазначити, що криміналістика – це система наукових методів, які спрямовані на розслідування, розкриття злочинів та встановлення особи злочинця.

Для цього криміналістика аналізує і узагальнює:

- а) закономірності механізму вчинення злочину, утворення джерел криміналістичної інформації, а також збирання, дослідження і використання їх для розкриття і розслідування злочинів;
- б) судово-слідчу практику, виявляючи все загальне і типове у вчиненні злочинів, їх розкритті та розслідуванні;
- в) прийоми використання криміналістичної техніки для виявлення, фіксації та дослідження джерел криміналістичної інформації;
- г) сучасні досягнення природничих, технічних наук, які є живильним середовищем удосконалення старих і конструювання нових засобів криміналістичної техніки [1, с. 7].

Завдання криміналістики визначаються її соціальною функцією – сприяти своїми прийомами, методами і засобами справі боротьби зі злочинністю. Загальним завданням криміналістики є забезпечення швидкого і повного розкриття злочинів, викриття винних, запобігання та припинення всіх кримінально каранних посягань [2].

Виходячи з вищесказаного, можемо із впевненістю заявити, що основним завданням криміналістики є боротьба зі злочинними діяннями та запобігання їм.

Специфічними завданнями криміналістики є:

- 1) вивчення закономірностей, які становлять предмет криміналістики;
- 2) розроблення технічних засобів, тактичних прийомів і методичних рекомендацій щодо збирання, дослідження і використання доказів;
- 3) удосконалення тактичних і методичних основ досудового й судового слідства, основ судової експертизи;

- 4) удосконалення криміналістичних методів попередження злочинів;
- 5) вивчення можливості використання зарубіжного досвіду в боротьбі зі злочинністю [2].

Важливими складниками предмета криміналістики є процеси збирання, дослідження, оцінки та використання доказів [2].

Збирання доказів – це перший етап роботи з доказами, який складається з таких стадій:

- 1) виявлення доказів – їх відшукання;
- 2) фіксація доказів, їх закріплення;
- 3) вилучення доказів – дії, які забезпечують можливість використання доказів, приєднання їх до справи та дослідження;
- 4) збереження доказів.

Дослідження доказів являє собою пізнання дізнавачем, слідчим, прокурором та судом їхнього змісту, перевірку вірогідності існування тих фактичних даних, які є змістом доказів.

Оцінка доказів – це логічний процес установлення допустимості та відносності доказів, наявності та характеру зв'язків між ними, визначення шляхів використання доказів з метою встановлення істини.

Використання доказів – це оперування ними в процесі доказування, встановлення істини. Воно здійснюється протягом усього процесу доказування [2].

Криміналістична методика є заключним розділом криміналістики, в якому розробляються теоретичні положення та практичні рекомендації з розслідування окремих видів злочинів з урахуванням їхніх особливостей. Тобто методика є сукупністю своєрідних програм (алгоритмів) розслідування злочинів, а її практичні рекомендації спираються на наукові положення, які формулюються в результаті вивчення конкретного об'єкта – сукупності певних явищ дійсності [3, с. 5].

Головне завдання методики полягає в забезпеченні слідчого (органа дізнання) знаннями про те, які ситуації можуть скластися під час розслідування злочинів певного виду, та як треба в них діяти, щоб досягти успіху. Тобто методика дає знання про те, які слідчі дії та оперативно-розшукові заходи треба здійснювати і в якій послідовності, та про те, в чому полягають особливості їх підготовки та проведення. Тому об'єктом її вивчення передусім є діяльність із розслідування злочинів окремих видів [3, с. 5].

В юридичних джерелах чітко прописано, що криміналістична методика – це система пов'язаних між собою та взаємозумовлених або негласних слідчих чи розшукових дій та інших заходів, що має на меті забезпечити розслідування та попередження злочинів. Відповідно до наведеного вище визначення можемо визначити такі основні принципи, що притаманні криміналістичній методиці:

- безумовна та чітка відповідність нормам закону;
- методика завжди має бути обґрунтована з наукової точки зору;
- чітка відповідність змісту та характеру криміналістичної методики до обставин, які в ході розслідування необхідно встановити;
- послідовність розслідування, тобто його поетапність, що дозволяє проаналізувати всю доказову інформацію;
- вірна організація і поетапна тактика проведення процедури необхідних та негласних слідчих чи розшукових дій, що здійснюються з метою вирішення кримінального провадження, яке виникло.

Проаналізувавши юридичну літературу, можемо зазначити, що до основних джерел криміналістичної методики можна віднести право, судову практику, експертну

практику, оперативно-розшукову практику, слідчу практику та відповідні положення науки. З огляду на це провідна роль закріплена за кримінально-процесуальним та суто кримінальним правом.

Загальновідомо, що до структури криміналістичної методики входять такі два складники, як загальні наукові положення та окремі методики.

О. Батюк, Р. Благута, О. Гумін, та Є. Пряхіна у своїй праці «Методика розслідування окремих видів злочинів, підслідних органам внутрішніх справ», визначили ці поняття так:

– загальні наукові положення – це вимоги та криміналістичні рекомендації, що узагальнені слідчою практикою, ґрунтуються на законі та сприяють найефективнішому розслідуванню злочинів усіх видів. Вони охоплюють: проблеми предмета криміналістичної методики, наукові рекомендації щодо їх побудови і розробки, поняття плановості та індивідуальності розслідування, взаємозв'язок слідчого з оперативним апаратом, використання спеціальних знань, технічних засобів і допомоги громадськості [4].

– окремі методики – це комплекс положень і рекомендацій типізованого характеру, що визначають порядок найбільш ефективної діяльності слідчого під час розслідування певного виду злочину. Вони містять типові комплекси слідчих дій і оперативно-розшукових заходів, передбачають послідовність їх проведення. Іншими словами, методика розслідування окремих видів злочинів – це система оптимальних прийомів і засобів діяльності слідчого в специфічних умовах розслідування різних видів злочинів, розроблена для найефективнішого вирішення завдань слідства на певній теоретичній і методичній основі з урахуванням кримінально-процесуальних вимог. Окремі методики можуть містити рекомендації тільки стосовно розслідування на якомусь етапі розслідування, а не в цілому [4].

Відомо, що в основі будь-якого криміналістичного процесу лежить злочин, тобто те, з чого все почалося.

Криміналістична характеристика злочинів – це система відомостей про види злочинів, яка також включає до свого складу знання про ознаки суб'єкта злочину, мотиви скоєння злочину, предмет, на який було здійснено посягання, за яких умов було здійснено правовий проступок, а також які злочинні способи використовувалися.

У криміналістиці злочини класифікують за такими критеріями:

- характеристика певного виду злочину, визначеного у відповідних розділах особливої частини Кримінального кодексу України;
- характеристика (класифікація) особи злочинця, потерпілого;
- характер первинної інформації (типова слідча ситуація), що зумовлює алгоритм першочергових слідчих (розшукових) дій та їхні особливості;
- особливості відображення злочинних дій (слідова картина події); особливості типового способу вчинення певного виду (групи) злочинів, знарядь і засобів їх вчинення;
- ступінь приховування і маскуванню злочину, наявність у винного злочинного досвіду тощо [5].

Натепер існує чотирирівнева класифікація криміналістичних методик, яка виділяє такі рівні:

1. Видові криміналістичні методики (за видами злочинів, чітко визначеними у відповідних розділах особливої частини Кримінального кодексу України, наприклад, методика розслідування шахрайства);
2. Внутрішньовидові криміналістичні методики (підвиди чи різновиди, виділені з-поміж злочинів одного виду за криміналістично-значущими ознаками);
3. Міжвидові (або групові, комплексні) криміналістичні методики розслідування

злочинів, у яких відображені рекомендації з розслідування комплексів взаємопов'язаних злочинних дій, об'єднаних на підставі одночасного врахування кримінально-правових і криміналістичних критеріїв класифікації злочинів. Спільність цих злочинних проявів зумовлена тим, що вони охоплюються єдиним умислом організаторів, підбурювачів, пособників і виконавців, спільною метою і мотивами, загальним механізмом реалізації злочинного задуму тощо.

4. Позавидові криміналістичні методики. В основу цих методик покладено особливості суб'єкта злочину, вплив фактора часу, специфіку засобів учинення злочинів тощо. Завдяки таким ознакам-особливостям в одній групі об'єднуються дуже різні види злочинів: вбивства, грабежі, звалтування, крадіжки тощо, для розслідування яких виникають нові можливості [5].

Основні елементи криміналістичної характеристики відповідного виду злочинів:

- характеристика предмету, на який було скоєно посягання; сюди можемо віднести гроші, певні цінні речі, майно тощо;

- аналіз дій, які було скоєно під час здійснення протиправного діяння, іншими словами, способи вчинення правового проступку; сюди відносяться початкові способи, які здійснювалися як підготовка до вчинення злочинних дій, далі аналізується сам злочин і, насамкінець, увага приділяється способам приховування чи маскування злочинних дій задля уникнення покарання;

- типова «слідова картина» події (комплекс матеріальних та психофізіологічних слідів, що притаманні певному виду (групі) злочинів та певним способам і етапам його вчинення) [6];

- коли злочинне діяння та способи його скоєння проаналізовано, черга підходить до характеристики осіб, а саме особи злочинця та особи потерпілого; що стосується особи злочинця, то його характеризують за такими чинниками: фізичними, соціально-демографічними, чинниками, що мали вплив на формування і здійснення злочину, створення злочинного угруповання та, відповідно, до визначення членів злочинної групи, розподілу ролей між ними, тобто хто і які дії здійснив під час злочину; що ж стосується особи потерпілого, його характеризують за такими критеріями, як демографічні дані, відомості про спосіб життя, риси характеру, звички, а особливо зв'язки і стосунки;

- наприкінці встановлюється мотив та мета вчинення злочину; роз'яснимо ці два поняття: мотив – це психічне ставлення особи до вчиненого нею злочину; мета – це уявний результат, який ставить перед собою злочинець і намагається його досягнути саме через злочинне діяння.

О. Іщенко у своїй праці «Криміналістика у питаннях і відповідях» зазначає, що елементи криміналістичної характеристики злочину не можуть розглядатися як єдина і незмінна система для всіх видів злочинів. Це найбільш типовий вибір криміналістично-значущих ознак, покликаних забезпечувати прикладну функцію криміналістичної характеристики [6].

Висновки. Отже, в ході дослідження ми дійшли таких висновків:

- криміналістика – це система наукових методів, які спрямовані на розслідування, розкриття злочинів та встановлення особи злочинця. Також ми визначили головне завдання криміналістики – боротьбу зі злочинністю;

- криміналістична методика є заключним розділом криміналістики, в якому розробляються теоретичні положення та практичні рекомендації з розслідування окремих видів злочинів з урахуванням їхніх особливостей. Джерелами формування й розвитку криміналістичної методики є право, судова, слідча, оперативно-розшукова та експертна практика і положення науки;

– криміналістична характеристика злочинів – система відомостей про види злочинів, яка також включає до свого складу знання про ознаки суб'єкта злочину, мотиви скоєння злочину, предмет, на який було здійснено посягання, за яких умов було здійснено правовий проступок, а також які злочинні способи використовувалися.

Список використаних джерел:

1. Салтевський М.В. Криміналістика : підручник : у 2-х ч. Харків : Консум, Основа, 1999. 416 с.
2. Шепітько В.Ю. Криміналістика. 2-ге вид., переробл. і допов. Київ : Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2004. URL: <https://buklib.net/books/22285/>
3. Кримінологія : підручник : у 2 томах / Колектив авторів Міністерства внутрішніх справ України, Харківський національний університет внутрішніх справ. Харків 2018, 312 с.
4. Батюк О.В., Благута Р.І., Гумін О.М. Методика розслідування окремих видів злочинів, підслідних органам внутрішніх справ : навчальний посібник ; за заг. ред. Є.В. Пряхіна. Львів, 2011. URL: http://e-pidruchniki.com/content/3_1_Ponyattya_kriminalistichnoi_metodiki_ta_ii_stryktyra.html
5. Криміналістика : мультимедійний підручник / Авторський колектив Національної академії внутрішніх справ: Кафедра криміналістики та судової медицини. 2015. Роз. 4. Гл. 25. URL: https://arm.naiu.kiev.ua/books/kruminalist/lections/lecture_4.25.html
6. Іщенко О.А. Криміналістика у питаннях і відповідях: навчальний посібник. Центр навчальної літератури, 2019. URL: https://pidru4niki.com/89298/pravo/kruminalistika_u_pitannya_h_i_vidpovidyah

ЮРИДИЧНА ПСИХОЛОГІЯ ТА ЮРИДИЧНА ОСВІТА

УДК 37.013

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.31>

ПРАВОВІ ЦІННОСТІ СТУДЕНТСЬКОЇ МОЛОДІ ТА ЇХ ФОРМУВАННЯ В СИСТЕМІ ВИЩОЇ ЮРИДИЧНОЇ ОСВІТИ

Бутенко Володимир Григорович,
доктор педагогічних наук, професор,
член-кореспондент Національної
академії педагогічних наук України
(Херсонський факультет Одеського
державного університету внутрішніх
справ, м. Херсон, Україна)

У статті зосереджено увагу на актуальній проблемі вищої юридичної освіти – формуванні правових цінностей студентської молоді. Наголошено, що в умовах цивілізаційного розвитку українського суспільства суттєво посилюється роль правових цінностей особистості, її спроможність бути активним суб'єктом правовідносин, виявляти вміння самостійно сприймати, глибоко осмислювати й реалізовувати на практиці правові аспекти життєвої та професійної діяльності. Особливо відчутною є вказана проблема в системі професійної підготовки майбутніх правників, юристів, працівників правоохоронних органів, юстиції, прокуратури, Національної поліції.

За результатами теоретичного аналізу висвітлено внесок українських учених: філософів, правознавців, психологів, педагогів – у дослідження правових цінностей особистості й необхідність психолого-педагогічного забезпечення їх формування в студентській молоді. Наголошено, що питання формування правових цінностей майбутніх фахівців у галузі права та правоохоронної діяльності набувають актуального характеру, усвідомлюються як необхідні для підвищення рівня правосвідомості й відповідальності студентської молоді, підготовки юнаків і дівчат до активної участі в чинній практиці правовідносин.

У процесі наукового дослідження розкрито сутність і значення правових цінностей в організації життєвої та професійної діяльності особистості, з'ясовано характерні ознаки правових цінностей як духовно-функціонального утворення людини, висвітлено можливості впливу правових цінностей на змістові й процесуальні аспекти правовідносин.

Відмічено, що правові цінності потребують свого осмислення й визначення як правова, психологічна, культурологічна та педагогічна категорія, яка засвідчує поступове нарощування правової культури людини, набуття нею необхідного змісту, форм і способів установалення плідних правовідносин у суспільстві й використання особистісного потенціалу для самоактуалізації в системі сучасного права. Наголошено, що правові цінності мають досягати належного рівня сформованості й відповідати таким критеріям, як готовність студентської молоді до емоційного сприймання, інтелектуального осмислення та діяльнісного впровадження правових цінностей.

За результатами дослідження висвітлено педагогічні умови формування правових цінностей студентської молоді, виявлено спробу системно підійти до вирішення вказаної проблеми в закладах вищої юридичної освіти, обґрунтовано доцільність таких педагогічних дій, як актуалізація правових цінностей серед студентської молоді; ознайомлення майбутніх фахівців з багатоаспектним змістом правових цінностей; підготовка юнаків і дівчат до використання правових цінностей у процесі професійної діяльності; забезпечення самоорганізації правових цінностей у процесі правової освіти й самовдосконалення особистості.

Ключові слова: правові цінності, студентська молодь, формування особистості, вища юридична освіта.

LEGAL VALUES OF STUDENT YOUTH AND THEIR FORMATION IN THE SYSTEM OF HIGHER LEGAL EDUCATION

Butenko Vladimir Grigorovich,
Doctor of Pedagogical Sciences, Professor,
Corresponding Member of the National
Academy of Pedagogical Sciences
of Ukraine
(Kherson Faculty of Odessa State
University of Internal Affairs,
Kherson, Ukraine)

The article focuses on the current problem of higher legal education - the formation of legal values of student youth. It is emphasized that in the conditions of civilizational development of Ukrainian society the role of legal values of the individual, his ability to be an active subject of legal relations, to show the ability to independently perceive, deeply comprehend and implement legal aspects of life and professional activity. This problem is especially noticeable in the system of professional training of future lawyers, jurists, law enforcement officers, the judiciary, the prosecutor's office, and the National Police.

According to the results of theoretical analysis, the contribution of Ukrainian scientists: philosophers, jurists, psychologists, teachers in the study of legal values of the individual and the need for psychological and pedagogical support for their formation in student youth. It is emphasized that the formation of legal values of future professionals in the field of law and law enforcement is relevant, perceived as necessary to increase the level of legal awareness and responsibility of student youth, preparing boys and girls for active participation in existing legal relations.

In the process of scientific research the essence and significance of legal values in the organization of life and professional activity of a person are revealed, the characteristic features of legal values as a spiritual and functional formation of a person are clarified, the possibilities of legal values influence on semantic and procedural aspects of legal relations are highlighted.

It is noted that legal values need to be understood and defined as a legal, psychological, cultural and pedagogical category, which testifies to the gradual increase of human legal culture, its acquisition of the necessary content, forms and ways to establish fruitful legal relations in society and use personal potential for self-actualization modern law. It is emphasized that legal values must reach the appropriate level of formation and meet such criteria as the readiness of student youth for emotional perception, intellectual comprehension and activity implementation of legal values.

According to the results of the study, the pedagogical conditions of formation of legal values of student youth are highlighted, an attempt is made to systematically approach the solution of this problem in higher legal education institutions, the expediency of such pedagogical actions as: actualization of legal values among student youth; acquaintance of future specialists with the multifaceted content of legal values; preparation of young men and women for the use of legal values in the process of professional activity; ensuring self-organization of legal values in the process of legal education and self-improvement of the individual.

Key words: legal values, student youth, personality formation, higher legal education.

Вступна частина. Українське суспільство перебуває сьогодні на складному етапі свого розвитку. Можна бачити складні процеси, які характеризують економічні, політичні, правові, культуротворчі, освітньо-виховні відносини. При цьому спостерігається прагнення широкої громадськості: учених, працівників освіти, діячів культури, державних службовців та ін. – глибоко усвідомити суперечності й виклики, які мають місце в суспільному, політичному, державотворчому житті, і визначити можливі шляхи та умови успішного розв'язання вказаних проблем.

У контексті зазначеного привертають особливу увагу українського суспільства питання, що пов'язані з правовими цінностями студентської молоді та їх формуванням у закладах вищої юридичної освіти. Актуальність цих питань визначається декількома аспектами, а саме: соціальними, культурологічними й освітньо-виховними. На соціальному рівні вказана проблема набуває певної гостроти у зв'язку з тим, що успішна розбудова українського суспільства може відбутися лише на правовому ґрунті, який передбачає наявність обґрунтованих правових норм, розвиток сучасної та ефективної законотворчої практики, а також підготовку широкого загалу людей, здатних на відповідному рівні сприймати, усвідомлювати та втілювати на практиці правові цінності. Звідси виникає соціальна потреба в забезпеченні процесу формування в студентської молоді необхідних правових якостей, уміння глибоко освоювати правові цінності та зміцнювати їх функції у процесі життєвої та професійної діяльності.

На культурологічному рівні можна спостерігати посилення інтересу людей до ціннісних аспектів їхнього життя, праці, творчості тощо. Ідеться про політичні, моральні, правові, художні, естетичні, наукові цінності, які все частіше стають предметом уваги, дискусій, творчих пошуків, набувають полемічного характеру, засвідчують про посилення їх ролі під час прийняття життєво важливих рішень, виконання професійно орієнтованих дій. Серед актуалізованих культурологічних аспектів варто виділити ті, що характеризують поглиблення змісту й характеру правовідносин, у межах яких людина все частіше прагне набути суб'єктності, а отже, виявляти своє бачення певних ситуацій, явищ, процесів, які мають місце в її особистому житті. За таких обставин особистість привносить своє ставлення в палітру чинних правовідносин, прагне вибудувати власну систему правових цінностей, надати їм певну мотиваційну, спонукальну, орієнтаційну та діяльнісну основу.

На освітньо-виховному рівні вказане питання також набуває принципового характеру й вимагає відповідної суспільної уваги, адже відомо, що правові цінності є особливим духовно-функціональним надбанням особистості. Воно не з'являється спонтанно, не набуває своєї життєстверджуючої сили випадково, не функціонує на мозаїчному рівні. Основою його формування, розвитку та збагачення може бути лише цілеспрямована й ефективна освітньо-виховна діяльність закладів освіти. Ідеться про найважливіші ланки чинної освітньої практики й, зокрема, діяльність закладів вищої юридичної освіти. Саме вони мають бути прикладом того, у який спосіб і за якими

формами, методами, технологіями доцільно впливати на правосвідомість і діяльність студентської молоді. Усвідомлення важливості цих аспектів має спонукати викладачів закладів вищої юридичної освіти до реалізації відповідних психолого-педагогічних умов, які б забезпечували послідовне й ефективне нарощування студентами необхідного правового досвіду, сприяли формуванню в них системи правових цінностей.

У сучасній науковій практиці накопичено теоретичний досвід осмислення природи правових цінностей, наголошено на необхідності їх формування в студентській молоді. Ідеться про наукові праці таких учених, як А. Андросюк, А. Бандурка, Б. Бараненко, І. Бех, В. Барко, В. Бутенко, О. Дергачов, А. Ільків, В. Кремень, Л. Казміренко, З. Кісіль, А. Кузьмінський, В. Медведєв, Г. Пономаренко, В. Серєда, С. Сисєва, С. Сливка, М. Фіцула, В. Шостак, О. Цільмак, С. Яковенко та ін.

За результатами проведених ученими досліджень можемо констатувати, що в системі вищої юридичної освіти питання освітньо-правового змісту набувають певної актуальності, усвідомлюються як необхідні для підвищення професійної підготовки майбутніх фахівців у галузі права та правоохоронної діяльності. Учені цілком умотивовано наголошують на важливості професійно-психологічної, культурологічної підготовки студентів до активного освоєння та використання на практиці правових цінностей, пропонують окремі форми й методи залучення майбутніх фахівців до правового досвіду [5].

Водночас варто зауважити, що наукове дослідження вказаної проблеми ще не дає достатньої відповіді щодо її системного вирішення. У дослідженні правових цінностей студентської молоді та їх формування в закладах вищої юридичної освіти залишаються недостатньо з'ясованими такі аспекти, як сутність правових цінностей студентської молоді; особливості їх формування в закладах вищої юридичної освіти; педагогічні умови, що забезпечують ефективний вплив на розвиток правових якостей майбутніх фахівців у галузі права та правоохоронної діяльності.

Мета та завдання. Усвідомлення потреби ефективного вирішення вказаної проблеми зумовило визначення мети науково-педагогічного пошуку. Вона полягає в тому, щоб теоретично обґрунтувати правові цінності студентської молоді й педагогічні умови їх формування в системі вищої юридичної освіти. До основних завдань зараховано такі:

1. Розкрити сутність і значення правових цінностей студентської молоді.
2. Висвітлити критерії сформованості правових цінностей студентів.
3. Дослідити педагогічні умови формування правових цінностей студентів у системі вищої юридичної освіти.

Виклад основного матеріалу дослідження. Розкриваючи сутність і значення правових цінностей студентської молоді, важливо зазначити, що правова форма суспільної свідомості має своє історичне минуле, засвідчує наявний потенціал і широкі можливості впливу на процеси, які мають місце на сучасному етапі розвитку українського суспільства. Особливо гостро сприймається питання, що пов'язане зі становленням і розвитком правових цінностей студентської молоді. У пошуках відповіді на це питання вчені ще не досягли тих результатів, які б переконливо засвідчили про достатню правову активність людей, їхнє прагнення вибудовувати життєву й професійну діяльність з урахуванням правових засад. Саме тому так гостро й принципово сприймається необхідність унесення суттєвих змін у чинну практику правової освіти й виховання студентів, підвищення рівня їхньої правової культури, формування в них правосвідомості [4].

Правові цінності особистості в сучасній літературі переважно розглядаються в контексті суспільно-політичних, економічних і культурологічних відносин. Це є важли-

вим кроком на шляху посилення суспільної уваги до вказаної проблеми, дає змогу виокремити правові цінності студентів як важливий чинник указаних відносин. Водночас правові цінності ще не знаходять глибокого осмислення як особистісне духовно-функціональне утворення, яке проходить особливий шлях свого становлення, розвитку та збагачення [2].

Недостатнє усвідомлення закономірностей та особливостей указанного процесу не дає змоги чітко визначити механізм самоорганізації правових цінностей особистості, їх актуалізації в житті людини, налагодження зовнішніх і внутрішніх зв'язків і досягнення необхідного рівня функціонування. За таких обставин в освіті відбувається формалізація вказаної проблеми, констатація лише окремих проявів цього особистісного утворення, відхід від системного підходу до формування й розвитку правових цінностей студентської молоді.

Важливість прийняття правильних рішень із цього питання зумовлює необхідність наукового осмислення правових цінностей студентської молоді як важливого складника її життєвої та професійної діяльності. Саме тому доцільним є розгляд правових цінностей у тісному зв'язку з професійною, культуротвірною, науковою, морально-етичною та художньо-естетичною діяльністю, що впливає на їх становлення й формування як важливого особистісного надбання, спроможного забезпечувати правовий зміст і характер їхньої діяльності.

Студентська молодь прагне жити й діяти в певній системі ціннісних координат. Без опори на актуалізовані цінності студентам важко сприймати навколишній світ, усвідомлювати зміст і спрямованість окремих суспільних явищ. Саме тому вчені, які працюють у галузі аксіології, намагаються пояснити сутність ціннісного вибору студентів, виокремити основні чинники впливу на цей процес.

Зауважимо, що ціннісне ставлення студентів до навколишньої дійсності залежить не тільки від зовнішніх проявів, а й від того, що власне характеризує окремі різновиди цінностей. Ідеться, зокрема, про цінності правові, моральні, художні, естетичні, наукові тощо. Усі вони є духовним надбанням студентів, функціонують у системі їхніх ціннісних уподобань і тому заслуговують на відповідну увагу, вимагають створення належних умов для їх становлення та розвитку.

Правові цінності студентської молоді важливо розглядати як один із різновидів ціннісного ставлення, в основі якого знаходяться почуття, знання, інтереси, потреби, орієнтації, ідеали, сповненні правовим змістом. За вказаних обставин виникає необхідність усвідомлення того, у який спосіб і за якими суспільно визнаними нормами студентська молодь прагне досягати визначеної мети, вирішувати окремі життєві та професійні завдання, набувати необхідного правового досвіду.

Прийняття студентами рішень правового змісту не з'являється спонтанно. В основі цього процесу є усвідомлення ними права як соціально важливого явища, адже право на життя, працю, відпочинок, навчання, творчість є основоположними проявами демократичного розвитку суспільства, що дає змогу студентам сприймати й розуміти себе як невід'ємний складник суспільного середовища й водночас відповідального суб'єкта, покликаного діяти згідно з прийнятими в суспільстві правовими нормами [8].

Студенти мають навчитися позиціонувати себе як відповідальні особи, які покликані поважати права інших людей, толерантно ставитися до політичних, моральних, естетичних, світоглядних орієнтацій та уподобань, виявляти прагнення до таких форм і напрямів діяльності, які б консолідували суспільні зусилля, робили життя кожної людини змістовним, цивілізованим і перспективним.

Отже, правові цінності студентської молоді мають вагоме значення. Саме вони покликані допомогти студентам усвідомити їх як органічний і невід'ємний складник

суспільного життя, спрямованого на всебічний розвиток сил і можливостей особистості, збагачення її духовного й творчого потенціалу.

Актуальність указаної проблеми зумовлює необхідність дослідження особливостей і критеріїв сформованості правових цінностей студентської молоді. У пошуку відповіді на це питання ми виходили з розуміння того, що кожний громадянин України має володіти високою правовою культурою. На думку вчених А. Кузмінського та В. Омеляненка, «нагальна потреба широкого правового виховання громадян зумовлюється зростанням творчої, організуючої, координуючої ролі права в соціальному, політичному й економічному розвитку суспільства. Метою правового виховання є формування в усіх громадян високої правової культури, яка складається передусім із свідомого ставлення до своїх прав і обов'язків, з глибокої поваги до законів і правил людського співжиття, готовності дотримуватися й сумлінно виконувати визначені вимоги, які виражають волю й інтереси народу» [6, с. 280].

У системі формування та функціонування правових цінностей вагомим значення набувають особистісні якості студентів, які пов'язані з розвитком їхньої правосвідомості й активності, адже правові цінності являють собою духовно-функціональне утворення, у якому діють відповідні механізми впливу та на які мають спиратися студенти у визначенні своїх правовідносин з навколишнім середовищем. Саме тому виникає необхідність у системі правової освіти й виховання студентської молоді, яка дає змогу вирішувати такі завдання, як формування правової свідомості; вироблення вмій, навичок і звичок поведінки відповідно до правових норм; формування в юнаків і дівчат активної позиції в правовій сфері; подолання в правовій свідомості помилкових поглядів і переконань, які сформувалися раніше в негативному середовищі [6].

Український учений-педагог М. Фіцула наголошує на важливості правової освіти й виховання особистості, розвитку в неї необхідних правових якостей. На його думку, «одним із аспектів усебічного розвитку особистості є висока правова культура, адже не можна вважати фізично здорову людину гармонійно розвиненою, коли вона, маючи широкі знання, добре працюючи або навчаючись, порушує закони, права. Здатність людини розуміти правила співжиття й вимоги законів і відповідним чином поводитися не є вродженою, вона формується під впливом спеціальних виховних заходів, є наслідком спілкування з іншими людьми, участі в різних видах діяльності» [7, с. 271].

Усвідомлення необхідності правової підготовки студентської молоді висуває перед сучасною освітньою практикою важливі завдання, пов'язані з формуванням правових цінностей на основі інтенсифікації освітньо-виховного впливу. Одним із його проявів варто вважати впровадження відповідних критеріїв сформованості правових цінностей студентів. У сучасній науковій літературі це питання ще не знайшло належного висвітлення, що негативно позначається на якості правової освіти й виховання студентської молоді, адже критерії сформованості правових цінностей не є формальним додатком до освітньо-виховного процесу. У них зосереджується та концентрується рівень усвідомлення природи вказаного явища, його осмислення з урахуванням найважливіших аспектів. Саме тому виникає необхідність обґрунтування на теоретичному рівні цього питання, надання йому системного аналізу, визначення основних критеріїв і показників того, наскільки сформованими мають бути правові цінності студентів.

За результатами наукового пошуку, зазначимо, що правові цінності студентів є одним із проявів їхнього ціннісного ставлення, в основі якого знаходяться емоційні, інтелектуальні та діяльнісні аспекти. З урахуванням зазначеного можемо виділити основні критерії сформованості правових цінностей: емоційне сприймання правових цінностей; інтелектуальне осмислення правових цінностей; діяльнісне впровадження правових цінностей.

Емоційне сприймання правових цінностей є критерієм їх сформованості. Ідеться про спроможність студентів на емоційно-чуттєвому рівні встановлювати духовно-функціональний зв'язок із найважливішими проявами правовідносин, адже право людини на життя, працю, відпочинок, навчання, творчість є тими проявами правовідносин, які не можуть залишатися поза відповідним емоційним реагуванням. Це правові цінності, які мають бути важливими для кожної людини не залежно від її віку, статі, професійних занять, освіти. Саме тому виникає необхідність урахування того, наскільки є підготовленою студентська молодь до емоційного сприймання правових цінностей, наскільки студенти вміють емоційно реагувати на різні прояви правовідносин у системі суспільного життя, професійної діяльності, в умовах сім'ї, навчання, побуту і творчості.

Як зазначає М. Фіцула, «у процесі правового виховання дуже важливо виховувати в учнів вищі правові почуття, які б регулювали їхню поведінку (відповідальність, справедливість тощо), інакше головним регулятором їх стануть прості емоції (гнів, страх тощо), які спричиняють ситуативну поведінку» [7, с. 273]. Урахування емоційного критерію сформованості правових цінностей є важливим у силу того, що безпосередня реакція на правові аспекти життєдіяльності студентів відбувається на рівні почуттів, емоційного відгуку, уміння співпереживати, установлювати чуттєвий зв'язок із процесами та явищами, які мають місце в повсякденному житті й правовідносинах. На жаль, у чинній практиці цьому питанню не надається належного значення, тому правові цінності студентів нерідко залишаються поза емоційним забарвленням, що призводить до байдужого, а часом і безвідповідального ставлення до правових аспектів життєдіяльності.

Інтелектуальне осмислення правових цінностей є критерієм їх сформованості. Виділення цього критерію зумовлено тим, що правові цінності характеризуються не лише формальними ознаками, а й глибоким змістом, у якому відображаються відповідні зв'язки, закономірності чинних правовідносин. За допомогою емоційного сприймання студенти отримують можливість виділити зовнішні ознаки вказаних правовідносин, водночас інтелектуальне осмислення їх дає змогу усвідомити змістове наповнення проявів права й надати їм необхідну інтерпретацію та оцінку.

З метою підготовки студентської молоді до інтелектуального осмислення правових цінностей учені вважають необхідним озброєння її знаннями законів, підвищення юридичної обізнаності, систематичне інформування про актуальні питання права, формування правової свідомості як сукупності правових уявлень, поглядів, переконань, що визначають ставлення студентів до вимог законів, регулюють їхню поведінку в конкретній правовій ситуації, подолання в правовій свідомості хибних уявлень, що сформувалися під впливом негативних явищ [7, с. 273–274].

Діяльнісне упровадження правових цінностей є критерієм їх сформованості, який важливо враховувати в освітньому процесі, адже в ставленні до навколишньої дійсності студентська молодь прагне налагоджувати духовно-функціональний зв'язок, який полягає в тому, щоб з'ясувати роль і місце правових цінностей у повсякденному житті, визначити їх сутність і зміст, а також забезпечити впровадження правових цінностей у процесі життєдіяльності. На необхідності активних форм існування права наголошують учені, підкреслюючи його дієвий характер, спроможність бути корисним у процесі розв'язання відповідних правових ситуацій [8].

У системі вищої юридичної освіти особливої гостроти набуває питання вироблення в студентів умінь і навичок правомірної поведінки, розвиток у них звичок дотримуватися вимог права, вияву свідомого ставлення до правових норм як громадянського обов'язку, особистісної та професійної честі й гідності. Діяльнісне впровадження пра-

вових цінностей дає студентам змогу позиціонувати себе в системі правових координат і ставитися до навколишнього середовища як активного суб'єкта правовідносин.

Отже, питання критеріїв сформованості правових цінностей студентської молоді набуває в умовах сьогодення актуального характеру. З урахуванням зазначених критеріїв освітня діяльність у закладах вищої юридичної освіти набуватиме цілеспрямованого й ефективного характеру, сприятиме системному вирішенню вказаної проблеми.

Аналіз ефективності правової підготовки студентської молоді в закладах вищої юридичної освіти дає змогу констатувати, що це питання залишається недостатньо обґрунтованим на теоретичному рівні, характеризується епізодичним зверненням до його вирішення на практиці. Наявний стан прийняття педагогічних рішень із цього питання та його вирішення в освітній практиці не можуть задовольнити наявні потреби й тому передбачають унесення суттєвих змін і доповнень на теоретичному і практичному рівнях, адже в розбудові українського суспільства права освіта покликана успішно залучати студентську молодь до правових надбань минулого, привчати юнаків і дівчат до шанобливого ставлення до прав і свобод людини, закріплених у Конституції й законах держави, а також у міжнародно-правових актах, які визначають сферу її автономної свободи та забезпечують задоволення нею особистих інтересів [8].

Сучасна вища юридична освіта в Україні має стати дієвою основою правової підготовки молоді, розвитку в студентів глибокого розуміння ролі та значення правових цінностей у житті й професійній діяльності. Саме тому важливим є пошук відповіді на питання, що пов'язані з педагогічним забезпеченням цього процесу та виведенням його на рівень сучасних суспільних вимог. Для прийняття конструктивних рішень із цього питання нами обґрунтовано педагогічні умови, які необхідно створити у вищій юридичній школі для ефективного формування правових цінностей майбутніх фахівців.

За результатами наукового пошуку визначено декілька педагогічних умов, які покликані забезпечити послідовний та ефективний вплив на розвиток правосвідомості студентів закладів вищої юридичної освіти. До таких педагогічних умов зараховано актуалізацію правових цінностей серед студентів вищої юридичної школи; ознайомлення майбутніх фахівців з багатоаспектним змістом правових цінностей; підготовку студентів до використання правових цінностей у процесі професійної діяльності; забезпечення самоорганізації правових цінностей у процесі правової самоосвіти й самовдосконалення особистості [5].

Актуалізація правових цінностей серед студентів вищої юридичної школи є педагогічною умовою, від якої залежить налагодження плідного зв'язку зі світом правовідносин, характерних для певних видів професійної діяльності, адже виконання професійних функцій юриста, правоохоронця передбачає свідоме й відповідальне ставлення до правовідносин, дотримання відповідних правових норм, приписів, цінностей тощо. Саме тому в системі вищої юридичної освіти важливою є актуалізація на рівні свідомості студентів правових цінностей, переконання їх у тому, що професійна діяльність має відбуватися в межах установлених правових засад, дотримання яких має вагоме значення в системі цивілізованих економічних, виробничих, культурологічних, соціальних, освітньо-виховних відносин.

Важливою варто вважати педагогічну умову, сутність якої полягає в ознайомленні майбутніх фахівців із багатоаспектним змістом правових цінностей. Ідеться про набуття студентами відповідної правової компетентності, яка покликана забезпечувати глибоке сприймання, усвідомлення й інтерпретацію різних проявів пра-

вовідносин. Ці правовідносини можуть стосуватися громадянських прав і свобод, виконання визначених професійних норм і вимог, реалізації міжнародних, дипломатичних правовідносин тощо. Саме тому перед вищою юридичною школою постає серйозне завдання щодо забезпечення студентів необхідними знаннями, поняттями, уявленнями, орієнтаціями в галузі наявних різновидів права. Наявність відповідної компетентності в галузі громадянських прав і свобод дасть змогу майбутнім фахівцям визначати як правові цінності такі прояви, як право на життя, право на свободу й особисту недоторканність, право на безпечне для життя і здоров'я довкілля, право на охорону здоров'я та медичну допомогу, право на достатній життєвий рівень – свій і сім'ї – тощо [1].

Серед педагогічних умов формування правових цінностей студентів закладів вищої юридичної освіти варто виділити ті, що стосуються підготовки майбутніх фахівців до використання правових цінностей у процесі професійної діяльності. Мова іде про налагодження зв'язку правового навчання з чинною практикою й тими проявами правовідносин, із якими можуть зустрітися майбутні юристи, правоохоронці в процесі виконання покладених на них професійних функцій. Із цією метою вища юридична школа покликана моделювати ймовірні професійні ситуації, давати розгорнутий правовий аналіз їх змісту, визначати можливі варіанти прийняття правових рішень для забезпечення адекватного реагування на відповідні прояви професійного змісту [3].

До педагогічних умов формування правових цінностей майбутніх фахівців у системі професійної підготовки важливо зарахувати ті, що забезпечують самоорганізацію правових цінностей у процесі правової самоосвіти й самовдосконалення особистості. Необхідність такої умови зумовлена тим, що правові цінності є динамічним особистісним духовно-функціональним утворенням, яке знаходиться в стані свого оновлення, удосконалення, збагачення тощо. Саме тому в закладах вищої юридичної освіти в процесі навчальних занять, наукової роботи, позааудиторної діяльності студентів важливо спонукати їх до самооцінки, самоаналізу, самовдосконалення у сфері функціонування права та правовідносин і на цій основі розвивати прагнення до послідовного, систематичного й самостійного вирішення актуальних проблем, характерних для чинної практики правовідносин у колективі, на виробництві, у системі суспільної комунікації, забезпечення життєдіяльності, навчання, творчості тощо.

Висновки. Формування правових цінностей студентів у системі вищої юридичної освіти є тим завданням, яке потребує свого ефективного вирішення. Цьому мають сприяти педагогічні умови, що спроможні актуалізувати правові цінності, розкрити їх багатоаспектний зміст, налагодити тісний зв'язок із професійною діяльністю та забезпечити дії, пов'язані із самоорганізацією й самовдосконаленням цього особистісного духовно-функціонального утворення.

Список використаних джерел:

1. Бутенко В.Г. Дослідження можливостей навчальних занять у формуванні правових цінностей молоді. *Теорія і методика виховання : науково-педагогічний вісник*. Херсон : Олді-плюс, 2018. Вип. 10. С. 4–6.
2. Бутенко В.Г. Правові цінності як духовно-функціональне утворення особистості. *Теорія і методика виховання : науково-педагогічний вісник*. Херсон : Олді-плюс, 2017. Вип. 8. С. 4–5.
3. Бутенко В.Г. Правові цінності особистості та способи їх функціонування. *Теорія і методика виховання : науково-педагогічний вісник*. Херсон, 2018. Вип. 9. С. 66–69.

4. Бутенко В.Г. Правові цінності як важлива складова життєдіяльності особистості. *Ціннісний вимір політичної діяльності* : збірник наукових праць. Херсон, 2019. С. 9–11.
5. Бутенко В.Г. Педагогічні умови формування правових цінностей молоді у закладах вищої освіти. *Професійна підготовка поліцейських в Україні: методологія, теорія, практика*. Херсон : Олді-плюс, 2019. С. 30–33.
6. Кузьмінський А.І., Омеляненко В.Л. Педагогіка. Київ : Знання, 2007. 447с.
7. Фіцула М.М. Педагогіка. Київ : Видавничий центр «Академія», 2000. 544 с.
8. Дергачов О. Громадянські права. Політична енциклопедія / редкол. : Ю. Ленвенець (голова), Ю. Шаповал та ін. Київ, 2011.

УДК 351.74 (331.544 + 37.018.4)

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2020.13.32>

НАВЧАННЯ ПОЛІЦЕЙСЬКИХ ЗА СХЕМОЮ «2 РОКИ КУРСАНТ – 1 РІК СЛУХАЧ» ЯК СУЧАСНА ФОРМА ПІДГОТОВКИ ПРАВООХОРОНЦІВ УКРАЇНИ: КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ (З ДОСВІДУ ХЕРСОНСЬКОГО ФАКУЛЬТЕТУ ОДУВС)

Вайда Тарас Степанович,

кандидат педагогічних наук, доцент,
завідувач кафедри спеціальної фізичної
та вогневої підготовки
(Херсонський факультет Одеського
державного університету внутрішніх
справ,
м. Херсон, Україна)

У роботі розглянуто (на прикладі Херсонського факультету ОДУВС) один зі шляхів вирішення актуальної проблеми для Національної поліції України (далі – НПУ) та відомчої освіти Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) загалом – застосування навчання поліцейських за схемою «2 роки курсант – 1 рік слухач» – як сучасної та актуальної форми підготовки правоохоронців України.

Проаналізовано організаційні можливості закладів вищої освіти (далі – ЗВО) щодо адекватного реагування на задоволення кадрового забезпечення різних галузей шляхом використання різни форм підготовки в тому числі й для правоохоронних органів держави.

Опираючись на чинну нормативно-правову базу, визначили основні концептуальні положення реформування відомчої освіти МВС України, уточнили принципи її вдосконалення й ефективні умови для запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських. Ефективне реформування відомчої освіти МВС передбачає дотримання таких принципів: 1) верховенство права; 2) інноваційна привабливість освіти; 3) прагматизм знань; 4) ефективність освітнього процесу; 5) прозорість і публічність заходів під час реформування відомчої освіти; 6) доступність і безперервність фахової підготовки; 7) відповідальність учасників освітнього процесу; 8) узгодженість мети й завдань освітньої реформи; 9) системність і цілісність реформування відомчої освіти як процесу.

Запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських визначає такі рівні організації освітнього процесу для забезпечення готовності фахівців-правоохоронців до несення служби на різних посадах (напрямах діяльності підрозділів): 1) базовий рівень професійної освіти; 2) початковий і бакалаврський рівні вищої освіти; 3) магістрський рівень вищої освіти. Кожен із цих рівнів має свої специфічні проблеми щодо професійного добору кандидатів на службу в поліцію, створення належного методичного забезпечення освітнього процесу, забезпеченості кваліфікованим кадровим (викладацьким) складом, удосконалення матеріальної бази тощо.

Охарактеризовано особливості навчання поліцейських за схемою «2 роки курсант – 1 рік слухач», конкретизовано алгоритм взаємодії практичних підрозділів поліції та ЗВО МВС у частині організації освітнього процесу зі слухачами заочної форми навчання й очікувані результати їх підготовки.

Проаналізовано результати складання здобувачами вищої освіти екзаменів державної атестації з визначених навчальним планом дисциплін – 1) «Теорії держави

та права», 2) «Комплексного екзамену: адміністративної діяльності Національної поліції України, адміністративного права, адміністративного процесу», 3) «Кримінального права».

Зроблено порівняльний аналіз отриманих оцінок під час їх (екзаменів – уточнено нами) складання курсантами та слухачами. Проведено опитування членів комісій щодо їх відгуків про успішність поліцейських обох груп і якість знань. На основі цих показників (рівень і якість знань курсантів) визначено як перевагу навчання здобувачів вищої освіти на денній формі навчання. Разом із тим відзначено набутий практичний досвід правозастосування в слухачів заочної форми навчання.

За результатами дослідження зроблено такі узагальнення: 1) змішана (денна та заочна) форма навчання правоохоронців має місце на існування передусім у частині вирішення питань оперативного кадрового забезпечення органів і підрозділів НПУ, що з об'єктивних причин існує в сучасних умовах; 2) у довгостроковій перспективі, на нашу думку, перевагу в просуванні по службі в силу набутого вищого рівня фахової компетентності матимуть поліцейські, які отримали більш ґрунтовну професійну підготовку в умовах стаціонарного навчання.

Ключові слова: МВС України, відомчі заклади вищої освіти, трирівнева модель фахової підготовки поліцейських, освітній процес, курсанти та слухачі, денна й заочна форми навчання, педагогічний експеримент, схема навчання «2 роки курсант – 1 рік слухач», організаційно-педагогічні умови, здобувачі вищої освіти, екзамени державної атестації, порівняння успішності.

TRAINING OF POLICE OFFICERS UNDER THE SCHEME “2 YEARS OF CADET - 1 YEAR OF LISTENERS” AS A MODERN FORM OF TRAINING OF LAW ENFORCEMENT AGENTS OF UKRAINE: CRITICAL ANALYSIS (FROM THE EXPERIENCE OF KHERSON FACULTY OF OSUIA)

Vaida Taras Stepanovych,
Candidate of Pedagogical Sciences,
Associate Professor,
Head of the Department of Special
Physical and Fire Training
(Kherson faculty of the Odessa State
University of Internal Affairs, Kherson,
Ukraine)

The paper considers (on the example of the Kherson faculty of OSUIA) one of the ways of solving the current problem for the National Police of Ukraine (hereinafter – NPU) and departmental education of the Ministry of Internal Affairs (hereinafter – MIA) in general – the use of mixed police training “2 years cadet – 1 year listener” as a modern and relevant form of training of law enforcement officers of Ukraine.

The organizational capabilities of higher education institutions (hereinafter – HEIs) to adequately respond to the satisfaction of staffing in various industries through the use of various forms of training, including for law enforcement agencies of the state are analyzed.

Based on the current regulatory framework, the main conceptual provisions for reforming departmental education of the MIA of Ukraine are defined; the principles of its improvement and effective conditions for the introduction of a three-level model of police training are specified. Effective reform of departmental education of the MIA involves compliance of the following principles: 1) the rule of law; 2) innovative attractiveness of education; 3) pragmatism of knowledge; 4) the effectiveness of the educational process;

- 5) transparency and publicity of measures in reforming departmental education;
- 6) availability and continuity of professional training;
- 7) responsibility of participants in the educational process;
- 8) consistency of goals and objectives of educational reform;
- 9) systematization and integrity of departmental education reform as a process.

The introduction of a three-level model of police training determines the following levels of organization of the educational process to ensure the readiness of law enforcement officers to serve in various positions (areas of police units): 1) the basic level of professional education; 2) primary and bachelor's levels of higher education; 3) master's level of higher education. Each of these levels has its own specific problems regarding the professional selection of candidates for police service, the creation of appropriate methodological support of the educational process, the provision of qualified personnel (teaching) staff, improvement of the material base, etc.

The peculiarities of police training according to the scheme "2 years cadet – 1 year listener" are described, the algorithm of interaction of practical divisions of police and HEI of the MIA in the organization of educational process with listeners of correspondence form and expected results of their preparation are defined.

The results of passing the state certification exams in the disciplines defined by the curriculum are analyzed – 1) "Theories of State and Law", 2) "Comprehensive Exam: Administrative Activity of the National Police of Ukraine, Administrative Law, Administrative Procedure" and 3) "Criminal Law".

The comparative analysis of the received estimations at their (examinations – it is specified by us) drawing up by cadets and listeners is made. A survey of commission members regarding their feedback on the success of police officers of both groups, as well as the quality of their knowledge was conducted. Based on these indicators (the level and quality of cadets' knowledge) full-time higher education for students is defined as the advantage. At the same time, the gained practical experience of law enforcement in distance learning students was noted.

According to the results of the study the following generalizations were made: 1) a mixed (full-time and part-time) form of education of law enforcement officers exists primarily in terms of solving problems of operational staffing of bodies and departments of the NPU, which in objective reasons exists in modern conditions; 2) in the long run, in our opinion, the police officers who have received more thorough professional training in the conditions of full-time training will have an advantage in promotion due to the acquired higher level of professional competence.

Key words: MIA of Ukraine, departmental institutions of higher education, three-level model of professional training of police officers, educational process, cadets and students, full-time and part-time forms of education, pedagogical experiment, training scheme "2 years cadet – 1 year listener", organizational and pedagogical conditions, applicants for higher education, state certification exams, success comparison.

Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Освіта, відповідно до Закону України (далі – ЗУ) «Про освіту», є основою інтелектуального, духовного, фізичного й культурного розвитку особистості, її успішної соціалізації, економічного добробуту, запорукою розвитку суспільства та держави загалом, об'єднаних спільними цінностями й культурою, а також локомотивом науково-технічного прогресу, джерелом підготовки сучасних кадрів для всіх сфер людської діяльності під час використання різних її (освіти – уточнено нами) форм [1].

Окремі складні соціально-політичні та економічні процеси, що зараз відбуваються в українському суспільстві, створюють для громадян певні виклики у формі пору-

шення наявних безпечних умов їх життєдіяльності, загрожують громадському порядку й порушують публічну безпеку, а це, у свою чергу, ставить нові вимоги до підвищення кваліфікації та рівня підготовки сучасних фахівців з вищою освітою в різних сферах економіки (стаття 13 та 46 ЗУ «Про вищу освіту») [2]. У свою чергу, ЗВО під час вирішення поставлених актуальних завдань застосовують різноманітні форми навчання фахівців: 1) очну (денну, вечірню); 2) заочну (дистанційну). Форми навчання з урахуванням надзвичайних ситуацій можуть поєднуватися (стаття 49 ЗУ «Про вищу освіту»), при цьому не забуваючи про досягнення випускниками необхідної якості підготовки – відповідність результатів навчання вимогам, які встановлені законодавством, відповідним стандартом освіти й/або договором про надання освітніх послуг.

Традиційно найбільш поширеною серед здобувачів вищої освіти є очна (денна) форма здобуття освіти, під котрою, відповідно до законодавства, нами розуміється спосіб організації навчання студентів (курсантів), що передбачає їх безпосередню участь в освітньому процесі. Заочна форма здобуття освіти – це спосіб організації навчання здобувачів освіти шляхом поєднання очної форми освіти під час короткочасних сесій і самостійного оволодіння слухачами освітньою програмою в проміжку між ними. Варто зазначити, що в умовах запровадження надзвичайних ситуацій (на прикладі боротьби з пандемією коронавірусу covid-2019) на передній план вийшла дистанційна форма здобуття освіти як індивідуалізований процес здобуття освіти, що відбувається в основному за опосередкованої взаємодії віддалених один від одного учасників освітнього процесу в спеціалізованому середовищі, яке функціонує на базі сучасних психолого-педагогічних та інформаційно-комунікаційних технологій [1].

За будь-яких умов на особливу увагу, на наш погляд, заслуговує питання належної підготовки правоохоронців НПУ, котрі здійснюють несення служби як нормальних, так і в ускладнених умовах боротьби зі злочинністю (статті 57, 65 74, 82 ЗУ «Про Національну поліцію») [3]. Поступовий перехід НПУ до європейських стандартів діяльності, складна ситуація у сфері протидії кримінальним правопорушенням, особливо тим, що вчиняються з використанням вогнепальної зброї та вибухівки, умисним убивствам, розбійним нападам, терористичним актам, загрозам кібербезпеці тощо, є тими сучасними викликами, що зумовлюють потребу в новій генерації поліцейських.

Аналіз досліджень і публікацій, у яких започатковано розв'язання проблеми.

Написанню статті передувала пошукова й науково-дослідна робота з вивчення актуальних проблем фахової підготовки курсантської та студентської молоді. Так, питаннями вдосконалення якості вищої освіти, використання її різних форм постійно переймаються вітчизняні й закордонні вчені, серед яких доцільно виділити таких: 1) В. Нестеренка (досліджував розвиток заочної форми навчання в системі вітчизняної вищої педагогічної освіти; вивчав специфіку цієї форми навчання й розглядав особливості суб'єктів її освітнього процесу; приділяв увагу індивідуалізації самостійної роботи здобувачів вищої освіти заочної форми навчання; обґрунтовував шляхи підвищення ефективності підготовленості слухачів цієї форми навчання до самостійної навчальної діяльності); 2) В. Дивака (акцентував увагу на специфіці самостійної роботи студентів вищих навчальних закладів в умовах заочної форми навчання); 3) Ю. Вороненка (вивчав досвід застосування очно-заочної форми освіти з елементами дистанційного навчання) та ін.

Автор опирався також на певні напрацювання науковців з різних силових відомств і поліцейських вишів: різні аспекти фахової освіти поліцейських на денній, заочній і дистанційній формах досліджують такі вітчизняні вчені, як В. Бутенко, Т. Вайда, М. Варій, В. Рибалка, О. Федоренко, О. Ярмиш та ін., котрі ставили перед собою завдання з урахуванням специфіки правоохоронної галузі заповнити наявні прогалини в галузі теорії та методики організації освітнього процесу з навчання працівників НПУ у зв'язку

з їх недостатньою розробленістю в практиці ЗВО МВС України й у сучасній профільній навчально-методичній літературі. Зроблено висновок, що в умовах реформування НПУ належне наукове обґрунтування та методичне забезпечення освітнього процесу є важливим базовим і необхідним компонентом для ефективної організації вказаного виду діяльності у вишах зі специфічними умовами навчання.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття. Разом із певними напрацюваннями в підготовці поліцейських у закладах зі специфічними умовами навчання МВС України є дефіцит практичного складника, у певної частини викладацького складу ЗВО МВС України відсутні актуальні знання й навички правоохоронної роботи, а цивільна молодь, яка вступає сьогодні до закладів, недостатньо мотивована, щоб присвятити себе службі в поліції. Ці та інші фактори зумовлюють, у свою чергу, такі негативні явища: 1) випуск закладами освіти сучасних поліцейських із низьким рівнем практичної фахової підготовки; 2) існування в підрозділах поліції постійного кадрового некомплекту (на рівні 15%); 3) необхідність перегляду всієї системи підготовки поліцейських, створення умов для підвищення рівня їхнього професіоналізму та кваліфікації, пошук дієвих форм підготовки фахівців для НПУ.

Метою роботи є: 1) обґрунтування організаційно-педагогічних умов запровадженого навчання поліцейських за схемою «2 роки курсант – 1 рік слухач» і характеристика його як нової форми підготовки правоохоронців України в сучасних умовах; 2) критичний аналіз досвіду організації освітнього процесу за цією формою (на прикладі Херсонського факультету ОДУВС) порівняно з традиційною (денною) підготовкою правоохоронців; 3) систематизація педагогічних спостережень з порушеної проблеми, обґрунтування та узагальнення висновків щодо її ефективності.

Виклад основного матеріалу дослідження. Концепції реформування освіти в МВС [4] та запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських [5] визначають мету, завдання, принципи й основні компоненти системи підготовки кваліфікованих фахівців для НПУ у ЗВО МВС, що проводиться з урахуванням узагальнених сучасних світових тенденцій і Стратегії розвитку системи МВС до 2020 року. Досягнення мети реформування відомчої освіти МВС передбачає дотримання відповідних принципів, без урахування яких виконання поставлених завдань із підготовки сучасних поліцейських може мати хаотичний характер і досягти непередбачуваних наслідків (див. схему 1) [4].

Це, у свою чергу, ставить перед керівництвом МВС України (пункти 4, 5 Положення про МВС України) [6], НПУ та закладами вищої освіти зі специфічними умовами навчання завдання щодо пошуку нових форм і методів ефективної підготовки сучасних поліцейських, ліквідацію некомплекту серед постійного складу органів і підрозділів НПУ [7–11].

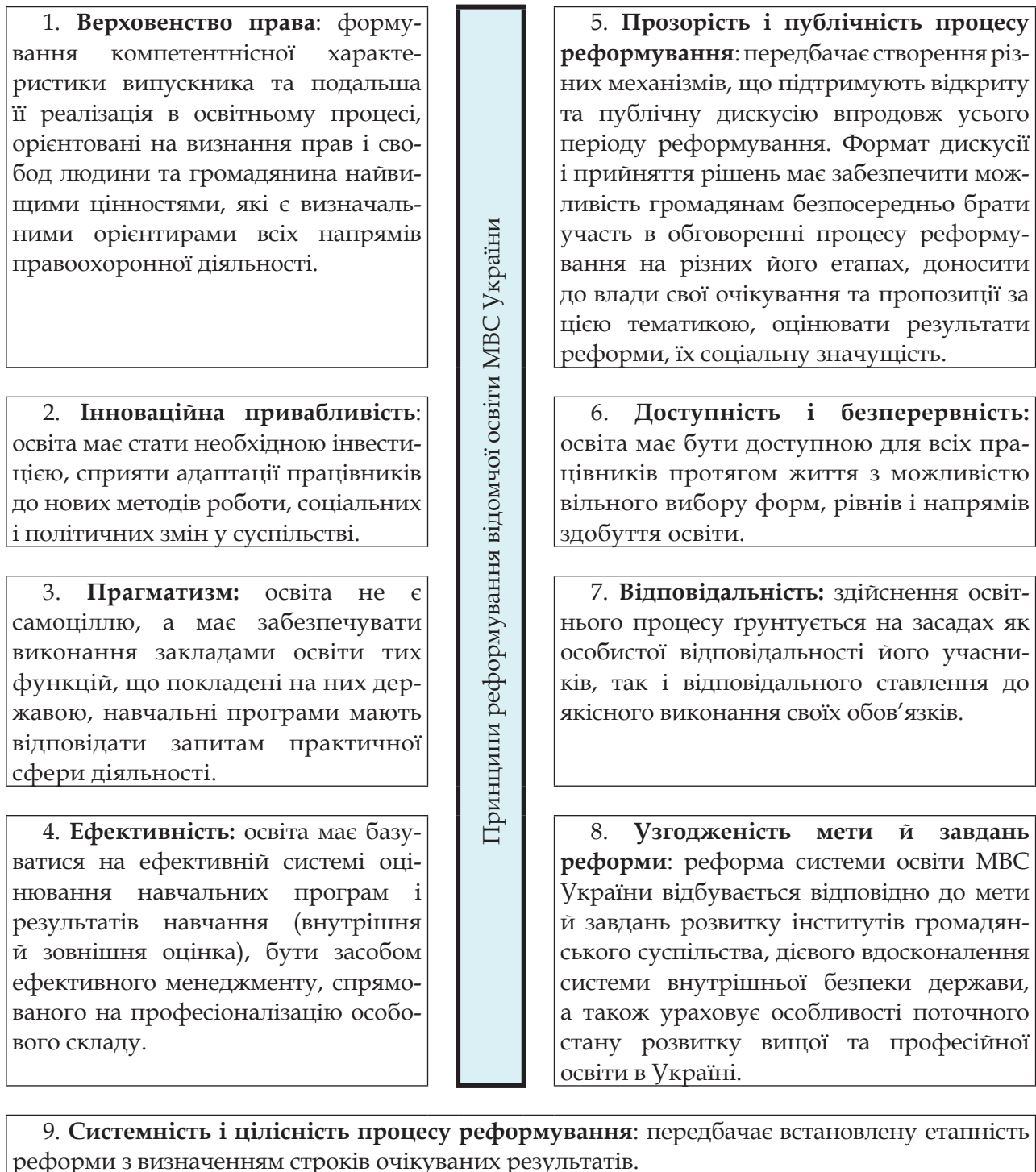
Концепція запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських визначає такі рівні організації освітнього процесу для забезпечення готовності фахівців-правоохоронців до несення служби на різних посадах:

1) *базовий рівень професійної освіти*, котрий передбачає проходження первинної професійної підготовки за єдиними навчальними програмами (планами) терміном шість місяців. У центрах первинної професійної підготовки (Академіях поліції при ЗВО МВС) проходять навчання особи, які вперше прийняті на службу в поліції, з метою набуття спеціальних навичок, необхідних для виконання повноважень патрульного поліцейського;

2) *початковий і бакалаврський рівні вищої освіти*: після закінчення 2-річного контракту поліцейські, які виявили бажання просуватися по службі, мають схильність до

роботи й відповідні показники за напрямом поліцейської діяльності, можуть бути рекомендовані для підготовки у ЗВО МВС з урахуванням наявного рівня освіти: 1) поліцейські, які мають базову середню освіту, здобуватимуть освітньо-професійний ступінь молодшого бакалавра; 2) поліцейські, які мають вищу освіту, проходилимуть перепідготовку (спеціалізацію) для потреб НПУ. Особи після отримання освітньо-професійного ступеня молодшого бакалавра через 2 роки роботи у відповідних посадах з метою подальшого просування по службі можуть бути рекомендовані для підготовки у ЗВО МВС для здобуття освітнього ступеня бакалавра;

Схема 1. Принципи реформування відомчої освіти МВС України



3) *магістрський рівень вищої освіти*: поліцейські, які мають освітній ступінь бакалавра й відпрацювали на відповідних посадах не менше ніж два роки, з метою подальшого просування по службі можуть бути рекомендовані до вступу до ЗВО для здобуття освітнього ступеня магітра [5].

Безумовно, на кожному із цих рівнях є свої специфічні проблеми щодо професійного добору, методичного забезпечення, кадрового забезпечення викладацького складу, удосконалення матеріальної бази тощо. Поступовий перехід НПУ до європейських стандартів діяльності, складна ситуація у сфері протидії кримінальним правопорушенням, особливо тим, що вчиняються з використанням вогнепальної зброї та вибухівки, умисним убивствам, розбійним нападам, терористичним актам, загрозам кібербезпеці тощо, є тими сучасними викликами, що зумовлюють потребу в новій генерації поліцейських з вищою освітою. Тому на особливу увагу заслуговує передусім модернізація системи вищої освіти, оскільки саме фахово підготовлені поліцейські в більшості випадків вирішують складні проблеми у сфері громадського порядку та забезпечення публічної безпеки, дотримання прав громадян.

Так, на виконання вищезазначених Концепцій з 2019–2020 навчального року започатковано підготовку курсантів і слухачів у ЗВО зі специфічними умовами навчання, які проводять випуск поліцейських (далі – ЗВО МВС), за спеціальністю «Правоохоронна діяльність» за освітньо-професійною програмою (схемою) «2 роки курсант – 1 рік слухач» [4; 5].

Основними методологічними засадами, що сприяють реалізації трирівневої моделі фахової підготовки поліцейських, є такі принципи: 1) відкритості й прозорості; 2) безперервності; 3) прагматичності й конкретності; 4) інтелектуалізації; 5) єдиного підходу до розроблення освітніх програм на компетентнісній основі та їх сумісності з міжнародними класифікаціями і стандартами освіти; 6) забезпечення незалежної об'єктивної оцінки набутої кваліфікації; 7) забезпечення зворотного зв'язку між суб'єктами освітнього процесу [5].

У масштабах країни реалізація цієї концепції, згідно з доповідною запискою Державного секретаря МВС України О. Тахтая, міністрові МВС України А. Авакову для подальшого проходження служби до НПУ в серпні 2019 року було направлено 630 курсантів 2-го року навчання, підготовка яких здійснюється за спеціальністю 262 «Правоохоронна діяльність» у ЗВО МВС України. Загалом із цього числа 414 осіб призначено на посади молодшого складу поліції до територіальних підрозділів патрульної поліції та 216 осіб – на посади молодшого складу секторів реагування патрульної поліції Головних управлінь Національної поліції в областях [12].

Переведення курсантів 3 курсу спеціальності 262 «Правоохоронна діяльність» (денна форма навчання) ЗВО МВС зі специфічними умовами навчання, котрі здійснюють підготовку поліцейських, які виявили бажання після 2 курсу продовжити навчання на заочній формі навчання здобувачами ступеня вищої освіти бакалавра (термін навчання – 4 роки, державне замовлення), здійснюється на основі поданих рапортів, а також направляються для подальшого проходження служби до НПУ [13].

Під змішаною формою здобуття освіти (у контексті дослідження) розуміється спосіб здобуття освіти, що передбачає поєднання навчання осіб у закладах відомчої освіти (очна форма) з трудовою (службовою) діяльністю на робочих місцях підрозділів поліції, в установах та організаціях МВС України для набуття певного практичного досвіду (кваліфікації), як правило, на основі договору.

Алгоритм переведення курсантів на нову форму навчання передбачає такі основні етапи взаємодії різних традиційних складників суб'єктів системи МВС України:

1) направлення ЗВО зі специфічними умовами навчання до Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС списків курсантів, які навча-

ються на 2 курсі за спеціальністю 262 «Правоохоронна діяльність» і виявили бажання проходити службу під час навчання на посадах молодшого складу поліції (лютий);

2) указаний Департамент МВС, у свою чергу, надсилає ці списки курсантів, які виявили бажання перевестися на заочну форму навчання та проходити службу на посадах молодшого начальницького складу поліції, поліцейських патрульної служби та поліцейських секторів реагування патрульної поліції, до НПУ, затверджує голів комісії з персонального розподілу й терміни їх проведення; на основі цього вносяться зміни до обсягів набору за державним замовленням у ЗВО МВС та організовується їх переведення на заочну форму (лютий);

3) роботодавець (НПУ) опрацьовує надані Департаментом списки курсантів і направляє до Департаменту інформацію щодо посад, на які буде призначено вказаних осіб, участь відповідальних осіб (голів комісії з персонального розподілу, працівників кадрових підрозділів ГУНП в областях тощо), а також призначає зазначених осіб на посади відповідно до поданих рапортів;

4) проведення персонального розподілу осіб та оформлення документації, необхідної для подальшого їх призначення на посади в органах (підрозділах) НПУ (протоколи персонального розподілу, рапорти про призначення на посади тощо) (травень);

5) укладання з указаними особами додаткових договорів до контракту про здобуття освіти в ЗВО МВС щодо зміни форми навчання (серпень);

6) відрядження осіб до підрозділів НПУ для подальшого проходження служби, зарахування їх на заочну форму навчання (серпень) [14].

Після закінчення навчання на заочній формі випускникам присвоюється спеціальне звання лейтенант (старший лейтенант) поліції, вони призначаються на посади та проходження служби в органах (підрозділах) поліції з урахуванням спеціалізації, котру вони здобули у ЗВО МВС України (після отримання документу про вищу освіту).

Важливо враховувати, що *здобуття поліцейськими освіти на робочому місці* – це особливий спосіб організації навчання здобувачів освіти, завдяки якому оволодіння освітньою програмою відбувається в практичному підрозділі НПУ шляхом практичного навчання, участі у виконанні трудових обов'язків і завдань (несення служби) під керівництвом фахівців-практиків (наставників), залучених до освітнього процесу [1].

Ефективність цього підходу щодо вдосконалення організації професійної підготовки поліцейських за схемою «2 роки курсант – 1 рік слухач» (порівняно з курсантами-випускниками денної форми навчання) підтверджуються аналізом і порівнянням результатів складання екзаменів державної атестації.

Характеристика експериментальної бази дослідження. Констатувальний етап експерименту проводився з курсантами спеціальності 262 «Правоохоронна діяльність» (кваліфікація: бакалавр правоохоронної діяльності) на базі ЗВО МВС України – Херсонського факультету ОДУВС, які становили масив учасників експерименту з однаковим віком (19–20 років, курсанти 3 курсу (на денній формі) та слухачів 4 курсу на заочній формі навчання).

Усього в констатувальному етапі експерименту брало участь 42 здобувачі вищої школи (один навчальний взвод загальною чисельністю 28 курсантів факультету на денній формі навчання й одна навчальна група загальною чисельністю 14 слухачів на заочній формі навчання). Хоча за своїми об'єктивними характеристиками ці групи мають багато спільного (однакова для навчання матеріальна база навчального закладу, однакові навчальні плани спеціальності, спільна форма навчання (денна) протягом 2 років, схожі вікові особливості, задіяний науково-педагогічний склад до проведення освітнього процесу тощо), проте вони є різними стосовно генеральної вибірки – змінного складу ЗВО МВС.

З метою перевірки цього припущення нами проведено статистичну обробку отриманих даних, для чого застосовано комп'ютерну програму SPSS Statistics v.17,0 (А. Наследов, 2005) [15]. За допомогою статистичної обробки (одновибірковий критерій Колмогорова-Смірнова, див. таблицю 1) можна побачити, що 302 навчальний взвод достовірно відрізняється від нормального розподілу (рівень значимості $p=0,001$). Це пояснюється вищим рівнем мотивації курсантів до навчання, свідомим бажанням ґрунтовно засвоїти програмний матеріал тощо. Навчальна група 16(19)ПДзп не має суттєвих відмінностей від нормального розподілу ($p=0,205$, а отже, $p \geq 0,05$).

Таблиця 1

Статистична характеристика однорідності навчальних груп за одновибірковим критерієм Колмогорова-Смірнова

Параметри статистичної обробки масиву даних		302 навчальний взвод	навчальна група 16 (19)ПДзп
Кількість учасників констатувального експерименту		28	14
Нормальні параметри ^{a,b}	Середнє	3,79	3,64
	Стандартне відхилення	0,568	0,633
Різниця екстремумів	Модуль	0,361	0,285
	Позитивні	0,282	0,274
	Негативні	-0,361	-0,285
Статистика Z Колмогорова-Смірнова		1,912	1,066
Асимпт. значимість (двохстороння)		0,001	0,205

a. Порівняння з нормальним розподілом.

b. Оцінюється за даними.

Проведемо порівняльний аналіз отриманих оцінок за результатами державної атестації здобувачів вищої освіти у 2019–2020 навчальному році.

Таблиця 2

Порівняльний аналіз оцінок, отриманих під час складання здобувачами вищої освіти екзамену державної атестації «Теорія держави і права»

Контингент	Отримані оцінки під час складання навчальної дисципліни, кількість			Якість знань, %
	відмінно	добре	задовільно	
Навчальний взвод курсантів (денна форма навчання)	2	18	8	71,4
Навчальна група слухачів (заочна форма навчання)	1	7	6	57,1
Різниця	1	11	2	14,3

Відгуки членів комісії підтверджують усвідомлене розуміння здобувачами вищої освіти структури чинного законодавства, оперування основними категоріями теорії держави та права, особливо норм законодавства щодо охорони громадського порядку й забезпечення публічної безпеки, бачення та критичне оцінювання наявних окремих недоліків (пробілів) у ньому. Краща якість знань (+14,3%) із навчальної дисципліни «Теорія держави та права» членами екзаменаційної комісії відзначалася в курсантів денної форми навчання порівняно зі слухачами заочної форми навчання.

За відгуками членів екзаменаційної комісії, окремі здобувачі вищої освіти заочної форми навчання мають кращий практичний досвід застосування фахових знань

у галузі адміністративної діяльності НПУ, можуть наводити багато прикладів з власного досвіду щодо безпосереднього застосування норм чинного законодавства під час припинення адміністративних правопорушень. Хоча загалом вища якість знань (+3,5%) з комплексного екзамену членами екзаменаційної комісії відзначалася в курсантів денної форми навчання, суттєвої різниці в якості знань у слухачів заочної форми навчання немає (передусім за рахунок практичного складника їх роботи в підрозділах патрульної поліції).

Таблиця 3

Порівняльний аналіз оцінок, отриманих під час складання здобувачами вищої освіти екзамену державної атестації «Комплексний екзамен: адміністративна діяльність Національної поліції України, адміністративне право, адміністративний процес»

Контингент	Отримані оцінки під час складання навчальної дисципліни, кількість			Якість знань, %
	відмінно	добре	задовільно	
Навчальний взвод курсантів (денна форма навчання)	9	14	5	82,1
Навчальна група слухачів (заочна форма навчання)	0	11	3	78,6
Різниця	9	3	2	3,5

За відгуками членів екзаменаційної комісії з державної атестації (дисципліна «Кримінальне право»), здобувачі вищої освіти денної форми навчання мають кращі знання з теорії та порядку застосування норм кримінального права під час здійснення правоохоронної діяльності. Краща якість знань (+14,3%) з кримінального права членами екзаменаційної комісії відзначалася в курсантів денної форми навчання (див. таблицю 4).

Таблиця 4

Порівняльний аналіз оцінок, отриманих під час складання здобувачами вищої освіти екзамену державної атестації «Кримінальне право»

Контингент	Отримані оцінки під час складання навчальної дисципліни, кількість			Якість знань, %
	відмінно	добре	задовільно	
Навчальний взвод курсантів (денна форма навчання)	9	13	6	78,6
Навчальна група слухачів (заочна форма навчання)	0	9	5	64,3
Різниця	9	4	1	14,3

Разом із тим слухачі заочної форми з власного практичного досвіду краще знають порядок дій поліцейських під час реагування на вчинені злочини, закріпили тактику дій на практиці (підрозділи патрульної поліції) та усвідомлено підходять до ризиків допущення можливих помилок, котрі траплялися у власному досвіді під час припинення різного роду злочинів.

Висновки. Розв'язання проблеми переходу ЗВО зі специфічними умовами навчання МВС України на змішану форму навчання поліцейських передбачає здійснення комплексу заходів із таких основних напрямів: 1) напрацювання моделей взаємовигідних відносин закладів освіти й роботодавців (органів і підрозділів НПУ, їх

окремих специфічних служб тощо), спрямованих на забезпечення практичної підготовки здобувачів освіти до самостійної правоохоронної діяльності; 2) сприяння успішній соціальній адаптації випускників вишів у трудових (службових) колективах підрозділів НПУ; 3) створення нормативно-правового й організаційно-педагогічного забезпечення специфічного освітнього процесу; 4) проведення апробації, наукових досліджень з проблеми, доопрацювання моделей і розроблення методичних рекомендацій для широкого використання передового досвіду.

Ефективне виконання завдань, покладених на МВС у сучасних умовах, вимагає підвищення якості підготовки фахівців у сферах охорони прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави, протидії злочинності, підтримання публічної безпеки й порядку, а також надання поліцейських послуг; захисту населення й територій від надзвичайних ситуацій і запобігання їх виникненню тощо, об'єктивно вимагає запровадження нової моделі відомчої системи освіти, визначення концептуальних засад її розбудови [16, с. 494–500].

Провівши порівняльний аналіз запровадження в Херсонському факультеті ОДУВС нової моделі підготовки фахівців для НПУ за схемою «2 роки курсант – 1 рік слухач», можемо зробити деякі узагальнення:

1. Запровадження трирівневої системи підготовки фахівців для підрозділів НПУ має обов'язково опиратися на загальні методологічні основи освіти, а також урахувати принципи функціонування вищої школи та специфічні умови відомчих ЗВО МВС України.

2. Змішана форма навчання правоохоронців має місце на існування передусім у частині вирішення питань оперативного кадрового забезпечення органів і підрозділів Національної поліції, котре з об'єктивних причин існує в сучасних умовах, незважаючи на досить високу заробітну плату поліцейських, їхні соціальні гарантії, запроваджені програми забезпечення житлом у лізинг тощо.

3. Важливо чітко дотримуватися встановленого алгоритму переведення курсантів на нову форму навчання, що передбачає такі основні етапи взаємодії різних складників суб'єктів системи МВС України: 1) інформування ЗВО МВС Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС про курсантів, які навчаються на 2 курсі за спеціальністю 262 «Правоохоронна діяльність» і виявили бажання проходити службу під час навчання на посадах молодшого складу поліції (лютий); 2) інформування цим Департаментом МВС НПУ, затвердження голів комісій з персонального розподілу й терміни їх проведення; 3) опрацювання НПУ наданих Департаментом списків курсантів, направлення йому інформацію щодо посад, на які буде призначено вказаних осіб, участь відповідальних осіб (голів комісій з персонального розподілу, працівників кадрових підрозділів ГУНП в областях тощо), а також призначення зазначених осіб на посади відповідно до поданих рапортів; 4) проведення персонального розподілу осіб та оформлення документації, необхідної для подальшого їх призначення на посади в органах (підрозділах) НПУ (травень); 5) укладання з указаними особами додаткових договорів до контракту про здобуття освіти в ЗВО МВС щодо зміни форми навчання (серпень); 6) відрядження осіб до підрозділів НПУ для подальшого проходження служби, зарахування їх на заочну форму навчання (серпень).

4. Позитивний досвід апробації цієї форми підготовки фахівців для підрозділів патрульної поліції Управління патрульної поліції в областях і превентивної діяльності ГУНП в регіонах у 2019–2020 навчальному році дає підстави керівництву Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС України продовжити практику переходу освітнього процесу у відомчих ЗВО (спеціальність 262 «Правоохоронна діяльність») за схемою «2 роки курсант – 1 рік слухач».

5. У довгостроковій перспективі, безумовно, на нашу думку, перевагу в просуванні по службі в силу вищого рівня фахової компетентності матимуть поліцейські, які отримали більш ґрунтовну професійну підготовку в умовах стаціонарного навчання.

Перспективними напрямками для проведення наукових досліджень убачаються такі: 1) обґрунтування та перевірка на практиці створених організаційно-педагогічних умов для покращення ефективності освітнього процесу слухачів (методичного забезпечення навчальних дисциплін, об'єктивного оцінювання здобутих знань); 2) використання набутого практичного поліцейського досвіду шляхом залучення правоохоронців, які навчаються за вищезазначеною схемою підготовки на заочній формі навчання, до наукової роботи тощо.

Список використаних джерел:

1. Про освіту : Закон України від 5 вересня 2017 року № 2145-VIII (станом на 20.04.2020). URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 18.06.2020).
2. Про вищу освіту : Закон України від 1 липня 2014 року № 1556-VII. Дата оновлення: 21.06.2020. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18> (дата звернення: 01.07.2020).
3. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 року № 580-VIII (зі змінами в редакції від 22.04.2020). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/main/580-19> (дата звернення: 01.07.2020).
4. Про затвердження Концепції реформування освіти в Міністерстві внутрішніх справ України : Наказ МВС України від 25 листопада 2016 року № 1252. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=0AMQ2E07D1> (дата звернення: 23.06.2020).
5. Концепція запровадження трирівневої моделі підготовки поліцейських : Наказ МВС від 29 січня 2018 року № 51.
6. Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України : Постанова Кабінету Міністрів від 28 жовтня 2015 року № 878 (у редакції від 30.08.2019). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/878-2015-%D0%BF#Text> (дата звернення: 01.07.2020).
7. Доповідна записка Державного секретаря МВС України Тахтая О.В. від 16.04.2019 № 5427/01/22-2019.
8. Лист Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС від 28.05.2019 № 22/2-2789.
9. Лист Департаменту персоналу, організації освітньої та наукової діяльності МВС від 31.05.2019 № 22/2-2895.
10. Протокол персонального розподілу, затвердженого т.в.о. державного секретаря МВС України від 20.06.2019.
11. Положення про порядок відрахування, переривання навчання, поновлення і переведення курсантів (слухачів) ВНЗ МВС : Наказ МВС від 07.09.2009 № 381.
12. Щодо підготовки курсантів вищих навчальних закладів із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських : доповідна записка Державного секретаря МВС України Олексія Тахтая Міністрові МВС України А. Авакову від 28.01.2020 № 2768/09.
13. Про вдосконалення підготовки курсантів у ЗВО із специфічними умовами навчання, які здійснюють підготовку поліцейських, за спеціальністю «Правоохоронна діяльність» : Наказ МВС України від 30 травня 2019 року № 427.
14. Про підготовку курсантів у ЗВО МВС за схемою «2 роки курсант – 1 рік слухач» : Наказ МВС України від 27.01.2020 № 64.

15. Наследов А.Д. SPSS: Компьютерный анализ данных в психологии и социальных науках. Санкт-Петербург : Питер, 2005. 416 с.: ил.

16. Вайда Т.С. Передумови запровадження дуальної форми навчання поліцейських як перспективної системи удосконалення освітнього менеджменту в галузі професійної підготовки сучасних правоохоронців. *Проблеми обліково-аналітичного забезпечення управління підприємницькою діяльністю* : збірник матер. IV Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Полтава, 24 жовтня 2019 року). Полтава : ПДАА, 2019. С. 494–500.

ВИМОГИ ДО НАУКОВИХ СТАТЕЙ

1. ВИМОГИ ДО ЗМІСТУ НАУКОВОЇ СТАТТІ

Наукова стаття повинна містити такі необхідні елементи:

- постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
- аналіз останніх досліджень і публікацій з даної теми, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, яким присвячується означена стаття;
- формулювання цілей статті (постановка завдання);
- виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
- висновки з даного дослідження і перспективи подальшої розвідки у даному напрямку.

2. ВИМОГИ ДО ОФОРМЛЕННЯ ТЕКСТУ НАУКОВОЇ СТАТТІ

2.1. Обсяг статті має бути від 8 до 20 сторінок, включаючи ілюстрації, таблиці, графіки, список використаних джерел.

- поля верхні та нижні, ліві і праві – 2,0 см.
- міжрядковий інтервал – 1,5
- шрифт «Times New Roman» – 14
- абзацний відступ – 0,5 см.
- текст вирівнюється по ширині.

2.2. Посилання на джерела необхідно робити по тексту у квадратних дужках із зазначенням номерів сторінок відповідно джерела. Наприклад: [3, с. 234] або [2, с. 35; 8, с. 234].

2.3. Список використаних джерел подається наприкінці статті в порядку згадування джерел та має бути оформлений відповідно до існуючих стандартів бібліографічного опису (див.: розроблений в 2015 році Національний стандарт України ДСТУ 8302:2015 «Інформація та документація. Бібліографічне посилання. Загальні положення та правила складання»).

2.4. Стаття повинна містити назву, відомості про автора(ів) (прізвище, ім'я, по батькові, науковий ступінь, вчене звання, посада, місце роботи/навчання, місто, країна), анотації та ключові слова українською та англійською мовами; середній обсяг анотацій – не менш як 1800 друкованих знаків.

З прикладом оформлення статті можна ознайомитись на сайті видання за посиланням: <http://www.lawbulletin.oduvs.od.ua/priklad>.

Редакція залишає за собою право на рецензування, редагування, скорочення і відхилення статей. За достовірність фактів, статистичних даних та іншої інформації відповідальність несе автор. Представлена автором стаття повинна являти собою продукт його власної ідеї. Не допускається плагіат у різних формах. Використання праць інших авторів можливо тільки як посилання, цитата, опис, але не переписування праці, запозичення ідей. При використанні інформації інших праць обов'язкове посилання на автора, його працю, видання, рік, сторінку. Передрук (перевидання) матеріалів видання дозволяється тільки з дозволу автора і редакції.

Редакція наукового журналу «Юридичний бюлетень»:

Україна, 73000, м. Херсон, вул. Потьомкінська 42/14

Контактний телефон: +38 (099) 729 68 59

Електронна адреса: editor@lawbulletin.oduvs.od.ua

Електронна сторінка: www.lawbulletin.oduvs.od.ua

НОТАТКИ

Наукове видання

Юридичний бюлетень

Науковий журнал

Випуск 13

Формат 60x84/8. Гарнітура Book Antiqua.
Папір офсет. Цифровий друк. Ум. друк. арк. 30,22.
Замов. № 1020/280. Наклад 300 прим.

Видавничий дім «Гельветика»
73021, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а
Телефон +38 (0552) 39 95 80, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи
ДК № 6424 від 04.10.2018 р.