JURIS
EUROPENSIS SCIENTIA

збірник наукових праць

Випуск 4/2020

Видавничий дім
«Гельветика»
2020

Збірник містить наукові статті з актуальних проблем теорії та історії держави і права, філософії права; конституційного та муніципального права; адміністративного, фінансового, податкового права; цивільного та господарського права і процесу; трудового права, права соціального забезпечення; аграрного, земельного, екологічного, природоресурсного права; кримінального права, кримінології, кримінально-виконавчого права; кримінального процесу, криміналістики, оперативно-розшукової діяльності; міжнародного права.

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

Головний редактор:

Латковська Тамара Анатоліївна, доктор юридичних наук, професор, завідувачка кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», Чернівці, Україна, orcid.org/0000-0003-3159-5994

Редакційна колегія:

Біла-Тіунова Любов Романівна, доктор юридичних наук, професор, завідувачка кафедри адміністративного і фінансового права, Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, Україна, orcid.org/0000-0001-7886-793X

Гнатовська Альона Ільдусівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного і фінансового права, Чернівецький юридичний інститут Національного університету «Одеська юридична академія», Чернівці, Україна, orcid.org/0000-0001-7171-3209

Дудченко Валентина Віталіївна, доктор юридичних наук, професор кафедри загально теоретичної юриспруденції, Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, Україна, orcid.org/0000-0003-0915-6530

Давидова Ірина Віталіївна, доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри цивільного права, Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, Україна, orcid.org/0000-0001-5622-671X; Researcher ID AAG-9051-2019.

Колодін Денис Олексійович, кандидат юридичних наук, доцент, декан факультету цивільної та господарської юстиції, Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, Україна, orcid.org/0000-0001-6368-0849.

Глиняна Катерина Михайлівна, кандидат юридичних наук, доцент кафедри цивільного права, Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, Україна, orcid.org 0000-0002-1778-1021; ResearcherID AAH-4546-2019.

Латковський Павло Павлович, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», Одеса, Україна, orcid.org/0000-0002-2406-766X

Манжосова Олена Вікторівна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри цивільного та господарського права, Чернівецький юридичний інститут Національного університету «Одеська юридична академія», Чернівці, Україна, orcid.org/0000-0002-8873-4783

Марущак Анна Валеріївна, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права Чернівецького юридичного інституту Національного університету «Одеська юридична академія», Одеса, Україна, orcid.org/0000-0003-2337-0402 – відповідальний секретар

Сідак Микола Васильович, доктор юридичних наук, професор, Вища школа економіки та менеджменту публічної справи в м. Братислава (Словаччина), orcid.org/0000-0002-4895-8037

Чанишева Галія Інсафівна, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри трудового права та права соціального забезпечення, Національний університет «Одеська юридична академія», Одеса, Україна, orcid.org/0000-0003-1852-8068

Mirica Stefania-Cristina, доктор філософії, Університет «Dunarea de Jos», м. Галац, Румунія, SCOPUS ID 56968006800

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

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

На підставі Наказу Міністерства освіти та науки України № 1188 від 24.09.2020 р. (додаток 4)
збірник наукових праць "Juris Europensis Scientia" включено до Переліку наукових фахових видань України
категорії «Б» у галузі юридичних наук (081 «Право»). До 1 липня 2020 р. збірник виходив під назвою
«Вісник Чернівецького факультету Національного університету «Одеська юридична академія».

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

ISSN 2709-6815 (Print)
ISSN 2709-6823 (Online)

© Національний університет «Одеська юридична академія», 2020

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

УДК 340.15
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.118

О. Й. Вовк
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії та історії права та держави
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
orcid.org/0000-0003-0094-6106

ПАМ'ЯТКИ МУНІЦИПАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ: ПОЛОЖЕННЯ ПРО ГРОМАДСЬКЕ УПРАВЛІННЯ МІСТА ОДЕСИ 1863 РОКУ

У статті зроблено аналіз пам'ятки муніципального права України – Положення про громадське управління міста Одеси 1863 року, яке було чинним законодавчим збірником міського самоврядування в м. Одесі до 1872 року. Розглядаються соціально-економічні й політичні причини появи даного положення та порядок його ухвалення імператором Олександром II 30 квітня 1863 року.

Встановлено, що основними законодавчими джерелами Положення про громадське управління міста Одеси 1863 р. були: Грамота на права та вигоди містам Російської імперії 21 IV. 1785 р.; Положення про громадське управління м. Санкт-Петербургу 13 II. 1846 р.; Том дев'ятий Зводу законів Російської імперії редакції 1857 р.; Положення про громадське управління міста Москви 20 III. 1862 р.; Про зміни та доповнення деяких постанов про громадське управління в Санкт-Петербурзі 20 III. 1862 р. тощо. Структурно Положення про громадське управління міста Одеси 1863 р. складається зі вступу та основної частини з вісімдесят двох параграфів, що об'єднані в чотирьох главах: Глава I. «Про склад, предмети та образ дій Одеського громадського управління»; Глава II. «Про порядок призначення виборних і гласних Загальної думи та заміщення посад по міському громадському управлінні»; Глава III. «Про порядок виборів і зборів для них»; Глава IV. «Про права та переваги громадської міської служби». За змістом Положення про громадське управління міста Одеси 1863 р. включало в собі переважно норми тогочасного міського права та встановлювало новий порядок міського самоврядування в м. Одесі. Органи міського самоврядування згідно з Положенням про громадське управління міста Одеси 1863 р. поділялися на загальні для всієї міської громади, до складу яких входили: Загальна міська дума; Міський голова; Розпорядча міська дума, та особисті, для окремих розрядів обивателів або станів, а саме: Збори виборних; Станові старшини; управи купецька й міщанська разом з їхніми установами та чинами.

Окремі постанови Положення про громадське управління міста Одеси 1863 р. встановлювали конкретні повноваження загальних й особистих органів міського самоврядування. Особливо важливе значення мали ті норми Положення про громадське управління міста Одеси 1863 р., які визначали новий порядок організації зборів для проведення міських виборів.

Ключові слова: міське право, самоврядування, міська громада, органи громадського управління, вибори.

Vovk O. Y. **MEMORANDUM OF THE COMMUNITY LAW OF UKRAINE: PROVISIONS ON THE PUBLIC GOVERNANCE OF ODESA CITY IN 1863**

In the article, it is analysed some memorandums of the community law of Ukraine – the Regulations on public administration of the city of Odessa, which was the current law-making collection of the city government in Odessa until 1872. It is reviewed some socio-economic and political appearance causes of the current memorandum and the method of its adaptation by Emperor Alexander II 30. IV. 1863.

It is established that the main law-making collections of the Regulation on public governmental authorities in Odesa in 1863 were: Charter on Rights and Benefits for the Towns of the Russian Empire 21 IV.1785; Charter on public administration of St. Petersburg 13 II. 1846; the ninth volume of the Code of Laws of the Russian Empire, 1857; Regulations on public administration of the city of Moscow 20 III. 1862; Charter on alterations and additions of some authorizations on public administration in St. Petersburg 20 III. 1862, etc.

Structurally, the Regulations on public administration of the city of Odessa in 1863 consist of an introduction and the main part of the eighty-two paragraphs, which are combined into four chapters: Chapter I. "On the composition, subjects, and images of the Odessa public administration"; Chapter II. "On the order of calling the elections and members of General Duma and vacancy filling in the city public administration"; Chapter III. "On the order of elections and gatherings for them"; Chapter IV "On the rights and benefits of public city service".

According to the Regulations on public administration of the city of Odessa in 1863, it is included mainly the standards on urban law of that time and established a new arrangement of city self-government in the city of Odessa. According to the Regulations on public administration of the city of Odessa in 1863, governmental authorities were divided into general ones, for the whole city community which included: The General City Duma; Mayor; Regulatory City Duma and personal, for certain categories of citizens or estates, namely: Assembly of elected officials; Estate officers; merchant and bourgeois councils together with their institutions and ranks.

© О. Й. Вовк, 2020

Certain establishments of the Regulations on public administration of the City of Odessa in 1863 established specific powers of general and personal bodies of city self-government. Of particular importance were the provisions of the Regulations on public administration of the City of Odessa in 1863, which defined a new preparation of holding meetings for city elections.

Key words: city law, self-government, urban community, public administration bodies, elections.

Продовження перебудови місцевого самоврядування та децентралізація державного управління у всіх областях, районах та містах сучасної України об'єктивно вимагає від організаторів та виконавців глибоких та всеосяжних знань з теорії та історії проведення аналогічних адміністративно-політичних реформ у другій половині XIX – протягом XX століть як в європейських країнах, так і передусім у вітчизняних землях, усвідомлюючи при цьому, що їх правове забезпечення багато в чому залежить від якісних законів, на основі яких відбувалось удосконалення роботи самоврядних органів, та які стали правовими джерелами для подальшого впорядкування держаного права. До таких законодавчих актів, безумовно, належать ті, які своїми положеннями про організаційну структуру та порядок проведення виборів забезпечили реорганізацію органів міського самоврядування у 60–90-х роках XIX століття в містах Південної України.

Актуальність теми вбачається в тому, що хоча в дослідженні законодавчого забезпечення реформ міського самоврядування в Російській імперії другої половини XIX – початку XX століть і брали участь такі науковці, як О.С. Білявська, Н.О. Бойко, А.Л. Богунська, А.В. Бочаров, В.Ю. Виноградов, Р.Б. Воробей, Ю.М. Глизь, Ю.А. Глущенко, В.Д. Гончаренко, В.Д. Гончаров, В.П. Горбачев, П.Ф. Гураль, І.А. Грицяк, О.А. Далина, О.С. Двуречевська, Ю.Л. Дмитришин, В.В. Дмітрієв, А.О. Дорошева, М.А. Зайцев, О.В. Звіздай, В.К. Козирєв, І.В. Козюра, С.В. Кондратюк, В.М. Константінова, Л.Е. Лаптєва, В.А. Малхозов, В.Г. Маргасова, О.М. Марченко, Ю.М. Медведев, Ю.О. Нікітін, Т.М. Плаксій, В.В. Романченко, О.М. Руденко, А.В. Седляр, А.С. Сіроткин, О.Г. Соловйова, В.Н. Станко, С.М. Стременовський, Н.В. Ткаленко, Є.П. Толмачев, Ф.Г. Турченко, Л.В. Хомко, В.М. Циберт, Л.О. Цибуленко, О.В. Черемісін тощо, однак саме Положенню про громадське управління міста Одеси від 30 квітня 1863 року останнім часом мало хто з учених приділяв належної уваги.

Метою наукового дослідження даної роботи є неупереджена історико-правова характеристика змісту «Положення про громадське управління міста Одеси» 1863 р. як пам'ятки права міського самоврядування України другої половини XIX століття та встановлення його впливу на стан муніципальних відносин в означеному місті під час проведення міської реформи в Російській імперії.

Історичний досвід засвідчує, що в ідеалі кожна із суспільно-політичних реформ у державі, як правило, повинна складатися з двох основних періодів – підготовчого та основного. У підготовчий період розробляється концепція реформи та розроблення проектів нормативно-правових актів, їх обговорення й ухвалення, а в основний відбувається практичне втілення перебудовчих задумів у життя, який також може складатися з декількох етапів. Даний порядок реформування підтверджується структурною перебудовою органів міського самоврядування та зміною їхньої діяльності в Російській імперії другої половини XIX століття. Реконструкція організації органів міського самоврядування у XIX столітті була викликана суттєвими економічними та суспільно-політичними змінами в Російській імперії, в складі трьох регіонів якої були дев'ять українських губерній (Чернігівська, Полтавська, Харківська – Лівобережна Україна, Волинська, Подільська, Київська – Правобережна Україна, Херсонська, Катеринославська і Таврійська – Південна Україна), міські поселення яких мали свої особливості та традиції самостійного громадського управління. Оцінюючи основні положення перетворень у сфері міського самоврядування за сучасними мірками, можна сказати, що тогочасні реформатори переважно були прихильниками господарської (господарсько-громадської чи громадівсько-державницької) теорії. На думку вчених, саме під впливом цієї теорії в Росії були проведені земська (1864) та міська (1870) реформи імператора Олександра II [1, с. 23]. Перша організаційна дія в напрямі правового вдосконалення роботи міських самоврядних органів була здійснена 20 березня 1862 р. височайшим повелінням імператора Олександра II, в якому було вказано, що на підставі думки Державної Ради Міністерству внутрішніх справ потрібно невідкладно прийняти заходи до поліпшення громадського управління у всіх містах імперії, за прикладом прийнятих для Санкт-Петербургу основних засад, та міркування з цього предмету ввести в установленому порядку до Державної Ради [2, с. 173]. Тобто за зразок нормативного збірника про міське самоврядування пропонувалося взяти «Положення про громадське управління м. Санкт-Петербургу» від 13 лютого 1846 р. [3, с. 234] та на його основі підготувати нове законодавче положення для всіх міст держави, органи самоврядування переважної більшості яких, включаючи м. Одесу, продовжували формально функціонувати згідно з постановами Жалуваної грамоти містам 1785 р.

[4, с. 358]. Буквально повеління імператорської влади від 20.03.1862 р. було втілене в життя протягом 1862–1863 років тільки в містах Москві та Одесі через свої характерні причини.

Особливий стан міського самоврядування м. Одеси, як сукупності органів муніципального самоврядного управління кінця XVIII – середини XIX століть, формувався під впливом соціально-економічних змін у всій державі та особистого специфічного господарського розвитку. Важливою економічною передумовою перебудови міського самоврядування в м. Одесі стала необхідність в ефективному забезпеченні вільної торгівлі та ремісничої, мануфактурної і фабрично-заводської промисловості. Потрібно зазначити, що не тільки офіційна влада була зацікавлена в розростанні м. Одеси як торговельного експортно-імпортного центру на Чорному морі, а й її мешканці ще більше бажали підвищення свого матеріального становища, покращення добробуту, господарських гарантій їхньої підприємницької діяльності через отримання особливих додаткових привілеїв, які б забезпечували швидкий розвиток економіки нового міста [5, с. 15]. До таких соціально-економічних переваг потрібно віднести надання м. Одесі та порту так званого статусу «порто-франко» – визначеної території, що користується правом безмитного ввезення і вивозу товарів і має сприятливі митні правила. Так, у Маніфесті «Про заснування Порто-франко в Одесі» від 16 квітня 1817 року було вказано: «У порту та місті Одесі з його округом дозволяється вільний та безмитний привіз усіх іноземних товарів без різниці, не виключаючи й тих, що за загальним тарифом до ввезення в Росію забороняються» [6, с. 209]. Саме за цим законодавчим актом, строк якого в майбутньому продовжувався до 1857 р., значно поліпшилося господарювання та благоустрій у місті, що примушувало до упорядкування муніципального самоврядування за ініціативою як офіційної влади, так і міської громади. Загалом, внутрішньо-економічні зміни певним чином формували у мешканців самостійну думку в необхідності удосконалення самоврядування в м. Одесі.

Розвиток міського господарства та ускладнення суспільних відносин призводило до запровадження такого типового судового органу для м. Одеси, як магістрат, який мав свою давню історію становлення. Ще 9 квітня 1801 року імператор Олександр I видав Іменний указ, даний Сенату, «Про виробництво та вирішення справ в Одеському магістраті на основі загальних узаконень», в якому було зазначено: «... постановити цей магістрат в образі виробництва і вирішення справ його на загальних законах та обрядах місць керованих за Заснуванням губерній» [7, с. 609], який проіснував як становий, міський орган судочинства до проведення Судової реформи 1864–1865 років у Російській імперії. На думку автора, існування в м. Одесі до середини XIX ст. вільної економічної зони, застарілість положень Жалуваної грамоти містам 1785 року, які вже не відповідали капіталістичним суспільним відносинам, функціонування магістрату під контролем міської громади та особиста традиція міського самоврядування вплинули на те, що для м. Одеси на рівні зі столичними муніципальними законами було розроблено та ухвалено свій особистий збірник законодавства про громадське управління вже в 1863 р., хоча для всіх інших міст імперії підготовка принципово нового проекту міського положення уповноваженими чиновниками та його узгодження на всіх державних рівнях продовжувалася до 1870 р.

Ініціаторами проведення міської реформи як у столичному місті Москва, так і в місті-порту Одеса виступило місцеве дворянство, яке прагнуло брати активну участь у міському самоврядуванні. Так, у 1859 р. в Москві за ініціативою губернського дворянського зібрання було засновано Комітет для складання припущень про поліпшення міського громадського управління столиці під головуванням генерал-губернатора П.А. Тучкова, члени якого у своїй роботі керувалися городовим положенням Петербургу 1846 р., за яким у число міських виборців, крім торгово-промислових верств населення, включалися дворяни, чиновники й різночинці. У березні 1860 р. даний законопроект був відправлений до Санкт-Петербургу, де після обговорень отримав силу закону 20 березня 1862 р. [8].

У тому ж 1859 році в м. Одесі під керівництвом градоначальника барона П.Ф. Местмахера за допомогою професора А.М. Богданівського був підготовлений документ, що вміщував у собі основи, на яких потрібно було реформувати порядок громадського управління в місті, та передав його Новоросійському генерал-губернатору О.Г. Строганову. Вже в травні місяці О.М. Строганов, підтримавши міську владу та громадянство, звертається до імперського уряду з клопотанням про надання м. Одесі Положення на зразок місту Санкт-Петербургу 1846 р. Наступним кроком було створення в жовтні 1859 р. особливого Комітету для складання докладного проекту Положення для м. Одеси, куди ввійшли предводитель повітового дворянства О.О. Свечина, міський голова С.С. Яхненко, бувший міський голова Я.Є. Гарі та інші [9, с. 86]. Даний Комітет працював шість із половиною місяців та підготував потрібний збірник для ухвалення його імператорською владою. Даний проект, як цього вимагав установлений порядок, піддався в Міністерстві внутрішніх справ Російської імперії деяких змін і доповнень. Як указує С.М. Стременовський, в основних рисах Положення для громадського управління Одеси мало чим розходиться з проектом і пред-

ставляє безперечний крок уперед у порівнянні з Положенням 1846 року, а в деяких відношеннях – навіть із Положенням для Москви, яке було затверджене 20 березня 1862 року. [10, с. 93]. Офіційно імператором Олександром ІІ «Положення про громадське управління міста Одеси» затверджується іменним указом даним Сенату 30 квітня 1863 року [11, с. 402].

Аналізуючи зміст Положення про громадське управління міста Одеси 1863 р. (Положення 1863 р.), можна дійти висновку, що воно було підготовлено на основі таких законодавчих джерел:

– «Установи для управління губерній Всеросійської імперії» 7 XI. 1775 р. [12, с. 229];

– «Грамота на права та вигоди містам Російської імперії» 21 IV. 1785 р. [4, с. 358];

– «Положення про громадське управління м. Санкт-Петербургу» 13 II. 1846 р. [3, с. 234],;

– «Про міських обивателів» (Розділ III, Книги I, Тому дев'ятого Зводу законів Російської імперії редакції 1857 р.) [13, с. 609];

– «Положення про громадське управління міста Москви» 20 III. 1862 р. [14, с. 220];

– «Про зміни та доповнення деяких постанов про громадське управління в Санкт-Петербурзі» 20 III. 1862 р. [14, с. 244].

Крім указаних законодавчих актів імператорської влади, укладачі нового міського положення більш за все також скористалися деякими постановами проекту «Зводу місцевих законів західних губерній» 1837 р., а саме Розділом III «Про міських обивателів» [15, с. 26], в якому визначався порядок набуття статусу міщанства представниками деяких верст населення.

Положення про громадське управління міста Одеси 1863 р. за своєю структурною побудовою складається зі вступу та основної частини з вісімдесяти двох параграфів, що об'єднані в чотирьох главах: Глава I. «Про склад, предмети та образ дій Одеського громадського управління» – Відділення 1. «Про склад, предмети та дії Загальної міської думи», Відділення 2. «Про склад, предмети та дії Розпорядної думи», Відділення 3. «Про склад, предмети та дії приватних управлінь громадських»; Глава II. «Про порядок призначення виборних і гласних Загальної думи та заміщення посад по міському громадському управлінні»; Глава III. «Про порядок виборів і зборів для них» – Відділення 1. «Збори міської громади», Відділення 2. «Збори виборних для виробництва виборів», Відділення 3. «Збори для виборів деяких станів зокрема»; Глава IV. «Про права та переваги громадської міської служби» [11, с. 402–412].

За своїм змістом Положення 1863 р. включало в собі переважно норми тогочасного міського (муніципального) права та встановлювало новий порядок міського самоврядування в м. Одесі. Органи міського самоврядування м. Одеси згідно з Положенням про громадське управління міста Одеси 1863 р. поділялися на дві категорії:

– загальні, для всієї міської громади, до складу яких входять: 1) Загальна міська дума; 2) Міський голова; Розпорядча міська дума;

– особисті, для окремих розрядів обивателів або станів, а саме: 1) Збори виборних; 2) Станові старшини; Управи купецька й міщанська разом з їхніми установами та чинами (§§ 1–3, Глави I) [11, с. 402].

Як повселюдний самоврядний орган Загальна міська дума складалася з головуючого Міського голови, Станових старшин та з гласних від усіх міських обивателів, а для завідування справами думи в ній передбачався міський секретар (§ 5, Глави I) [11, с. 403]. Конкретно в структурному підпорядкуванні при Загальній міській думі знаходились Міські депутатські збори з депутатів, що обираються по три від кожного зі зборів виборців для складання списків осіб, які допускаються до участі в громадських виборах (§ 14, Глави I) [11, с. 404]. Розпорядча дума складалась з головуючого Міського голови та дев'яти членів, що обиралися зборами виборних по три від кожного розряду обивателів (§ 15, Глави I) [11, с. 404]. Відповідно, при Розпорядчій думі знаходились: 1) міська торгова поліція; 2) міська господарська поліція; 3) аукціонна камера. Крім того, у відданні та підпорядкуванні цього органу також перебувають; 1) міські публічні нотаріуси та особисті маклери; 2) присяжні сумлінні свідки під час публічного опису маєтків; 3) присяжні міські оцінювачі. (§§ 20–21, Глави I) [11, с. 405]. Торгову поліцію, як орган загального управління, становили: 1) Торгова депутація від депутатів від купецтва, на яку накладається обов'язок перевіряти правильність сплати зборів, які йдуть у прибуток місту з торговців та їхніх закладів; 2) базарні та ринкові доглядачі, які наглядають за порядком торгівлі тощо; торгові та рядські старости для перегляду за чистотою тощо. Відповідно, господарську поліцію становили: 1) господарські комісари (пристави) для збору міських сум (*прибутків*) та для виконавчих справ, пов'язаних з міською скарбницею; 2) Доглядачі міського майна та депутати для оцінки нерухомої власності, що підлягає міському оподаткуванню. Що стосується аукціонної камери, то вона складалася з управляючого та присяжних аукціоністів для аукціонних продаж (§§ 22–24, Глави I) [11, с. 406]. Потрібно відзначити, що Розпорядча дума одночасно перебувала під наглядом генерал-губернатора та у відданні міського градоначальника.

Головний особистий орган самоврядування Збори виборних складалися з головуючих Станових старшин, по 50 виборних від окремих розрядів міських обивателів (власників нерухомості, купців, міщан) та міського секретаря, який завід-

ував справами зборів (§ 25, Глави I) [11, с. 406]. До особистих органів Купецької і Міщанської управ входили головуючі Старшини відповідного стану, члени від цих розрядів обивателів та засідателі, що визначалися за вибором від тимчасово зарахованих купців і міщан (§ 31, Глави I) [11, с. 406]. Крім того, у віданні Міщанської управи перебували: 1) міщанські старости з помічниками і десяцькими; 2) рекрутські старости (§ 34, Глави I) [11, с. 407]. Окремими нормами Положення 1863 р. визначалася відповідальність та нагляд особистих органів самоврядування зі сторони Казенної палати та Міністерства юстиції.

Особливо потрібно відзначити повноваження загальних та особистих органів самоврядування згідно з постановами Положення 1863 р. Так, згідно з параграфом 7 «Міська дума являла собою міське товариство; на цій підставі вона входить в обговорення справ, які стосуються всієї міської громади, та діє його іменем у всіх випадках, коли закон вимагає по цих справах громадської постанови чи приговору» [11, с. 403]. Тобто Загальна дума могла вирішувати широке коло питань як загального, так і визначеного значення. Передусім згідно з параграфом 8 до них належало обговорення різних предметів, що стосувалися громадського благоустрою та міського господарства, затвердження Загальною думою міської обивательської книги і перевірка списків осіб, які мали право голосу на зборах для виборів [11, с. 403]. Особливістю функціонування Загальної думи в м. Одесі було те, що згідно з параграфом 15 вона не надавала від себе безпосередньо ніяких розпоряджень, а обмежувалася тільки складанням громадських приговорів, які передавала до Розпорядної думи для належного нею виконання або для представлення начальству [11, с. 404]. Компетенція Розпорядної думи в міському самоврядуванні була значно конкретнішою тому, що предметом її повноважень згідно з параграфом 16 Положення 1863 р. було: «1) виконання приговорів Загальної думи; 2) розпорядження з ввірених їй у піклування справ громадського благоустрою та міського господарства; 3) нагляд за приналежними до думи установами та чинами, а також підвідомчими їй управами» [11, с. 404].

Що стосується функціонування міських Купецької та Міщанської управ, то їхні загальні права були закріплені в параграфі 32: «1) виконання приговорів Зборів виборних від належного розряду обивателів; 2) справи, що відносяться до внутрішнього устрою підвідомчого кожній управі стану; 3) порядок відправлення кожним станом державних, міських та громадських повинностей; 4) майна станові та громадська скарбниця; 5) словесний розбір у визначеному законом розмірі й просторі менш важливих спорів і скарг між членами станів, що не підлягають за своєю суттю судовому розгляду» [11, с. 407]. Авторитетність кількісного складу зібрань Загальної та Розпорядної дум, Купецької та Міщанської управ залежали від важливості міських справ, що на них обговорювалися, розглядалися й вирішувалися.

Як вже зазначалось, постанови другої та третьої глав Положення 1663 р. закріплювали порядок організації виборів до представницьких органів самоврядування м. Одеси, які відрізнялися на той час від виборчих компаній у всіх містах Російської імперії взагалі та в столичних містах зокрема. Насамперед встановлювалася двоступенева система виборів. На першому етапі обирали виборних від кожного розряду виборців до станових Зборів виборних. На другому етапі становими Зборами виборних проводилось обрання гласних Загальної та членів Розпорядчої дум. Вибори Міського голови згідно із сорок другим параграфом Положення 1863 р. відбувалось на Загальних зборах виборних від усіх розрядів обивателів [11, с. 408]. На відміну від порядку голосування в м. Санкт-Петербурзі та м. Москві, яке проводилось через балотування кулями, вибори до органів громадського управління м. Одеси відбувалося за більш демократичним способом, а саме шляхом подання у визначений для виборів день голові зборів кожним виборцем особисто листків із прізвищами тих, за кого вони голосують. Причому такий порядок установлювався як під час першої стадії виборів (§ 67 Глави III) [11, с. 411], так і під час другої (§ 75 Глави III) [11, с. 412]. Більш детальне охарактеризування норм виборчого права та переваг і недоліків проведення виборів у м. Одесі потребує окремого дослідження в наших наступних історико-правових роботах.

Протягом того ж 1863 року новий міський устрій був уведений в м. Одесі [16, с. 509]. Потрібно відзначити, що більшість сучасних науковців загалом позитивно оцінюють історичне значення Положення про громадське управління міста Одеси 1863 р. в порівнянні з Грамотою на права та вигоди містам Російської імперії» 21 IV. 1785 р. через те, що до міського самоврядування в м. Одесі прилучалися мешканці не стільки за попереднім становим принципом, а фактично за майновим становищем. Крім того, виборча система стає більш прогресивною та демократичною, а відповідальність депутатського корпусу підвищується. Характеризуючи дію нових регулятивних норм Положення 1863 р., П. Герлігі у своїй роботі «Одеса: історія міста, 1794–1914» відзначає, що громадяни (принаймні та їхня частина, що мала виборче право) виказували зацікавленість, охоче брали участь у виборах та продуктивно працювали, а новий уряд м. Одеси розпочав утілення багатьох успішних проектів – вимощення вулиць, прокладання водогону, газове освітлення, при цьому діяв надзвичайно активно [17, с. 152].

Положення про громадське управління міста 1863 р. залишалося діючим збірником норм муніципального права до того часу, поки відбувалася підготовка нового нормативно-правового акту – Міського положення 1870 р. В імператорському Іменному указі під назвою «Височайше затверджене Міське положення» від 16/28 червня 1870 року в пункті 1 було зазначено, що воно зразу вводиться в дію в 46 губернських та обласних містах, а у пункті 4 одночасно вказано: «По виключному становищу столичних міст Санкт-Петербургу і Москви та міста Одеси надати міністру внутрішніх справ витребувати від Загальних дум цих міст, протягом шести місяців з моменту оприлюднення даного положення, їхніх міркувань з питань застосування його в столицях і Одесі із зазначенням тих статей, які, на думку цих дум, повинні для означених міст особливим змінам або доповненням...» [18, с. 821]. Себто введення в дію нового міського положення в м. Одесі відкладалося на час його доопрацювання. Та вже 20 червня 1872 р. видаються «Височайше затверджені Правила про застосування Височайше затвердженого, 16 червня 1870 року Міське положення до столиць і міста Одеси» [19, с. 927], за якими в м. Одесі Міське положення 1870 р. набуває юридичної сили, а норми Положення про громадське управління в місті Одесі 1863 р. втрачають свою чинність.

Безперечно, застосування «Положення про громадське управління міста Одеси» 1863 р. відіграло важливу роль у подальшому вдосконаленні міського самоврядування, оскільки, враховуючи дію його норм, на практиці створювалося нове загальнодержавне муніципальне законодавство.

Підсумовуючи вищевказане, ми можемо дійти таких основних висновків: по-перше, Положення про громадське управління міста Одеси 1863 року як правова пам'ятка муніципального права України важливе тим, що цей чинний законодавчий акт міського самоврядування другої половини XIX століття своїми постановами визначав у південноукраїнському м. Одесі організацію міських самоврядних органів та їхні повноваження протягом 1863–1872 років; по-друге, норми вказаного положення були дієвим засобом правового регулювання суспільних відносин у сфері міського самоврядування з метою їх упорядкування в м. Одесі в порівнянні з попередніми нормативно-правовими актами. Незважаючи на те, що історико-правові дослідження генезису муніципального права та реформування органів самоврядування українських міст другої половини XIX – початку XX століть не припиняються, на нашу думку, їх потрібно продовжувати саме в напрямі порівняння організації міських виборів на основі нового законодавства в пореформених вітчизняних містах даного періоду Австро-Угорської та Російської імперій для виявлення спільних та відмінних позитивних рис.

Література

1. Камінська Н.В. Місцеве самоврядування: теоретично-історичний і порівняльно-правовий аналіз : навчальний. посібник. Київ : КНТ, 2010. 232.

2. Материалы, относящиеся до нового общественного устройства в городах Империи. (Городовое положение 16 июня 1870 г.). Санкт-Петербург : Типография Министерства внутренних дел, 1877. Том I: Издание Хозяйственного департамента министерства внутренних дел. 564 с.

3. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Санкт-Петербург : В Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1847. Том XXI: Отделение первое. (1846). От № 19569–20186. 668 с.

4. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Санкт-Петербург : В Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Том XXII: 1784–1788. 1158 с.

5. Вовк О.Й. Правове забезпечення міського самоврядування в місті Одесі кінця XVIII – XIX століть. *Соціологія права.* 2020. № 2 (33). С. 12–20.

6. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Санкт-Петербург : Печатано в Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Том XXXIV: 1817. 956 с.

7. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Санкт-Петербург : Печатано в Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Том XXVI: С ноября 1800–1801. 873 с.

8. Писарькова Л. Московская городская избирательная система в 1862-1917 гг.: этапы развития. URL: http://www.rcoit.ru/lib/history/rural_urban_reforms/18035/

9. Скальковский К. Одесское градоначальство в начале 1846 г. *Журнал Министерства внутренних дел.* Санкт-Петербург, 1846. Ч. 14. С. 213–442.

10. Стременовский С.Н. Местное самоуправление г. Одессы в середине XIX столетия: историко-правовое исследование. Одесса : Юридична література, 2002. 160 с.

11. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Санкт-Петербург : В Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1866. Том XXXVIII: Отделение первое. 1863. От № 37827–38621. 940 с.

12. Полное собрание законов Российской империи с 1649 года. Санкт-Петербург : Печатано в Типографии II Отделения Собственной Его Императорского Величества Канцелярии, 1830. Том XX: 1775–1780. 1134 с.

13. Свод законов Российской империи. Издание 1857 года. Законы о состояниях. Санкт-Петер-

бург : Типография Второго отделения Собственной его императорского величества канцелярии, 1857. 572 с.

14. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Санкт-Петербург : В Типографии II Отделения Собственной Е. И. В. Канцелярии, 1865. Том XXXVII: Отделение первое. 1862. От № 37827–38621. 932 с.

15. Свод местных законов западных губерний. Проект. Издали по поручению юридического факультета Императорского Санкт-Петербургского университета: М.Я. Пергамент, А.Э. Нольде. Санкт-Петербург : Товарищество Р. Голике и А. Вильборг, 1910. XII. 446 с.

16. Дитятин И. Устройство и управление городов России. В 2 т. Ярославль : В типографии Г.В. Фальк, 1877. Т. 2: Городское самоуправление в настоящем столетии. 565 с.

17. Герлігі П. Одеса : Історія міста, 1794 – 1914. Київ : Критика, 1999. 383 с.

18. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Санкт-Петербург, 1874. Том XLV: Отделение первое. 1870. От № 47862–48529. 896 с.

19. Полное собрание законов Российской империи. Собрание второе. Санкт-Петербург, 1866. Том XLVII: Отделение первое. 1872. От № 50383–51051. 1047 с.

УДК 342.5
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.119

Д. І. Гладчук
ад'юнкт кафедри теорії та історії держави і права
Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ
orcid.org/0000-0003-4618-475X

ДЕОНТОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ПОЛІЦЕЙСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: ЗМІСТ, СУЧАСНІ ВІТЧИЗНЯНІ СТАНДАРТИ

У статті розглянуто поняття і сутність деонтологічних засад поліцейської діяльності в розрізі правової науки та практичної правоохоронної діяльності Міністерства внутрішніх справ України. Визначено та обґрунтовано основні аспекти змісту деонтологічних засад поліцейської діяльності, зокрема: психологічний, професійно-правовий, соціальний та естетичний. Здійснено аналіз вітчизняних нормативно-правових актів щодо закріплення та регламентації деонтологічних стандартів поведінки поліцейського. З'ясовано, що в Правилах етичної поведінки поліцейського визначено завдання, обов'язки та правові заборони, що у своїй сукупності охоплюється змістом поняття «деонтологічні стандарти», а не правила етичної поведінки. Автором наголошено на необхідності законодавчого врегулювання цього питання. Окремої уваги заслуговують положення Правил етичної поведінки поліцейського щодо взаємодії поліції з населенням в аспекті забезпечення прав і свобод людини і громадянина, адже суспільство через систему сплати податків здійснює фінансове забезпечення діяльності поліцейського і сподівається, що натомість їхні права і свободи будуть захищені, на вулицях будуть панувати публічний порядок і безпека, а працівники поліції діятимуть у дусі взірцевої поведінки законослухняних громадян. Установлено, що взаємозалежність поліції і суспільства впливає на ефективність поліцейської діяльності, розуміння суспільних настроїв, мети та призначення тих чи інших заходів примусу чи обмеження прав, а також це свідчить про соціальну зрілість суспільства, рівень правової культури та правової свідомості населення, морально-професійний потенціал поліцейських тощо. Як підсумок, автором визначено, що предметом поліцейської деонтології є проблеми належної поведінки працівників поліції, деонтологічні засади її діяльності.

Ключові слова: деонтологія, засади, поліцейська діяльність, забезпечення прав людини, деонтологічні стандарти.

Hladchuk D. I. **DEONTOLOGICAL PRINCIPLES OF POLICE ACTIVITY: CONTENTS, MODERN DOMESTIC STANDARDS**

The article considers the concept and essence of deontological principles of police activity in the context of legal science and practical law enforcement activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The main aspects of the content of deontological principles of police activity are defined and substantiated, in particular: psychological, professional-legal, social and aesthetic. The analysis of domestic normative-legal acts concerning fixing and regulation of deontological standards of policeman's behavior is carried out. It was found that the Code of Ethical Conduct for Policemen defines tasks, responsibilities and legal prohibitions, which together cover the concept of deontological standards, rather than rules of ethical conduct. The author emphasizes the need for legislative regulation of this issue. Particular attention should be paid to the provisions of the Code of Ethical Conduct of the police on police interaction with the population in terms of ensuring human and civil rights and freedoms, because society through the tax system provides financial support for police activities and hopes that instead their rights and freedoms will be protected. public order and security, and police officers will act in the spirit of exemplary behavior of law-abiding citizens. It is established that the interdependence of police and society affects the effectiveness of policing, understanding of public sentiment, the purpose and purpose of certain measures of coercion or restriction of rights, as well as evidence of social maturity, level of legal culture and legal awareness, moral and professional potential police, etc. In the end, as a result, the author determined that the subject of police deontology are the problems of proper behavior of police officers, deontological principles of its activities.

Key words: deontology, principles, policing, ensuring human rights, deontological standards.

За допомогою тих чи інших соціальних норм суспільство пред'являє до представників певних професій вимоги щодо стандартів їхньої належної поведінки. Використовуючи дані норми як засіб, суспільство регулює, контролює, оцінює та корегує поведінку представників тієї чи іншої професійної групи.

Деонтологічна сфера представляє собою складну сітку взаємних вимог та зобов'язань особистості й суспільства, суспільства і колективу, колективу й особистості. Ці відносини мають належний характер, тобто вимагають від особистості способу життя, який відповідав би потребам суспільства. У самому загальному вираженні деонтологічні цінності є особливим видом духовних явищ, які задовольняють потреби культури в регулюванні соціальних відносин і вчинків людей. Саме деонтологічні цінності відіграють значну роль у створенні, підтримці та стабілізації соціального порядку. З деонтологічними цінностями прямо пов'язаний виховний момент, який відображає механізм перетворення суспільних вимог у свідомість і поведінку особистості [1, с. 75]. У цьому аспекті науковий аналіз ролі та значення деонтологічних засад у діяльності юристів взагалі та працівників поліції зокрема набув великого теоретичного та прикладного значення [2, с. 73].

© Д. І. Гладчук, 2020

Натепер питання щодо деонтологічних стандартів діяльності поліцейського вже має певні напрацювання, однак лише на науковому рівні, без практичної апробації, втілення в оперативно-службовій роботі.

Сучасні вітчизняні енциклопедичні словники та їхні автори трактують поняття «деонтологія» таким чином:

1) учення про належне [3];

2) розділ етики, що розглядає проблеми обов'язку і належної поведінки;

3) учення про професійні та моральні обов'язки і правила поведінки медичного працівника по відношенню до хворого [4];

4) наука про належну поведінку, професійні та моральні обов'язки представника тієї чи іншої професії [2, с. 68].

За своїм змістом деонтологія тісно пов'язана з етикою та культурою, однак має свої специфічні риси.

На таких відмінностях наголошує Є.О. Гіда, зазначаючи, що проблема професійного обов'язку та засад належної поведінки професіонала не може розкриватися лише в межах професійної етики. Варто підкреслити, що саме в дослідженні проблем поводження працівників поліції з «особливими» категоріями громадян (люди похилого віку, неповнолітні, безхатченки тощо) етика (професійна етика) як наука часто неспроможна дати відповідні й адекватні рекомендації працівникам поліції щодо стандартів їхньої поведінки в тих чи інших ситуаціях. Саме в цьому і проявляється різниця між професійною етикою і поліцейською деонтологією [2, с. 72].

Ширший зміст деонтологічних засад діяльності представників юридичної професії в порівнянні з професійною чи правовою культурою закріплено і в енциклопедичних джерелах.

Деонтологія формує систему вимог, що пред'являються до юриста – як особи (психологічна структура), учасника політичного життя (ідейно-політична сутність), спеціаліста (професійно-правовий зміст), носія високих моральних принципів (моральна основа) та стійких естетичних смаків (розуміння прекрасного) тощо. Юрист повинен мати більше якостей, ніж того вимагає правова культура. Для здійснення своїх професійних обов'язків він повинен володіти не лише знаннями в галузі права та основами ділового спілкування, а й орієнтуватися в політичних проблемах суспільства, дотримуватися професійної таємниці, вміти логічно викладати думки [5, с. 25].

Досить вдало визначення «правової культури» сформував М.М. Почтовий, який визначив, що правова культура особи – це сукупність знань особи про право та правову дійсність. У продовження своєї думки автор аналізує співвідношення правової культури та правової свідомості, визначаючи останню як відношення особи до дійсності з урахуванням правових знань, яке виражається в емоціях, переживаннях, стражданнях тощо. І як результат такого співвідношення – формується правова поведінка особи, яка розуміється як результат впливу правової культури на правову свідомість, тобто її дії, каталізатором яких стала оцінка особою певної життєвої ситуації через відношення до власних знань та бажання діяти певним чином [6, с. 182].

Така правова (професійна) поведінка включає в себе не лише етичні (моральні), а й правові, організаційно-управлінські, соціально-психологічні, професійно-тактичні аспекти поведінки, її характеру та стилю [2, с. 72, 81].

Враховуючи зазначені вище думки вчених та енциклопедичні джерела, виникає необхідність з'ясувати сутність деонтологічних засад поліцейської діяльності, у зв'язку з чим нами виокремлені основні аспекти його змісту:

1) психологічний аспект – це врівноваженість, стійкість до стресових ситуацій, вміння налагоджувати комунікативний контакт з оточуючими, потреба в постійному самовдосконаленні – самоосвіті, самовихованні, саморозвитку; непохитність, незалежність та наполегливість, любов до навколишнього середовища, до Батьківщини і сім'ї; чесність, порядність, нетерпимість будь-якого порушення закону у власній професійній діяльності, товариськість, спостережливість, врівноваженість, працездатність, витривалість; індивідуальна обдарованість, сумлінність, цілеспрямованість, ініціативність, сміливість тощо;

2) професійно-правовий аспект – це високий рівень правової культури та правової свідомості, що надає можливість давати правову оцінку суспільним явищам і подіям, застосовувати норми права; колективізм, готовність прийти на допомогу; прагнення до взаєморозуміння і співпраці між людьми; відповідальність за долю людей і доручену справу; культура мислення і мистецтво логічного аналізу, знання їхніх загальних законів; професійно розвинені спостережливість, пам'ять, мислення, пильність та ін.;

3) соціальний аспект – це моральний та етичний складники особистості, ділові якості, що впливає на її соціалізацію, ставлення до колег та клієнтів (громадян, свідків, підозрюваних, затриманих тощо); розуміння гуманістичних, демократичних, моральних та правових тенденцій і проблем розвитку світу і вітчизняного суспільства; бачення взаємозв'язку різних знань, сторін життя, необхідність всебічного підходу до вирішення їхніх проблем; висока моральна свідомість, твердість моральних переконань;

4) естетичний аспект – це естетичний смак, розуміння прекрасного як у думках (ідеї добра і справедливості, духу права), так і втілення в зов-

нішньому образі (охайність, діловий стиль одягу, формений одяг) тощо.

Крім цього, вчені С.А. Белічева та А.В. Буданов вважають, що представник юридичної професії повинен мати ще й ділові та педагогічні якості, до основних з яких відносяться: 1) освіченість – розуміння наукового світу і закономірностей природи, суспільства, життя та діяльності людини, її розвиток і поведінку; наукове знання про самореалізацію людини в житті, її особисті можливості; ознайомлення із загальнолюдською, вітчизняною і національною культурою; 2) загальна вихованість – загальнолюдські цінності життя і здоров'я, повага до прав та свобод людини, громадська зрілість та висока відповідальність; 3) професійна вихованість – правосвідомість, почуття обов'язку, професійна культура; повага до закону і дбайливе ставлення до соціальних цінностей правової держави, честі та гідності громадян; любов до вибраної професії, потреба в активній участі щодо захисту прав і свобод громадян; 4) загальна розвиненість – розвинуті інтелектуальні, моральні й фізичні якості та здібності; здатність науково аналізувати соціально значущі проблеми та процеси; культура мовлення; 5) професійна розвиненість – воля до виконання свого обов'язку і прийняття правових рішень, працьовитість, відповідальність, наполегливість, стійкість (професійна, моральна, психологічна), надійність, мужність; організаційні, професійні й спеціальні здібності; вміння здійснювати професійну діяльність в іншомовній сфері, а це означає гарне знання іноземної мови [7, с. 254–256].

Із вищезазначеного слідує, що поведінка юриста, зокрема працівника поліції, може бути різною. Адже залежно від конкретної життєвої або професійної ситуації вона є неповторною, неоднаковою, несхожою на вчорашню, разовою тощо. Однак, на наш погляд, у будь-якому випадку вона повинна бути деонтологічною, тобто ґрунтуватись на визначених приписах дозвільного та забороняючого характеру, бути свідомою, спрямованою насамперед на захист і забезпечення прав та свобод людини і громадянина, а також виконання завдань адміністративного та кримінального судочинства.

Відомо, що тільки в результаті набуття професійної правосвідомості сама професія досягає найвищих якісних характеристик, що відрізняють її від роду занять. Ці якісні характеристики виявляються в спроможності професії до саморегулювання (саморегуляції). Спроможність до саморегулювання втілюється в ідеях, принципах, методах, умовах і порядку регулювання професії. Сформовані правила оформлюються в єдиний документ, що призводить до їхньої однаковості. Положення таких документів стають нормативними (нормативами культури юриста) і набувають значення фахових стандартів, тобто поширюються на всіх представників професії, потребують підпорядкування і забезпечуються примусовими заходами. Саме ці документи є офіційними джерелами юридичної деонтології, їх можна назвати актами про норми-стандарти, які пред'являються до юридичної професії [8, с. 5–14].

Так, єдиним нормативно-правовим актом у сфері поліцейської діяльності є Правила етичної поведінки поліцейських (далі – Правила), затверджені наказом МВС України від 09.11.2016 р. № 1179. Метою Правил є врегулювання поведінки поліцейських з дотриманням етичних норм, формування в поліцейських почуття відповідальності перед суспільством і законом за свої дії та бездіяльність, а також сприяння посиленню авторитету та довіри громадян до поліції [9].

Для реалізації зазначеної мети нормотворцем були визначені у Правилах лише обов'язки та заборони (розділ ІІ «Основні вимоги до поведінки поліцейського»), а також здійснено посилання на Конституцію, Закони України «Про Національну поліцію», «Про запобігання корупції» тощо. І дійсно, для реального втілення задекларованої мети поліцейський має використовувати надані йому права (повноваження), про які в Правилах не йдеться жодним чином.

Вважаємо, що поліцейський, як представник держави, носій державно-владних повноважень, у своїй діяльності керується принципом «дозволено лише те, що прямо визначено в законі». Під час аналізу тексту Правил складається враження, що цей нормативно-правовий акт адресується більше цивільним особам, які не наділені владними повноваженнями і керуються принципом «вседозволеності» – дозволено все, що не заборонено законом, адже в Правилах закріплено лише обов'язки (розділ ІІ п. 1) і заборони (розділ ІІ п. 2).

Для кращого розуміння ситуації перерахуємо деякі обов'язки поліцейського:

1) неухильно дотримуватися положень Конституції та законів України, інших нормативно-правових актів...;

2) професійно виконувати свої службові обов'язки...;

3) поважати і не порушувати права та свободи людини...;

4) у кожному окремому випадку вибирати той захід з-поміж заходів, передбачених законодавством України, застосування якого призведе до настання найменш негативних наслідків;

5) неухильно дотримуватись антикорупційного законодавства України...;

6) виявляти повагу до гідності кожної людини, справедливо та неупереджено ставитися до кожного...;

7) поводитися стримано, доброзичливо, відкрито, уважно і ввічливо, викликаючи в населення повагу до поліції і готовність співпрацювати;

8) контролювати свою поведінку, почуття та емоції, не дозволяючи особистим симпатіям або антипатіям, неприязні, недоброму настрою або дружнім почуттям впливати на прийняття рішень та службову поведінку;

9) мати охайний зовнішній вигляд, бути у встановленій формі одягу;

10) дотримуватися норм ділового мовлення, не допускати використання ненормативної лексики;

11) зберігати інформацію з обмеженим доступом, яка стала йому відома у зв'язку з виконанням службових обов'язків;

12) інформувати безпосереднього керівника про обставини, що унеможливлюють його подальшу службу в поліції або перебування на займаній посаді [9].

Якщо більш детально проаналізувати правові обов'язки поліцейських, які визначені в Правилах, то вони більше нагадують «дублювання» з тексту Закону України «Про Національну поліцію». При цьому, на нашу думку, «профільними» в аспекті етичності є лише 3 (п.п. 6–8) з 12 обов'язків, а інші стосуються професійно-правових, соціальних, естетичних аспектів поліцейської діяльності.

Схожою є ситуація і з правовими заборонами, передбаченими в Правилах, зокрема під час виконання службових обов'язків поліцейському заборонено:

1) сприяти, здійснювати, підбурювати або терпимо ставитися до будь-яких форм катування, жорстокого, нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання;

2) допускати будь-які привілеї чи обмеження за ознаками раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, за мовною або іншими ознаками;

3) використовувати будь-які предмети, на яких зображена символіка політичних партій, та провадити політичну діяльність...;

4) розголошувати та використовувати інформацію з обмеженим доступом...;

5) знімати з однострою чи приховувати нагрудний знак (жетон)...;

6) перебувати на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння, вживати тютюнові вироби під час безпосереднього виконання службових обов'язків і в невстановленому місці [9].

Вважаємо, що серед зазначених заборон жодна не має відношення до етичності діяльності поліцейського, адже вони стосуються професійних (п.п. 1–4) та естетичних (п.п. 5–6) аспектів роботи.

Враховуючи зазначені аргументи щодо закріплених обов'язків та правових заборон у тексті Правил, слід наголосити, що за своїм змістом вони більше охоплюються поняттям «деонтологічні засади поліцейської діяльності», ніж «етичні правила поведінки поліцейських», а тому потребують правильного нормативного визначення та закріплення.

Можна виділити не так уже й багато професій та їх представників, соціальна роль і значення позитивних результатів або професійних помилок яких мають велике значення для об'єкта діяльності, не лише для суспільства, а й для конкретної людини, для її оточення, родини, рідних, близьких, колег. Наприклад, помилку кравця, педагога чи журналіста неможливо порівнювати з помилкою лікаря або ж із помилкою слідчого, судді, прокурора, а тим більш працівника поліції, який неправомірно або помилково застосував вогнепальну зброю [2, с. 85].

У цьому аспекті окремої уваги заслуговує розділ IV Правил «Взаємодія поліції із громадськістю та іншими державними органами». На наш погляд, у ньому найбільш ґрунтовно розкрито зміст належної поведінки поліцейського під час спілкування з громадянами та населенням.

Так, наприклад, незалежно від посади чи звання у відносинах із населенням поліцейський зобов'язаний: бути тактовним та доброзичливим; висловлювати вимоги чи зауваження, що стосуються особи, у ввічливій та переконливій формі; надати можливість особі висловити власну думку; до всіх потерпілих від злочинів або інших правопорушень проявляти повагу, охороняти їхню безпеку та право на невтручання в особисте життя (розділ IV п. 2). За будь-яких обставин і відносно будь-якої людини як у робочий, так і в неробочий час поліцейський зобов'язаний дотримуватися норм професійної етики. У разі звернення до особи поліцейському заборонено бути зверхнім, погрожувати, іронізувати, використовувати ненормативну лексику (розділ IV п. 3). Поліцейський повинен бути коректним та не повинен допускати застосування насильства чи інших негативних дій щодо членів суспільства, а також, незважаючи на провокації, повинен залишатися об'єктивним (розділ IV п. 4). Поліцейський повинен проявляти розсудливість, відкритість, почуття справедливості, володіти комунікативними навичками (переконання, ведення переговорів тощо), а в необхідних випадках мати керівні та організаційні якості (розділ IV п. 5) [9].

На важливості спілкування поліції з населенням неодноразово наголошують і вчені у своїх працях, зокрема, як слушно зазначає П. Тенедієв, головна моральна вимога суспільства щодо діяльності поліції укладається в таку формулу: «Точно відповідайте соціальним очікуванням суспільства та своєму призначенню» [10, с. 106]. Основним критерієм, за яким громадськість оцінює діяльність поліції, є ступінь виконання останньою своїх функцій, а також ступінь

професіоналізму фахівців, їхньої поведінки, діяльності та стилю спілкування з громадянами, відповідність тому ідеалу, який сформувався у свідомості населення конкретної країни. Насамперед суспільство оцінює діяльність поліції відповідно до норм моралі. Воно має всі підстави очікувати, що працівники поліції виконуватимуть свої службові обов'язки чесно і сумлінно, тобто високоморально будуть охороняти честь і гідність громадян з урахуванням моральних наслідків своєї діяльності [2, с. 85]. І суспільство цілком і повністю має, як це не дивно звучить, повне моральне право так думати, адже населення через систему сплати податків здійснює фінансове забезпечення діяльності поліцейського і сподівається, що натомість їхні права і свободи будуть захищені, на вулицях будуть панувати публічний порядок і безпека, а працівники поліції діятимуть у дусі взірцевої поведінки «законослухняних громадян». Взаємозалежність поліції і суспільства впливає на ефективність поліцейської діяльності, розуміння суспільних настроїв, мети та призначення тих чи інших заходів примусу чи обмеження прав, а також це свідчить про соціальну зрілість суспільства, рівень правової культури та правової свідомості населення, морально-професійний потенціал поліцейських тощо.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, можна стверджувати, що предметом поліцейської деонтології є проблеми належної поведінки працівників поліції, деонтологічні засади її діяльності.

Література

1. Алєксєєва Ж.М. Образ юриста в сучасній європейській культурі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.12 «Філософія права». Київ, 2008. 175 с.

2. Гіда Є.О. Деонтологічні засади діяльності міліції України у сфері правопорядку : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2012. 683 с.

3. Понятие юридической деонтологии как науки и учебной дисциплины : ее предмет. URL: http://www.yurist-online.com/uslugi/yuristam/literatura/deont/01.php

4. Деонтология. *Современная энциклопедия.* URL: http://www.announcement.ru/enc_letter/enc_702_37600_133_91.html

5. Міжнародна поліцейська енциклопедія : У 10-ти т. Київ : Концерн Видавничий Дім «Ін Юре»», 2003. Том 1: Теоретико-методологічні та концептуальні засади поліцейського права та поліцейської деонтології. 1232 с.

6. Почтовий М.М. Правові засади правової політики держави : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень». Київ, 2012. 244 с.

7. Беличева С.А., Беляева Л.И., Буданов А.В. Юридическая педагогика ; под ред. проф. А.М. Столяренко. Москва : ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2004. 895 с.

8. Бандурка О.М., Скакун О.Ф. Юридична деонтологія : підруч. Харків : Вид-во НУВС, 2002. 336 с.

9. Правила етичної поведінки поліцейських : наказ МВС України від 09.11.2016 р. № 1179. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1576-16#Text

10. Тенедиев П.Ю. Социально-правовые аспекты использования профессиональной деонтологии в деятельности органов внутренних дел : дисс. ... кандидата юрид. наук : 12.00.13. Москва, 1996. 194 с.

УДК 340.14
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.120

О. Ю. Іванов
кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри теорії та історії держави і права
Національної академії Служби безпеки України
orcid.org/0000-0002-5890-5369

ПРИЧИНИ ТА ПЕРЕДУМОВИ РОСІЙСЬКОЇ ЕКСПАНСІЇ ЩОДО ТЮРКСЬКИХ ТА УГРО-ФІНСЬКИХ НАРОДІВ (ОСТАННЯ ЧВЕРТЬ XV – СЕРЕДИНА XIX СТ.): ІСТОРИКО-ПРАВОВА ОЦІНКА

У статті в контексті сучасної агресивної політики Російської Федерації на міжнародній арені подано системний аналіз причин та передумов російської експансії щодо тюркських та угро-фінських народів на різних етапах історії, які зумовили подальший асиміляційний ухил політики щодо них. Розкрито стратегічне значення просторів Середньої Азії та Сибіру для Російської імперії, що визначало особливості її політики щодо цих територій. З'ясовано, що всі завоювання супроводжувалися ретельним збиранням відомостей про підкорювані народи, у зв'язку з чим продемонстровано особливості роботи чиновництва в цьому напрямі та висвітлено основні групи джерел відомостей про населення і території тюркських та угро-фінських державних утворень, серед яких – спогади і щоденники учасників військових походів, записки і щоденники мандрівників, а також статистичні відомості та аналітичні матеріали органів влади, створених після захоплення територій. При цьому вказано, що систематичне і впорядковане накопичення царським урядом докладних відомостей про стан справ у азіатських народів завжди відбувалося з використанням налагодженої системи постійних інформаторів. Підкреслено наявність потужного ідеологічного підґрунтя російського експансіонізму, яке проявилось і у випадку з цими етносами. Наголошено на особливій ролі пропагандистського складника в забезпеченні передумов для російської експансії, а також на ретельній попередній роботі з місцевим населенням. Виходячи з проаналізованих у ході дослідження документальних джерел та імперської історіографії, висвітлено фактори, котрі, з точки зору представників царату, зумовлювали важливе воєнно-стратегічне значення тюркських та угро-фінських територій для Російської імперії. У процесі дослідження автор дійшов висновку, що причини та передумови російської експансії щодо тюркських та угро-фінських народів у різні часи опосередковувалися такими факторами, як «цивілізаційна місія» Москви, колоніалізм як основа її зовнішньої політики, а також необхідність «захисту кордонів» (причому як власних, так і західноєвропейських держав).

Ключові слова: стратегічне значення, підкорення, тюрки, угро-фіни, російська експансія.

Ivanov O. Yu. **REASONS AND PRECONDITIONS OF RUSSIAN EXPANSION IN RELATION TO THE TURKIC AND FINNO-UGRIC PEOPLES (LAST QUARTER OF THE XV – MIDDLE OF THE XIX CENTURIES): HISTORICAL AND LEGAL ASSESSMENT**

In the context of the current aggressive policy of the Russian Federation in the international arena, the article presents a systematic analysis of the causes and preconditions of Russian expansion towards the Turkic and Finno-Ugric peoples at different stages of history, which led to further assimilation policy. The strategic importance of Central Asia and Siberia for the Russian Empire was revealed, which determined the peculiarities of its policy towards these territories. It was found that all the conquests were accompanied by a careful collection of information about the conquered peoples, in connection with which the peculiarities of the bureaucracy in this direction were demonstrated and the main groups of sources of information about the population and territories of Turkic and Finno-Ugric state formations were highlighted. and diaries of participants in military campaigns, notes and diaries of travelers, as well as statistical information and analytical materials of the authorities created after the capture of the territories. It is pointed out that the systematic and orderly accumulation of detailed information about the state of affairs of the Asian peoples by the tsarist government has always taken place with the use of a well-established system of constant informants. The existence of a strong ideological basis for Russian expansionism, which was also manifested in the case of these ethnic groups, is emphasized. Emphasis was placed on the special role of the propaganda component in providing the preconditions for Russian expansion, as well as on the careful preliminary work with the local population. Based on the documentary sources and imperial historiography analyzed during the study, the factors that, from the point of view of the tsarist representatives, determined the important military-strategic importance of the Turkic and Finno-Ugric territories for the Russian Empire are highlighted. In the course of the study, the author concluded that the causes and preconditions of Russia's expansion toward the Turkic and Finno-Ugric peoples were at various times mediated by factors such as Moscow's "civilizational mission", colonialism as the basis of its foreign policy, and the need to "protect borders" (and both own and Western European countries).

Key words: strategic importance, conquest, Turks, Finno-Ugric peoples, Russian expansion.

Постановка проблеми. Історія доводить, що загарбницькі прагнення завжди були невід'ємним елементом російського зовнішньополітичного курсу. Зазначене сприяло поступовому формуванню експансіоністської ідеології – системи принципів, на яких базувалася геополітична парадигма московської держави в аспекті взаємодії з тими політичними утвореннями, які становили для неї значний стратегічний інтерес. Відповідно до цього постійні завойовницькі заходи по праву можна розглядати як сенс існування Росії. З-поміж завойованих за тривалий проміжок часу народів осо-

© О. Ю. Іванов, 2020

бливе місце посідають такі їхні групи, як тюрки та угро-фіни. Нині більшість із цих етносів, перебуваючи у складі РФ, не мають власної батьківщини поза її межами, що фактично зводить нанівець будь-які їхні прагнення до реалізації права на національно-державне самовизначення. Вочевидь, у попередні періоди представники їх піддавалися систематичній асиміляції, що в результаті призвело майже до повного винищення як самих цих народів, так і можливостей їх повноцінного національно-культурного розвитку. Натепер увага міжнародної спільноти прикута до агресивних дій РФ у різних регіонах світу, а тому з'ясування того, з яких причин і за допомогою яких механізмів російські правителі один за одним підкорювали тюркські та угро-фінські народи, набуває особливої наукової та практичної значущості. При цьому слід ураховувати, що виходячи із законів діалектики саме причини експансії зумовлюють вибір конкретних механізмів її реалізації щодо відповідних об'єктів.

Історіографічна довідка. Переважний масив серед літератури щодо передумов та причин поширення російської експансії проти тюркських та угро-фінських народів становлять праці істориків Російської імперії. Вони створювалися в період 1722–1917 рр. – від часу видання Петром I указу про створення нової концепції історії «централізованої російської держави» до падіння російської монархії, в умовах якого актуалізувалася проблематика національного самовизначення окремих її народів (у тому числі тих, яким присвячена наша стаття). Ця група досліджень, базована переважно на здобутих царськими чиновниками відомостях про життя тюрків та угро-фінів, цілісно відображає інтерпретацію їх захоплення самодержавним урядом з боку представників останнього, а також стратегічне значення цих завоювань для Росії. Історики радянської доби, подекуди критикуючи своїх колег із попередньої епохи за вихваляння «жорстокості царизму», загалом дотримувалися схожої парадигми у своїх роботах, однак посилюючи ще більше акцент на беззаперечно «позитивному» значенні приєднання названих етносів до російської держави. Сучасні російські науковці, продовжуючи цю лінію, додають псевдоюридичні аргументи на предмет «законності» згаданих дій російських чиновників у попередні епохи. Дослідники ж західного світу та України на сучасному етапі досліджують переважно ранню історію тюркських та угро-фінських народів, не вдаючись до проблем російської експансії. Із зазначеного очевидно, що праць, в яких було би надано неупереджену оцінку причин та передумов російської експансії щодо тюркських та угро-фінських народів, наразі бракує.

Мета статті та хронологічні межі дослідження. З урахуванням зазначеного вважаємо за доцільне визначити мету нашої статті, як створення цілісної моделі передумов та причин російської експансії щодо тюркських та угро-фінських народів, котрі зумовили подальшу асиміляційну політику щодо них. Вибрані хронологічні межі дослідження (остання чверть XV – середина XIX ст. ст.) охоплюють часи поступового включення до складу Московського царства, а згодом – Російської імперії, державних утворень тюрків та угро-фінів.

Виклад основного матеріалу. Історична практика доводить далеко не першорядну роль безпосередніх військових дій у приєднанні Росією територій тюркських і угро-фінських володінь. Досить часто розроблявся комплекс заходів, що сприяли його проведенню як зовні добровільного. Сучасник досліджуваних нами подій англійський історик Вамбері в 1868 р. дав цілісну неупереджену оцінку проявів російського експансіонізму щодо тюрків і угро-фінів. Із цього приводу він писав: «Вивчаючи історію завоювань Росії на азіатському материку, від великої Амурської області до самих незначних володінь, придбаних останнім часом, ми бачимо, що завжди і всюди вторгненню передує одна і та ж політика інтриг і підступів, сіяння насіння розбрату, підкуп, приманка, за допомогою самих непорядних засобів» [1]. Поряд із такою точною викривальною характеристикою вчений виділив загальні стадії, які проходила російська політика під час завоювання кожної конкретної країни. У загальному вигляді ці стадії можуть бути представлені так:

1) встановлення міцних торгових відносин з тубільцями ще до безпосереднього завоювання;

2) використання політичної нестабільності в сюжеті державі з метою створення casus belli, тобто приводу до початку військових дій і, відповідно, майбутньої окупації;

2-а) у разі відсутності такої ситуації – формування агентурної мережі в середовищі наближеної до місцевого правителя знаті й розпалювання розбрату між її представниками, спроби підкупу місцевих правителів з метою «схиляння до послуху»;

3) безпосередні військові дії починалися тільки тоді, коли колосальними зусиллями російських емісарів удавалося посварити між собою азіатських правителів, тим самим позбавивши об'єкт свого завоювання можливих союзників;

4) накопичення царським урядом докладних відомостей про стан справ у азіатських народів з використанням налагодженої системи постійних інформаторів.

Про роботу російської агентури, підкреслюючи її особливу роль у здійсненні експансії, Вамбері писав так: «Завдяки невсипущій пильності своїх емісарів і невтомному прагненню своїх дипломатів петербурзький кабінет часто про найбільш таємні події в сусідній країні дізнається швидше

і ґрунтовніше, ніж сам тубільний уряд. Незалежно від того, що в Петербурзі існує спеціальне товариство, яке має можливість отримувати користь із практичного знайомства його членів з різними частинами Азії, Росія нерідко використовує якогось киргиза, бурята, черкеса або монгола, якому дано російське виховання, як своє знаряддя в його цілком або наполовину підкореній вітчизні. В Англії ми бачимо зовсім протилежне» [1]. Говорячи в цілому про очевидні речі, Вамбері акцентує увагу на тих методах, які в країнах Заходу вже на той час відійшли в минуле, а росіянами все ще продовжували використовуватися. Крім цього, Росія показана як антипод усього цивілізованого світу, який сам собі надав право на розпорядження долями цілих народів. Нарешті, стає очевидним, що глибина проникнення російської агентури якраз і була визначальним фактором, який забезпечив усі подальші заходи із захоплення, а потім і підкорення державних утворень тюрків і угро-фінів.

Усі відомості, одержувані Москвою про тюрків і угро-фінів, об'єднані в кілька основних груп джерел [2]:

– спогади і щоденники учасників військових походів – опис експансії як мирного напряму зовнішньої політики, опір місцевого населення (чи не правителям);

– записки і щоденники мандрівників – докладний географічний опис (збір відомостей наукового характеру);

– статистичні відомості та аналітичні матеріали органів влади, створених після захоплення територій – найвідоміші – Писцова книга Яренського повіту (1628–1629 рр.), Переписні книги (1646 і 1678 рр.) – містили дані з топонімії, гідронімії, фамільного й іменного складу, міграції населення, адміністративного устрою, оподаткування, стану селянського господарства (землеробства, полювання, рибальства, промислів), складу сім'ї, питань історії та мови, опису сіл, кількості жителів, церкви, земельних відносин [3]. Також велися дозорні, межові та розшукові книги.

В інтерпретації російських істориків імперських часів причини експансії самодержавної влади на території проживання тюркських і угро-фінських народів виглядають так:

1) територія Середньої Азії була для Росії розмінним ринком для реалізації товарів з низьким рівнем конкурентоспроможності;

2) можливість необмеженої безмитної торгівлі та вивезення місцевих товарів у разі приєднання (до кінця XIX ст. за рік вивозилося до 18 найменувань товарів);

3) через територію Середньої Азії привабливим виглядало прокладання нових транзитних шляхів для торгівлі з багатими країнами Азії – Китаєм та Індією (розвиток дипломатії через торгівлю);

4) прагнення царизму до компенсації за поразки у війнах за участю сильних європейських армій (Північна війна, Кримська війна);

5) англо-російські протиріччя на Близькому і Середньому Сході;

6) міркування воєнно-стратегічного характеру (позиції для подальшої експансії на схід);

7) наявність значної кількості природних ресурсів – цінні будівельні матеріали (Тівдійські мармурові ломки): мармуроподібні або зернисті вапняки і доломіт, глинисті сланці, що мають щільне утримання, пісковики, що складаються з дрібних зерен кварцу, пов'язаних кварцовим цементом, солом'янський камінь (солом'янська брекчія) або діорітовий конгломерат, діорити з порфірами (31 різновид). Видобуток мармуру почалася в 1768 р., завод відкрився в 1807 р. і виробляв камінь для будівництва соборів (Казанський, Ісаакіївський) [4];

8) можливість використання місцевого населення як ресурсу безкоштовної робочої сили (більше 60-ти видів місцевих ремесел, продукція яких не виходила за межі локальних ринків, стали легкою здобиччю для російської економіки);

9) наявність значних територій для розселення торговців і колоністів (відставних військовослужбовців).

Щоб надати більшої значущості своїм завоюванням, росіяни ставили їх в один ряд з колоніальними успіхами Англії, Франції, Іспанії та Німеччини. М. Ядрінцев із цього приводу писав: «Нововідкриті країни Північної Азії і Сибіру для російської держави мали, однак, не менш важливе значення, ніж придбання великих заатлантичних колоній – для європейців» [5, с. 2]. При цьому були визначені основні напрями російської політики в цих регіонах, що характеризують її колоніальну сутність. Звернемо увагу на них:

1) ізоляція від передньоазіатських ринків і відкриття їх для Росії;

2) вивезення через Урал дорогоцінних хутр, поставки яких проводилися і на європейські ринки;

3) вивезення лікарських рослин;

4) поставки чаю з Індії через Сибір;

5) розвідування покладів «мінеральних багатств» – срібла, міді, коштовного каміння, золота;

6) вивезення мамонтової кістки й інших традиційних азіатських товарів;

7) товарообмін з Азією через Бухару, Джунгарію і на кордонах Китаю (торговий оборот – до 10 000 рублів на рік).

Поряд із зазначеними вище факторами російські чиновники порівнювали уявні вигоди від своїх завоювань із можливими витратами на ці цілі. У руслі ідеології російського експансіонізму, яка наказувала мінімізацію витрат на нові придбан-

ня, невигідність балансу за утримання нового краю могла бути визначена за допомогою таких стратегічних і економічних факторів, як:

1) великі витрати на утримання війська (насамперед була створена ландміліція – спеціальні підрозділи «для охорони кордонів», а фактично – каральні структури для відсічі бунтівному місцевому населенню, яке виступало проти колонізації прикордонних із Сибіром територій російськими купцями);

2) низькі доходи, одержувані з оподаткування тубільців (їхня середня зарплата за російських окупантів становила в середньому 12–34 рублі на місяць, у зв'язку з чим відсоток прибуткового податку був низьким);

3) пільгові умови торгівлі для російських купців і промисловців, які погодилися на освоєння нових територій (зниження мит і прибуткових податків).

З вищевикладеного очевидно, що території, в межах яких існували незалежні державні утворення тюрків і угро-фінів, розглядалися росіянами виключно як колонії. Згаданий вище імперський історик М. Ядрінцев із цього приводу писав: «Російський народ своїм розселенням на півночі і сході достатньо довів свої колонізаційні здатності. Що Росії судилася за матеріальним становищем колонізаторська роль, і що вона сама схожа швидше на величезну колонію між заходом і сходом, це відзначають європейські письменники, які займалися її долею» [5, с. 698]. У світлі наведеної позиції, починаючи з петровських часів, будь-яка діяльність російських чиновників, купців, учених, офіцерів і дипломатів, пов'язана з «відкриттям» східних земель і збором відомостей про них, розглядалася як подвиг і щедро винагороджувалася як «служіння Богу і Батьківщині».

Чимало уваги царський уряд приділяв і вихваляння своїх «героїв», поширенню слави про їхні «подвиги» серед підданих. Так, наприклад, німецький професор другої половини XVIII ст. І. Фішер, який входив до складу Імператорського наукового товариства, у своїй праці з історії завоювання Сибіру писав: «Греція, Рим, старий і новий світ можуть хвалитися героями своїми, скільки хочуть; я не знаю, чи наважилися б вони на те, що сибірські герої наші <...> чи наважилися б вони з малим числом людей напасти на такі великі народи, восьму частину землі, та при тому ще незручні та небезпечні між усіма частинами» [6, с. 630–631]. Така пропаганда слугувала збільшенню числа «експедицій» з Росії в східному напрямку. Суть цього явища полягала в тому, що який-небудь купець або воєначальник звертався особисто до царя з письмовим проханням направити його разом із військом для розвідування стратегічно важливих для держави територій з подальшим складанням докладної карти місцевості та її опису. Фактично ж керівник «експедиції» мав особливе завдання за іменним указом «схилити до послуху» місцевого правителя, а його військо виробляло каральні акції серед місцевого населення. Воїни, загиблі в протистояннях із місцевими повстанцями, також позиціонувалися як герої, які постраждали в «нелегкій боротьбі» за підкорення нових земель.

Оцінки російських істориків пострадянського періоду практично не відрізняються від їхніх попередників. Одним із найбільш відомих дослідників у цьому питанні був В. Похльобкін. Так, у 2001 р. він писав: «Татарські держави були першими східними сусідами Росії. Разом з іншими народами, що населяли ці держави, і перш за все з угро-фінськими народами – мордва, марійцями, мансі, удмуртами, комі-перм'яками, хантами, а також з чувашами, кетами, татарські народи брали фактично участь у складанні і створенні багатонаціональної Російської держави на великій території від Оки до Єнісею» [7, с. 165]. Згадуючи при цьому ще й про «вроджену покірність» російського народу, автор викладає неоімперський погляд на російську експансію щодо перерахованих ним народів, зберігаючи при цьому основні посили імперської та радянської науки.

Аналіз історіографії та джерельної бази дозволяє виділити поряд із «цивілізаційною місією» і колоніалізмом ще один фактор, за допомогою якого росіяни довели «велич» своєї експансіоністської політики в Середній Азії і Сибіру. Йдеться про політику «захисту кордонів». При цьому слід зазначити, що якщо у випадку зі знищенням гетьманської України та Кримського Ханства в останній чверті XVIII ст. російське самодержавство мотивувало свої дії нібито виключно захистом своїх південно-західних кордонів, то державні утворення тюрків і угро-фінів підлягали винищенню як такі, що становили істотну загрозу не тільки для Росії, але й для всіх європейських країн: «Хоча такі люди не в змозі були винищити затверджене російське володіння в Сибіру, однак грабежем, смертовбивством і вогнем могли заподіяти велику шкоду, інших собі подібних похитнути в їхній вірності і заводити невпинні обурення» [6, с. 323]. Саме цей аргумент і був серед ключових у російській зовнішньополітичній риториці. Так, багато придворних істориків з гордістю відзначали, що до кінця XVI ст. всі татарські держави (Золота Орда, Казанське, Астраханське, Сибірське ханства і Ногайська Орда) перестали існувати, їхня територія і населення ввійшли до складу «об'єднаної Росії». При цьому часто підкреслювалося, що російські кордони з кінця XVI ст. – з початку XVII ст. «переступили з Європи в Азію, за Уральський хребет», що сприяло створенню «багатонаціональної держави». Із цим періодом

зазвичай пов'язують набуття Росією статусу імперії, яка представляла собою свого роду «спільноту держав» – якогось контрольованого союзу «великих державних утворень», серед яких насамперед згадуються Україна, Білорусія, Прибалтика і частина Фінляндії.

Висновки. Викладене вище свідчить, що причини та передумови російської експансії щодо тюркських та угро-фінських народів у різні часи опосередковувалися такими факторами, як «цивілізаційна місія» Москви, колоніалізм як основа її зовнішньої політики, а також необхідність «захисту кордонів» (причому як власних, так і західноєвропейських держав). Усі вони зводилися до маскування стратегічного значення територій Середньої Азії та Сибіру для самодержавства. Саме тому формування конкретних причин та передумов конкретних завойовницьких дій опосередковувалося тривалим і детальним збиранням відомостей щодо підкорюваних територій і їхнього населення з подальшим визначенням шляхів якомога швидшої та повної їх окупації. Існування самостійних тюркських та угро-фінських державних утворень не відповідало задачам російської зовнішньої політики.

Література

1. Костенко Л. Средняя Азия и водворение в ней русской гражданственности. Санкт-Петербург, 1870. 358 с.

2. Левтеева Л.Г. Присоединение Средней Азии к России в мемуарных источниках (историография проблемы). Ташкент : Изд-во «Фан» Узбекской ССР, 1986. 143 с.

3. Документы по истории коми. Сыктывкар, 1985. 386 с.

4. Олонецкий сборник. Петрозавдоск, 1886. Выпуск 2-й. 364 с.

5. Ядринцев Н.М. Сибирь как колония в географическом, этнографическом и историческом отношении. Санкт-Петербург, 1892. 720 с.

6. Фишер И.Е. Сибирская история. Санкт-Петербург : Типогр. Акад. наук, 1774. 631 с.

7. Похлёбкин В.В. Татары и Русь. 360 лет отношений Руси с татарскими государствами в XIII–XVI вв., 1238–1598 гг. : справочник. Москва : Междунар. отношения, 2001. 192 с.

УДК 34.05
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.121

В. О. Чукаєва
кандидат історичних наук, доцент,
доцент кафедри теорії держави і права, конституційного права і державного управління
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара
orcid.org/0000-0003-2523-0585

ДО ПРОБЛЕМИ ТИПОЛОГІЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ СУЧАСНОЇ УКРАЇНИ

На сучасному етапі Україна перебуває в процесі інтеграції в систему європейського права. З огляду на це почалися реформи в різних сферах життя суспільства. Особливо це зачіпає правове поле. Відбувається зміна законодавства за європейськими стандартами. Це стосується конституційного, адміністративного, цивільного, фінансового та інших галузей права. Суспільство в очікуванні поліпшення якості життя та ефективності діяльності державної влади. Однак результат реформ негативний.

Тому назріло питання як практичне, так і теоретичне – визначити можливість імплементації сучасної правової системи України в романо-германську. Саме романо-германська правова система є основою формування європейських стандартів в ЄС. Для визначення такої можливості й потрібно об'єктивно визначити тип правової системи України на сучасному етапі.

У статті зроблено спробу проаналізувати вивченість цієї проблеми як у теорії права, так і в науці порівняльного правознавства. Це оцінка стану вивчення питання класифікації правових систем у порівняльному правознавстві. Визначено основні позиції вчених-компаративистів на сучасному етапі.

Так само розглядається питання про особливості формування правової системи України в ракурсі історичного процесу розвитку суспільства. Автор так само обґрунтовує свою позицію про можливість нової типології правових систем з урахуванням «слов'янської правової системи», «радянської» і «євразійської».

Розглядається проблема про вивчення наслідків впливу радянського права на правові системи колишніх республік Радянського Союзу. Наявне нове правове поле в суспільстві, яке сформувалося в межах його перехідного періоду від соціалістичної формації до капіталістичної, і це не можна не враховувати під час формування типології правових систем сучасного світу.

У статті висувається необхідність вивчення правової системи «перехідного періоду» колишніх республік Радянського Союзу. Автор так само позначає, що сьогодні узагальнюючих наукових праць із вивчення нової типології правових систем «перехідного періоду» в юриспруденції немає.

Автор також викладає в статті особливість вивчення цієї проблеми, яке повинно бути комплексним і в межах історичного процесу розвитку державності.

Ключові слова: правова система, класифікація правових систем, слов'янська правова система, євразійська правова система, правова система «перехідного становища» розвитку державності.

Chukaeva V. O. **TO THE PROBLEM OF TYPOLOGY OF THE LEGAL SYSTEM OF MODERN UKRAINE**

At the present stage, Ukraine is in the process of integrating into the system of European law. In this regard, the country began reforms in various spheres of society. This is especially true of the legal field. The legislation is being changed according to European standards. This applies to different branches of law – constitutional, administrative, civil, financial and other branches. Society is expecting an improvement in the quality of life and the effectiveness of the government. However, the result of the reforms is negative.

Therefore, a question, both practical and theoretical, is ripe – to determine the possibility of implementing the modern legal system of Ukraine into the Romano-Germanic one. It is the Romano-Germanic legal system that is the basis for the formation of European standards in the EU. To determine such a possibility, it is necessary to objectively determine the type of the legal system of Ukraine at the present stage.

The article makes an attempt to analyze the study of this problem, both in the theory of law and in the science of comparative jurisprudence. The assessment of the state of the issue of classification of legal systems in comparative jurisprudence is given.

The issue of the peculiarities of the formation of the legal system of Ukraine from the perspective of the historical process of the development of society is also considered. The author also substantiates his point of view about the possibility of a new typology of legal systems, taking into account the "Slavic legal system", "Soviet" and "Eurasian".

The article deals with the problem of studying the consequences of the influence of Soviet law on the legal systems of the former republics of the Soviet Union. The presence of a new legal field in society, which was formed during its transition period from the socialist formation to the capitalist one, cannot be ignored in the typology of legal systems.

The article puts forward the need to study the legal system of the "transition period" of the former republics of the Soviet Union. The author also indicates that today there are no generalizing scientific works on the study of a new typology of legal systems of the "transitional period" in jurisprudence.

The author also sets out in the article the peculiarity of the study of this problem, which should be comprehensive, and within the framework of the historical process of the development of statehood.

Key words: lawful system, classification of lawful systems, Slav lawful system, Eurasian lawful system, lawful system "transient state" of the development of statehood.

На сучасному етапі розвитку національних правових систем у глобалізаційних процесах світу стоїть гостро питання віднесення їх до типу правових сімей, які сформувалися на сучасному етапі розвитку цивілізацій. Саме під час обрання ефективного підходу до імплементації українсько-

© В. О. Чукаєва, 2020

го права в європейське правове поле необхідно визначити особливості розвитку правової системи України. Це потрібно для можливості під час правотворчого процесу суб'єктів державного управління формувати, застосовувати, контролювати розвиток законності в країні.

У традиційній для нашої науки класифікації правових сімей на сім'ї загального, романо-германського, англо-американського, традиційно-звичаєвого, релігійного та соціалістичного права використовувалось одразу кілька різнохарактерних критеріїв: техніко-юридичні, соціально-економічні, ідеологічні, ментальні та інші. Саме ця класифікація відповідала усталеним науковим підходам, а також наявним державно-правовим реаліям світу. Тож вона була загальновизнаною свого часу в науково-юридичній літературі [1].

На сучасному етапі ця типологія потребує уточнень. Це пояснюється тим, що система державного управління відійшла від соціалістичної ідеології, що привело до необхідності визначити дійсну правову природу колишніх республік Радянського Союзу. Водночас у цих держав є низка суттєвих особливостей, які не дають їм змоги вписатися у традиційну систему романо-германської правової сім'ї. Також сама категорія у теорії права «правова система» має різні підходи визначення. Це пояснюється тим, що правова система є складним соціальним явищем, для якої характерні особливі риси її змісту як наукової категорії. Її визначення багато в чому залежить від особливих елементів змісту – «правова система». Це пояснює, чому в наукових працях Ю. Оборотова, М. Мірошниченко, Є. Харитонова, А. Саідова, К. Цвайгерта надається різна типологія правових систем східнослов'янських держав, зокрема правової системи України. Неоднозначна класифікація правових систем у дослідженнях компаративістів зумовлена новою політичною, соціально-економічною духовною ситуацією, яка склалась у світі через розвал СРСР. Глобальні зміни, які відбулися в кінці 80-х – на початку 90-х рр. у східноєвропейських країнах, поява на політичній карті світу нових держав – України, Білорусі, об'єднаної Німеччини, нової Росії й інших республік – свідчать про необхідність теоретичного аналізу правового простору колись єдиного соціалістичного співтовариства Східної Європи.

Тому зараз метою дослідження є проаналізувати стан дослідження визначення сучасної типології правових систем на сучасному етапі в юриспруденції й визначити тип правової системи України. Саме зараз у сучасній компаративістиці, теорії права стоять завдання як визначення самої категорії «правова система», а також основних критеріїв, якими потрібно користуватися для точного визначення правової природи нових утворених держав після розвалу СРСР. Це дасть змогу співвіднести їх за специфікою до вже наявних правових спільнот, тому що склалась така ситуація, коли фактично з'явилася нова політична, соціально-економічна і, відповідно, законодавчо-юридична орієнтація держав, які ввійшли в період свого соціального оновлення.

Треба зазначити, що відхід від соціалістичної ідеології колишніх республік Радянського Союзу призвів до необхідності визначити їхню правову природу розвитку державності й права. Розв'язати цю проблему можливо, на нашу думку, тільки аналізуючи класифікацію правових систем на основі реалій державно-правової дійсності сучасного світу. Потрібно робити типологію на основі історичних фактів державотворення й результатів правового регулювання суспільних відносин у системі особливостей державного управління. Тоді результат процесу уніфікації права буде більш динамічним і цілеспрямованим [2, с. 437].

Сама класифікація правових систем виступає як функція порівняльного правознавства, яка дає змогу всебічно дослідити окремі правові системи й виробити практичні рекомендації щодо часткового або повного реформування, сприяє обміну досвідом між різними національними правовими системами для більш кращого їх формування та функціонування; створює передумови для можливого запозичення ефективних принципів, норм, інституцій одних правових систем іншими.

Під час класифікації національних правових систем потрібно враховувати історичні особливості розвитку суспільства в межах цієї держави і права. Визначати реальний фактаж економічного, політичного, культурного розвитку соціуму, а не бажаний із нальотом ідеологічних закликів офіційної влади. Тільки за такого підходу можлива ефективність здійснення правового регулювання суспільних відносин в умовах уведення нових стандартів, які переносяться з інших правових систем.

Результати класифікації правових систем, які об'єднані між собою на основі загальних ознак і рис, дають можливість законодавцю чітко визначити схильність національної правової системи до зближення, уніфікації до іншої правової системи – як приклад, правові системи України й Євросоюзу. Логічно припустити, що між схожими правовими системами, які належать до одного й того ж типу, набагато більше передумов до уніфікації, ніж між правовими системами різних типів.

На сучасному етапі правову систему України відносять до романо-германської правової сім'ї. Романо-германська правова система пропонує юристам великий комплекс його аналогів у вигляді різних інститутів (наприклад, як президентства, присяжних у суді і таке інше), які давно внесено до європейського законодавства. Водно-

час багато запозичених інституцій, які були механічно перенесені з одних правових систем в інші, стають малоефективними в системі правового регулювання й державного управління [3, с. 59]. На нашу думку, українська правова система не є унікальним феноменом, що несумісна з іншими правовими системами. Сучасна українська правова система є системою перехідного стану економіки, суспільства й держави. Це зумовлено тим, що вона орієнтована, згідно з Конституцією України, на ринкові відносини, а також на розбудову правової, соціальної держави [4, ст. 1]. Саме внаслідок своєї характеристики «перехідного стану» вона є більш сприйнятливою до нових інститутів, які можуть бути взяті з інших правових систем. Водночас правова система «перехідного стану» характеризується тим, що за наявності демократичної Конституції, у якій визначено, що життя людини є найвищою соціальною цінністю, фактично його стан існування не відповідає стандарту – «гідному рівня життя». Громадянин цієї держави перебуває під тиском номенклатурного, напівкримінального державного капіталізму, авторитарно-олігархічних тенденцій, які відтворюють елементи тоталітарного режиму – панівна ідеологія, державний контроль життя суспільства у всіх галузях діяльності (навіть у релігійній сфері).

Процес становлення правової системи підтверджує, що довіра до закону в українському суспільстві істотно похитнулася. Закон так і не став основою для формування демократичної системи права. Це породило уповільнення процесів систематизації права. Положення матеріального і, головним чином, цивільного, кримінально-процесуального, адміністративного й інших галузей законодавства характеризуються фрагментарністю й численними протиріччями. Такий стан законодавства впливає на ефективність проведення будь-яких реформ у державі. Реформи просто приречені на провал або тільки на часткову їх реалізацію, що не впливає на стан якості життя суспільства.

На сучасному етапі особливість стану правової системи України свідчить про те, що послаблення праворегулювального впливу української державності на розвиток соціально-економічних процесів і призвели до розвалу важливих секторів соціальної інфраструктури. Це підтверджує підвищення конфліктогенного потенціалу суспільства, а також зубожіння значної частки населення, концентрація величезного багатства в руках незначної соціальної групи – олігархату. Але все ж таки розвиток суспільства відбувається і створюється фундамент національної правової системи України як особливого еволюційного виду правової системи. Це зумовлено тим, що правова система України має свої особливості порівняно із загальними ознаками романо-германської правової системи, тому що вона швидше прерогативна, ніж нормативна, оскільки в ній найчастіше діють правові поняття, але не норми права. Також існує жорстка система залежності права від економіки, політики, традицій, звичаїв, моралі, і водночас приватне право значно поглинається публічним правом. Таке становище визначається тим, що в системі права акцент робиться на обов'язках, а не на правах громадян. Також спостерігаються пріоритет інтересів держави над інтересами громадян і тенденція об'єднання права й ідеології держави. Але за сприятливих умов використання механізму правового регулювання українське право має свій великий потенціал щодо подолання таких негативних явищ у системі державного управління і відносин держави й суспільства. Цей потенціал існує в особливостях власного історичного, соціально-політичного, духовного процесів розвитку інститутів держави і права. У власному розвитку права важливо зберегти самобутність української правової системи й посилити її наявні можливості. Це потрібно для того, щоб був дійсно процес взаємної інтеграції, природного зближення, а не одностороннього поглинання й поступового викорінення можливостей і оригінальності одної правової системи іншій.

Проте у вітчизняній і зарубіжній науковій літературі досліджується питання, чи зберігає українська правова система свій відносно самостійний характер або ж вона є частиною романо-германської правової сім'ї [5, с. 92–129]. Це питання є в науковому світі досить дискусійним. Наприклад, на думку О. Скакун, українська правова система належить до романо-германського типу правової системи на правах «особливого європейського різновиду» [6]. Водночас щодо суті змісту «особливого європейського різновиду» аргументованих пояснень не дається, тому що римське право, яке є основою романо-германської правової системи, не може служити переконливим обґрунтуванням щодо ідентичності романо-германської правової системи та правової системи України [7]. Якщо розглянути вплив шляхом рецепції римського права на право Русі, то тут рецепція відбувалася переважно в галузі канонічного права, коли Русь приймала християнство. Водночас норми візантійського канонічного права видозмінювалися через призму східнослов'янських звичаїв і традицій. Тому тільки на основі формальних ознак стверджувати про належність правової системи України до романо-германської, на нашу думку, не зовсім об'єктивно. Потрібно враховувати особливості історично шляху розвитку правової традиції східнослов'янського етносу. Досить тільки вказати на особливі історичні епохи розвитку державності й формування права сучасної України – Київська Русь, Русь у складі Монгольської імперії, а згодом Золотої Орди, Галиць-

ко-Волинська Русь у складі Великого Князівства Литовського, Речі Посполитої, Російської імперії та Австро-Угорської. Також ми не можемо не враховувати правового розвитку України в єдиній групі соціалістичної правової сім'ї. Отже, характерні риси правової системи України відрізняються від романо-германської, і можна їх визначити тільки за умови комплексного вивчення історичного розвитку права в його цілісності.

Багато вчених-компаративістів вважає, що українська правова система зі спадщиною колишньої соціалістичної правової сім'ї зберігає свій відносно самостійний характер і не належить до жодної іншої правової сім'ї. Водночас побутує й інша думка: правова система України належить до особливого еволюційного різновиду – слов'янської правової сім'ї [8, с. 167]. Виділення слов'янської правової сім'ї як самостійної гілки правової цивілізації має певну новизну, а тому потребує додаткового вивчення, аналізу й обґрунтування.

Особливістю наведеного варіанта типології правової сім'ї, що передбачає самостійну родину слов'янського права, є прагнення відобразити комплексний підхід до вже відомих типологій правових систем. З представленої класифікації не випадають (на відміну від деяких сучасних трактувань) нормативний регіон і, відповідно, правова спільність. Ця спільність була створена країнами переважно східнослов'янського етнічного походження, що належали раніше до соціалістичної правової сім'ї. Йдеться про держави колишнього СРСР: Білорусь, Україну, Росію, які становили, зокрема, на думку французького компаративіста Р. Давида, особливу сім'ю соціалістичного права.

Підставою для виділення цієї правової спільності як окремої, специфічної правової сім'ї були свого часу соціально-економічні та ідеологічні критерії, які знаходили концентроване вираження в поняттях «суспільно-економічна формація», «соціальний лад суспільства», яка за допомогою права прагнула затвердити й розвивати державну (політичну) владу названих держав. Безумовно, існує й інша думка: українська правова система належить до євразійської правової сім'ї [9]. Підставою такої типологізації правової системи України є твердження, що існування локальних цивілізацій є основним моментом у становленні правових систем і державних інститутів. Тому й розвиток України необхідно пов'язувати не з утворенням давньоруської або сучасної української держави, а зі становленням цивілізації, спочатку слов'янської, а потім – євразійської, яка несе в собі сліди скандинавізму, візантизму, монголо-тюркства, західноєвропейства [10; 11]. Водночас монголо-тюркський (східний) елемент є основним елементом ідеї євразійства про існування східнослов'янської цивілізації, розвиток якої відбувається між східним і західним світом.

Саме монгольський період (XIII–XV ст.) розвитку держави і права східнослов'янського етносу заклав ті особливі риси надцентралізованого управління Російської імперії, у складі якої протягом тривалого часу перебували території України. Хани Золотої Орди, позбавивши удільні руські князівства політичної самостійності, змінили принципи формування правового поля суспільства. Закон – це воля хана, а основою волевиявлення князів є ханські ярлики. Ярлики сприяли розвитку нетипового для домонгольської Русі виду правових актів – княжих грамот, що відбивали одноосібне волевиявлення князів. У домонгольський період такі грамоти були швидше винятком із правил [12, с. 208]. Тепер воля князя – закон, який оформлявся у формі грамот, а згодом – як укази. Усе це сприяло тому, що уявлення про норми права як державного і особистого на кілька століть були абсолютно виключені із системи світогляду східнослов'янського етносу. Він постійно перебував у ситуації послідовного, абсолютного безправ'я. Зокрема, юридичні, правові норми, що ввійшли через римське право в побут середньовічних європейських держав, не тільки не мали жодних коренів у Російській імперії, але і не змогли прижитися і пізніше, коли Середньовіччя закінчилося в Європі, а в Московії зникло панування золотоординських ханів. Для правових норм будь-якого характеру в Російській імперії просто не виявилося того середовища, де вони могли б існувати й розвиватися. Будь-які юридичні, правові, фіксовані відносини були фактично дискредитовані як чужі російським умовам і досвідом їхньої повної відсутності в період золотоординського іга. Саме право Золотої Орди дозволило на Русі узаконити свавілля феодалів і посадових осіб держави. Це стало характерною рисою правової системи східнослов'янського етносу, а також для систем Російської імперії, СРСР, наявних сучасних незалежних республік. Наприклад, інститут президентства має характерні риси монархічної форми правління – цілком узаконена безстроковість правління президента й існування указів глави держави, які часто суперечать Конституції держави та конституційним законам. А під час аналізу причин відсутності ефективності в діяльності державної служби вказується корупція.

Тому, характеризуючи правову систему України, вчені-юристи, які дотримуються думки про існування в класифікації правових систем – євразійської, вказують, що в реальній правовій дійсності України в роки перетворень і змін зберігається значна частина характерних рис минулої правової системи. Це, безумовно, зумовлює і максимальний ступінь централізації системи державного управління, а саме: зосередження реальної державної влади в інституті глави держави; від-

сутність системи стримувань і противаг у структурі трьох гілок влади; адміністративно-територіальні одиниці перебувають під адміністративним контролем призначених центром чиновників; у державному режимі домінують авторитарні й командно-адміністративні методи управління; у системі управління домінує виконавча влада; є Конституція і парламент, але водночас у Конституції розподіл повноважень вищих органів держави закріплено так, що вирішальну роль на всіх щаблях управління відіграють не виборні колегіальні органи, а органи одноосібні [13, с. 115–116]. Водночас механізм правового регулювання здійснюється на основі підзаконних актів, які створюються в системі виконавчої влади та інституту глави держави.

Отже, на нашу думку, варто погодитися з теорією Ю. Оборотова, який пропонує виділити особливу правову сім'ю – євразійську, оскільки правова система України (зокрема, Росії та Білорусі) дуже відрізняється від романо-германської правової системи, системи загального права та інших правових систем. Це пов'язано з тим, що розвиток правової системи України необхідно пов'язувати не з утворенням давньоруської або сучасної української держави, а зі становленням цивілізації, спочатку слов'янської, а потім – євразійської, у якій більшою мірою наявний монголо-тюркський елемент, що був утілений у правову систему України, коли її території перебували у складі Російської імперії.

На сучасному етапі, у період кризи державного управління в Україні, вченим-компаративістам необхідно розглянути можливість ефективної інтеграції української правової системи в систему європейського права; водночас виявити об'єктивні можливості створити реальний ефективний механізм правового регулювання з «європейськими стандартами» суспільних відносин у побудові демократичних інститутів у системі права й держави України. Це повинно стати основним напрямом розвитку компаративного права в Україні на сучасному етапі. Саме компаративне право є основним інструментом в аналізі можливостей забезпечення правових гарантій, існування реального правового розв'язання проблем державного управління, які виникають у сучасних суспільних відносинах України.

Література

1. Див.: Порівняльне правознавство : підручник / за заг. ред. О.В. Петришина. Харків : Право, 2012. 272 с.; Алексеев С.С. Общая теория права: курс в двух томах. Москва : Юрид. лит. 1981. Т. 1. 361 с.; 1982. Т. 2. 360 с.; Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. Москва : Издательство НОРМА, 1996. 432 с.

2. Марченко М.Н. Курс сравнительного правоведения. Москва : ООО «Городец-издат», 2002. – 1068 с.

3. Арановский К.В. В преддверии сравнительного правоведения. *Правоведение*. 1998. № 2 (221). С. 57–68.

4. Конституція України. Київ : Юрист, 2014. 48 с.

5. Кравчук М.В. Проблеми теорії держави і права. Київ : Професіонал, 2004. 400 с.

6. Скакун О.Ф. Общее сравнительное правоведение: основные типы (семьи) правовых систем мира. Київ : Видавничій Дім «Ін Юре», 2008. 464 с.

7. Мірошниченко М.І. Методологічні передумови класифікації правової системи України. *Право України* : Респ. юрид. журнал. 11/2003. № 11. С. 33–36.

8. Синюков В.Н. Российская правовая система. Москва : Норма 2010. 672с.

9. Оборотов Ю.М. Традиції та інновації у правовому розвитку. *Психологія і суспільство* : Укр. наук-екон. та соц.-псих. часопис. 01/2004. № 1. С. 15–42; Оборотов Ю.М. Євразійська правова сім'я: перетворення нашого права. *Конституційне будівництво в Україні: теорія і практика* : матеріали міжн. наук.-практ. конф., присв. 4-й річниці Конституції України, 1–3 червня 2000 р.; Закарпаття, Україна. Ужгород, 2000. С. 195–198.

10. Кульпин Э.С. Цивилизационный феномен Золотой Орды. *Колонизация Южнорусских степей в XIII – XV вв. Общественные науки и современность*. 2001. № 3. С. 74–89.

11. Клименко О.С. Формування українського права та його взаємодія з іншими правовими системами. *Право України*. 2001. № 9. С. 85–88.

12. Почекаев Р.Ю. Право Золотой Орды. Казань : Изд-во «Фэн» АНРТ, 2009. 260 с.

13. Чиркин В.Е. Основы сравнительного государствоведения. Москва: Издательский дом «Артикул», 1997. 352 с.

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 342.41
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.122

Г. В. Берченко
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного права України
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
orcid.org/0000-0002-0365-9009

КОНСТИТУЦІЯ І ОСНОВНИЙ ЗАКОН: СПІВВІДНОШЕННЯ

У статті з'ясовано співвідношення конституції та основного закону. У літературі постійно точаться дискусії з приводу того, коли саме у світі з'явилися перші конституції. Так само постає питання: хто із самого початку звернувся до поняття конституції в доктринальному розумінні, описуючи відповідне вже існуюче поняття або ж пропонуючи запровадити конституцію як певну ідеальну модель на практиці? Паралельно не вщухають спори щодо співвідношення конституції та основного закону, сучасного змісту конституції як державно-правового явища.

Зроблено висновок про те, що вчення про конституцію формувалося поступово, еволюційно. Конституцію почали сприймати як державний устрій або форму правління, не одразу ототожнюючи її з окремим писаним формальним джерелом з відповідною назвою. Паралельно розвивалося вчення про основні закони, під якими розумілися саме норми і правила, хоч їхня форма могла бути різною. З'ясовано, що до появи конституцій у формальному значенні особливо важливо підкреслити її ґенезу – вона виросла із матеріального значення, будучи доповненою на певному історичному етапі значенням формальним. Термін «конституція» поступово витіснив термін «основний закон», хоч і в деяких країнах дотепер залишився у вжитку через різні історичні причини як синонім конституції. Досить велику традицію вживання терміна «основний закон» мають німецькомовні країни. Сьогодні у Федеративній Республіці Німеччина конституція названа саме «Основний Закон». Відповідна мотивація щодо назви була зумовлена, за задумом авторів, тимчасовим характером дії ухваленого після Другої світової війни у 1949 році акта (який зберіг свою чинність дотепер). Чинна нині Конституція Угорщини 2011 року носить також назву «Основний Закон». Іспаномовні держави мають свій аналог «основного закону», що вживається як синонім конституції – «Carta Fundamental».

Ключові слова: конституція, основний закон, ФРН, Угорщина, Україна.

Berchenko H. V. **CONSTITUTION AND FUNDAMENTAL LAW: CORRELATION**

The article clarifies the relationship between the constitution and the basic law. There is a constant debate in the literature about when the first constitutions appeared in the world. The question also arises as to who from the very beginning turned to the concept of constitution in the doctrinal sense, describing the corresponding already existing concept or proposing to introduce the constitution as a certain ideal model in practice. At the same time, disputes over the relationship between the constitution and the basic law, the modern content of the constitution as a state and legal phenomenon do not subside.

It is concluded that the doctrine of the constitution was formed gradually, evolutionarily. The Constitution began to be perceived as a state system or a form of government, not immediately identifying it with a separate written formal source with the appropriate name. In parallel, the doctrine of the basic laws developed, which meant precisely the rules and regulations, although their form could be different. It is concluded that before the emergence of constitutions in the formal sense, it is especially important to emphasize its genesis – it grew out of material significance, being supplemented at a certain historical stage by the formal meaning. The term "constitution" has gradually supplanted the term "fundamental law", although in some countries it has remained in use for various historical reasons as a synonym for the constitution. German-speaking countries have a long tradition of using the term "fundamental law". Today in the Federal Republic of Germany, the constitution is called the "Fundamental Law". The corresponding motivation for the name was due, according to the authors, to the temporary nature of the act adopted after the Second World War in 1949 (which has remained in force to this day). The current Constitution of Hungary in 2011 is also called the "Fundamental Law". Spanish-speaking states also have their own analogue of the "fundamental law", which is used as a synonym for the constitution – "Carta Fundamental".

Key words: constitution, fundamental law, Germany, Hungary, Ukraine.

Чи є конституція основним законом і якщо так, то чому? Відповідь на це питання лежить в історичній площині, проте на нього не можна відповісти також без звернення до сучасної доктрини та державно-правової практики.

Метою статті є з'ясування співвідношення конституції та основного закону. Завданнями статті є: встановити історичну ґенезу основних законів; з'ясувати погляди на співвідношення конституції та основних законів у науці; з'ясувати практику використання терміна «основний закон» як синоніму конституції.

Щодо аналізу останніх досліджень варто відзначити, що відповідна проблематика ґрунтовно

© Г. В. Берченко, 2020

розглядається в науці. Про це свідчать дослідження А. Есмена [1], Е. Понтовіча [2], В. Шаповала [3], К. Шмітта [4] та інших.

Основні закони зовсім не означають законів незмінних, хоча в попередні часи вони розумілися іноді в цьому сенсі. У середні віки замість одного основного закону існували окремі станові привілеї або вольності, які складалися договірним шляхом і не могли змінюватися інакше, ніж за згодою сторін. Цей порядок випливав із розуміння держави не як єдиного цілого, а як сукупності різних суспільних союзів і осіб, з різними правами і обов'язками [5, с. 319].

Як стверджує О.В. Тарановський, основні закони (lois fondamentales) держави – це об'єктивні межі, що покладені королівському повновладдю. Вони випливають із життєвих потреб самої держави. Ця сторона справи знаходить свій вираз у протиставленні закону державця (loi du roi) і закону держави (loi du royaume). Вказане протиставлення було сформульоване Паризьким парламентом на lit de justice 4 липня 1581 року. Король Генріх III з'явився в парламент, щоб провести актом свого повновладдя фінансові едикти, які парламент відмовився реєструвати. Незважаючи на присутність короля, парламент упирався у своїй відмові, поки не отримав прямого наказу приступити до реєстрації. Беручи до уваги це найвище веління, перший президент (голова) заявив, що «по закону короля, який полягає в його абсолютній владі, едикти могли пройти; але за законом держави, який полягає в розумі та справедливості, вони не могли і не можуть бути оприлюднені». Закон держави і є тим верховним поняттям, під яким підводилися всі окремі основні закони. Це основний закон про непорушність зовнішнього суверенітету короля, визнаний парламентом у 1615 році; Салічний закон про престолонаслудівання, що урочисто підтверджений у 1593 році; закон про невідчужуваність королівського домену і деволюції особистого домену короля до корони, що міцно встановлені в судовій і політичній практиці парламенту; принцип неподільності державного правління, визнаний у встановленні регентства в 1643 році. Безсумнівно, що та вимога самообмеження, яку пред'являла королю парламентська догма, носила характер основного закону, або «істинного стану французької монархії», як це було сформульовано в 1652 році [6, с. 382–383].

Натомість Е.Е. Понтович не погоджувався з О.В. Тарановським у спробах довести зв'язаність короля основними законами, які не підлягають одноособовій зміні королем. В якому відношенні обмежують королівську владу постанови про незмінність монархічної форми правління, про зовнішній суверенітет держави? Ці формули можуть бути віднесені до основних законів у матеріальному смислі, але жодним чином – до тез про формальні обмеження королівської влади. Ряд інших постанов справді носить характер обмежень, але їхнє походження ґрунтується на феодально-становому ладі. Загалом, на його думку, з ідеєю абсолютної монархії несумісна ідея закону, що має особливу формальну силу, ідея конституції, оскільки в незв'язаності короля законами і полягає сутність абсолютизму [2, с. 24–26].

Варто погодитися із Б.М. Чичеріним у тому, що сама відмінність між основними законами і звичайними існує не скрізь. Практичне значення воно має лише там, де правом видавати і змінювати основні закони і звичайні наділені різни влади, тобто там, де влада установча відокремлена від законодавчої. В Англії, де обидвома владами наділений король у парламенті, це розмежування не існує [5, с. 318]. Це дуже важлива теза. Адже виходить, що може існувати конституція в матеріальному значенні (поза розумінням основного закону саме як акта найвищої юридичної сили). Наголосимо, що йдеться про відсутність у британському праві основних законів у розумінні формальної відмінності й вищої юридичної сили порівняно зі звичайними законами. За матеріальним критерієм їх можна виділити. Фактично йдеться виключно про характер предмета регулювання (матеріальний критерій), а не критерій вищої юридичної сили.

Тому саме приклад США і Франції показує значення основних законів у формальному сенсі за критерієм юридичної сили. До XVIII ст., коли відбулися американська і французька революція, державне право різних європейських країн спиралось майже виключно на звичай. Лише іноді зустрічалися деякі писані конституційні тексти, частіше за все урочисті заяви, щодо яких монарх давав свою згоду, яким він обіцяв слідувати сам, а також від імені своїх нащадків, а іноді трактати й капітуляції, укладені незалежними державами в момент, коли вони погодилися об'єднатися в єдину державу. Англія, що залишилася поза революційним рухом XVIII ст., зберігала конституцію саме такого роду. Більшою частиною англійське державне право засновано на звичаї; воно містить лише невелику кількість писаних законів, найважливіші з яких такі: Велика Хартія і її пізніші підтвердження, петиція прав, Білль про права, Акт про престолонаслідування 1700 р. і трактати про приєднання Шотландії та Ірландії. Публіцисти XVIII ст. уявляли собі конституцію не інакше, як у вигляді основного і систематичного писаного закону. Таке уявлення будувалося на трьох міркуваннях. По-перше, тоді всіма визнавалася перевага писаного закону над звичаєм; у формі закону слід було виразити конституційні норми. По-друге, люди XVIII ст. охоче дивилися на нову конституцію, проголошену суверенним народом,

як на відновлення суспільного договору, отже, необхідно було виразити умови цього договору в найбільш урочистій і повній формі. Нарешті, вони думали, що редаговані таким чином конституції, ясні й систематичні, могли слугувати чудовим знаряддям політичного виховання, оскільки вони, безперечно, поширять серед громадян знання їхніх прав і водночас прив'яжуть їх до цих прав [1, с. 386].

Досить активно вживається поняття «основний закон» у північній Європі. Основним законом прямо в тексті названа була «Форма правління» Швеції 1809 р. Як стверджує М.О. Ісаєв, термінологічно поняття «конституція» в цих країнах відсутнє. Замість нього вживають термін «основний закон» (Grundlov), який протиставляється континентальній і англо-американській традиції, що виражається терміном «constitution». Більш змістовним вважається термін «forfatning» (дат./норв.), «forfattning» (швед.), аналогічний німецькому «Verfassung», який вживається для позначення всіх норм, що регулюють вищу державну владу (statsstyre), незалежно від того, чи закріплені вони в одному або в декількох правових актах, або ж вони взагалі не закріплені в письмовій формі. Звідси випливає: навіть маючи формальний акт, який має назву «Основний закон» (Данія, Норвегія) або «Форма правління» (Швеція), конституція в цих країнах у матеріальному сенсі являє собою сукупність актів, що складаються з норм одного порядку, що визначає передусім, хто може здійснювати державно значимі дії. Сюди ж, у цю групу, входять також норми, що регулюють права і свободи громадян, оскільки вони говорять фактично про те, що не повинні вчиняти органи держави. Регулювання йде знову ж таки по лінії визначення компетенції, проте вже в негативному сенсі. Таким чином, виникає проблема: чи містить конституція норми формального чи матеріального права [7, с. 149].

Як зазначав С.А. Котляревський, Основні Закони Російської Імперії 1906 р. належать до класу писаних конституцій. У цьому закони 23 квітня 1906 р. не уявляють нічого оригінального, і та обставина, що вони не називаються конституційними, жодним чином не змінює суті справи. Мотиви, за якими автори Основних Законів не вважали можливим вживати термін «конституція» або «конституційний», тут не мають значення. 23 квітня 1906 р. Росія отримала конституційну хартію [8, с. 6].

Офіційне застосування терміна «основний закон» характеризувало і радянську практику та практику країн так званої народної демократії, а згодом і соціалістичного табору. В Українській РСР у 1937 і 1978 рр. вжили подвійний титул – Конституція (Основний Закон). Але найбільш суттєвим є те, що визначення радянських конституцій як основних законів було одним із проявів концепції верховенства рад [3, с. 26].

Сьогодні окремі українські вчені (передусім С. Головатий) вживають через етимологічні причини термін «Основоположний закон». Проте офіційно (у преамбулі Конституції України) ми маємо згадку про Конституцію України саме як «Основний Закон» (відповідне словосполучення наведене в дужках) і тому маємо поважати чинне формулювання, хоча в перспективі, звісно, можна ставити питання про уточнення відповідного терміна під час прийняття нової Конституції України або внесення змін до чинної.

Досить велику традицію вживання терміна «основний закон» мають німецькомовні країни. Основні Закони Австро-Угорщини, вони ж конституційні закони, складалися з трьох частин. Закони унії, закони Австрії і закони Угорщини. Закони унії включали в себе, окрім різних правил, що стосувалися престолонаслідування, Прагматичну санкцію 1713 року і закони, спільні для Австрії та Угорщини, вотовані в грудні 1867 року, що встановлювали взаємні відносини двох держав і способи управління спільними справами. Основні закони Австрії складалися з різних королівських декретів, «дипломів», і указів, що стосувалися складу, привілеїв тощо Національного Рейхсрату і провінційних ландтагів. Конституційне право Угорщини базувалося на Золотій Буллі Андрея II, даної в 1222 році і що стосувалася станових привілеїв, згодом – на деяких законах 1790–1791 рр., що стосувалися політичної незалежності Угорщини і функціонування законодавчої та виконавчої влади; на законах 1847–1848 рр., що встановлювали відповідальність міністрів, і на одному законі 1868 р. [9, с. 302–303]. Вочевидь, саме через відповідні історичні передумови і традиції теперішня Конституція Угорщини 2011 року носить також назву «Основний Закон».

Досить повно описував свого часу значення терміна «основний закон» ("Basic Law,"Basic Norm or Lex Fundamentalis", в оригіналі німецькою мовою – "Grundgesetz") у 1928 р. Карл Шмітт. Вчений зазначав, що цей термін може мати такі значення:

1. У загальному, а не в точному сенсі – усі статути чи угоди, які, як видається, мають особливе політичне значення для осіб чи груп, що мали політичний вплив на той час, називаються «основними законами». Отже, численні угоди, поступки, привілеї німецьких маєтків щодо німецького кайзера називалися основними законами (leges fundamentales);

2. Основний закон = абсолютно непорушна норма, яка не може бути жоним чином змінена або порушена іншими нормами;

3. Основний закон = кожна відносно непорушна норма, яка може бути змінена або порушена

іншими нормами лише за кваліфікованих передумов;

4. Основний закон = останній уніфікований принцип політичної єдності та всього порядку. У цьому випадку цей термін є вираженням абсолютної концепції конституції;

5. Основний закон = кожен окремий принцип державної організації (основні права, поділ влади, монархічний принцип, так званий представницький принцип тощо);

6. Основний закон = остання норма для системи нормативних приписів. Тут виділяється нормативний характер і передусім підкреслюється «закон» в основному законі;

7. Основний закон = будь-який організаційний регламент юрисдикції та процедури політично найважливішої діяльності держави. У федерації це включає навіть установлення прав федерації окремо від прав її членів;

8. Основний закон = будь-яке обмеження державної влади чи діяльності через нормативні рамки;

9. Основний закон = конституція в позитивному сенсі, згідно з яким так званий основний закон не зводиться до статутних норм, а навпаки, його сутнісним змістом є політичне рішення [4, с. 94].

До речі, сьогодні у Федеративній Республіці Німеччина конституція названа саме «Основний Закон». Відповідна мотивація щодо назви була зумовлена, за задумом авторів, тимчасовим характером дії ухваленого після Другої світової війни у 1949 році акта (який зберіг свою чинність дотепер).

Як стверджує К. Хессе, вживання поняття «Основний закон» у чинному німецькому конституційному праві не прив'язано до попереднього змісту. Право імперії до 1806 року і право Німецької федерації розуміли під «Основним законом» фундаментальні норми, які повинні мати особливу стабільність і довговічність, проте які містять у собі лише окремі питання або комплекси питань особливої важливості, що означає існування багатьох основних законів і можливість виникнення нових. У цьому сенсі основним законом позначали спочатку капітуляцію Фердинанда III на виборах у 1636 році. До основних імперських законів відносили також Вестфальський мир 1648 року і Підсумковий акт головної Імперської постійної комісії від 1803 року. Право Германського союзу охоплювало багато основних законів, зокрема: германський Федеральний акт від 1815 року, Віденський підсумковий акт 1820 року і так звані органічні закони [10, с. 58]. Під «основним законом» розуміли часто щось особливо високе, святе, непорушне, що не може бути ані змінено, ані порушено; певний порядок, який за своєю силою і стабільністю виходить навіть за межі звичайної конституції; останній, вищий принцип державного устрою. Поряд із цим, щоправда, існували погляди, які просто прирівнювали поняття «основний закон» до поняття «конституція». Відповідно до них «основний закон» був вище над звичайним (простим) законом тим, що він мав якості конституції [11, с. 91].

Поняття «Основний закон» в існуючому конституційному праві ФРН у повній відмінності від цієї традиції повинно виражати особливості конституювання державного устрою, що виник після капітуляції Німеччини 1945 року [10, с. 58]. В умовах розділеної нації засновники вирішили написати «основний закон», а не конституцію. Так само вони вирішили назвати збори, що розробляли нову конституцію, «парламентською радою» (Parlamentarischer Rat) замість конституційних зборів (verfassungsgebende Versammlung). Засновники вирішили, як сказано в преамбулі, «дати Німеччині новий порядок на перехідний період, який завершиться возз'єднанням Німеччини». Як здавалося на той час, у цей далекий день основний закон припинить існування. Відповідно, Основний закон припиняє дію «в день, коли конституція, що вільно ухвалена всім німецьким народом, набуває чинності» (ст. 146)[12, p. 42].

На Парламентській раді в Бонні (і вже на конференції прем'єр-міністрів у липні 1948 року, а також на Конституційному конвенті в Херренхімзее) замість слова «конституція» були вибрані слова «основний закон», щоб виразити щось менш ясне, менш визначене, менш важливе, ніж слово «конституція». Вже сам вибір вислову повинен був підкреслити, що завдання Парламентської ради полягає в тому, щоб створити правовий режим не для держави «в повному і строгому смислі слова», а лише для утворення, в якого повинні бути відсутні певні ознаки держави [11, с. 91]. Водночас Основний закон і за своєю формою, і за змістом справляв враження не тимчасового, а створеного на тривалий, невизначений час документу, як і будь-яка інша конституція. Застереження, що введене терміном «основний закон», покликано було також відобразити, що політичне утворення, яке виникає, повинно мати лише обмежену міжнародно-правову свободу дій, не може вступати в зовнішні зносини і вести зовнішню політику, а всередині держави внаслідок обмежень Окупаційного статуту повинно утримуватися від повноти влади, іншими словами, вона не розглядалося як «повна держава». У зв'язку з цим Основний закон часто називали на початку роботи Парламентської ради простим «організаційним статутом» [11, с. 92].

3 жовтня 1990 року возз'єднання Німеччини відбулося на підставі зміненої редакції статті 23, тобто в межах Основного Закону. Рішення про збереження Основного закону як загальнонімецької конституції не було несподіваним. Протягом

попереднього строку, особливо у світлі рішень, ухвалених Федеральним конституційним судом, Основний Закон набув характер документа, створеного на невизначений період [12, p. 42].

Існує навіть думка щодо метафоричності терміна «основний закон». Як зазначає Й. Ізензее, функція конституції, що закладає підвалини єдності та стабільності, отримує своє вираження в її метафоричному визначенні як Основного закону. Це означає, що конституція не ідентифікується з усім правопорядком, не регулює все державне і суспільне життя. Конституція планомірно створює відкритий правовий простір для політичних структур, для творчої законодавчої політики, а також для відповідального урядового курсу. Основний характер конституції проявляється там, де вона встановлює лише зовнішні кордони політичної дії, однак усередині цих кордонів є вільний політичний простір. Проте й державні органи постійно пов'язані конституційно-правовими нормами [13, с. 309].

Конституція може мати характер сукупності основних законів, які ухвалює парламент (конституція Ізраїлю). Сьогодні Конституція Ізраїлю – це 13 основних законів. «З 1958 г. по 2015 р. Кнесет прийняв 13 Основних законів, які в майбутньому покликані стати главами Конституції Держави Ізраїль. Кожен Основний закон мислиться як окрема глава майбутньої конституції. Звідси назва цих законів, що відповідає назві глав можливої майбутньої конституції, наприклад: «Основний закон: Кнесет», а не «Основний закон про Кнесет». Основні закони відрізняються від звичайних законів за статусом, змістом і формою» [14].

Іспаномовні держави також мають свій аналог «основного закону», що вживається як синонім конституції – «Carta Fundamental». Це визначення використав Верховний суд Венесуели в рішенні CSJ-SPA (17) від 19 січня 1999 р. «Carta Fundamental» часто називають також конституцію Чилі 1925 року.

Отже, можна дійти таких висновків. Вчення про конституцію формувалося поступово, еволюційно. Конституцію почали сприймати як державний устрій або форму правління, не одразу ототожнюючи її з окремим писаним формальним джерелом із відповідною назвою. Паралельно розвивалося вчення про основні закони, під якими розумілися саме норми і правила, хоч їхня форма могла бути різною. Термін «конституція» поступово витіснив термін «основний закон», хоч і в деяких країнах дотепер залишився у вжитку через різні історичні причини як синонім конституції.

Література

1. Эсмен А. Основные начала государственного права. Москва : Типо-литогр. В. Рихтер, 1899. VII. Т. 2. 399 с.

2. Понтович Э.Э. Развитие конституции и учредительная власть. Петроград : Огни, 1918. 91 с.

3. Шаповал В.М. Сучасний конституціоналізм. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 560 с.

4. Schmitt C. Constitutional theory. Durham : Duke University Press, 2008. 468 p.

5. Чичерин Б.Н. Общее государственное право. Москва : Зерцало, 2006 536 с.

6. Тарановский Ф.В. Догматика положительного государственного права во Франции при старом порядке. Юрьев : Тип. К. Маттисена, 1911. VII. 633 с.

7. Исаев М.А. Механизм государственной власти в странах Скандинавии. Москва : Городец, 2004. 400 с.

8. Котляревский С.А. Юридические предпосылки русских основных законов. Москва : Тип. Г. Лисснера и Д. Собко, 1912. 217 с.

9. Вильсон В. Государство : прошлое и настоящее конституционных учреждений. Москва : Типо-литогр. Т-ва печатного и издательского дела в Москве, 1905. 569. XVI с.

10. Хессе К. Основы конституционного права ФРГ. Москва : Юрид. лит., 1981. 368 с.

11. Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). Москва : Изд-во иностр. лит., 1959. 596 с.

12. Kommers P., Miller A. The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany. Durham and London : Duke University press, 2012. 904 p.

13. Государственное право Германии. Москва : Рос. Акад. наук ин-т гос. и права, 1994. Т. 2. 320 с.

14. Основные законы Государства Израиль. URL https://m.knesset.gov.il/ru/activity/pages/basiclaws.aspx

УДК 342.25
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.123

В. Р. Нестор
кандидат юридичних наук
orcid.org/0000-0002-8194-1392

ОГЛЯД МІСЬКОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СПОЛУЧЕНОМУ КОРОЛІВСТВІ ВЕЛИКОБРИТАНІЇ І ПІВНІЧНОЇ ІРЛАНДІЇ

У статті рекомендовано під час дослідження міського самоврядування у Сполученому Королівстві звернути увагу та досліджувати тільки відповідний досвід Англії.

По-перше, більшість сіті розташована саме на території Англії. Англія має найвищий показник урбанізованості, а також не тільки найвищий відсоток сіті на квадратний кілометр площі, але й найвищий показник міських населених пунктів загалом (тобто і сіті, і великих таунів).

По-друге, це дасть змогу запропонувати рецепцію тих рішень, підходів, принципів тощо, які вже пройшли перевірку часом, адже в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії місцеве самоврядування було відреформовано на початку XXI століття, реформа відбувається й досі, а в Англії муніципальне законодавство було та залишається стабільним.

Третім аргументом на користь того, щоб досліджувати тільки англійський досвід міського самоврядування, є те, що це дасть можливість вдалого застосування методу абстрагування. Абстрагуючись від доволі подібних і таких, що поки що розрізняються досить незначними деталями, підходів до організації міського самоврядування в Англії, Уельсі, Шотландії та Північній Ірландії, буде легше запропонувати аргументовані висновки та пропозиції щодо рецепції позитивного досвіду.

Нарешті, наголошено, що на сучасному етапі міське самоврядування зокрема та місцеве самоврядування загалом в Англії є найбільш різноманітним і різноваріантним.

За винятком можливості утворити комбіновані муніципальні органи та органи муніципального управління Великого Лондона, на території Англії є ще два підходи до утворення органів муніципального управління.

Перший підхід застосовується в разі, коли йдеться про організацію місцевого самоврядування в неметрополітенських графствах. У такому разі утворюється рада графства, на яку покладається розв'язання питань освіти, вивіз та переробка сміття, стратегічне планування розвитку цієї адміністративно-територіальної одиниці. У неметрополітенських дистриктах також утворюються ради, на які покладається значно більше повноважень із забезпечення муніципальними послугами місцевого населення. Ці ради мають свої виконавчі органи, а також населення шляхом прямих виборів обирає їхнього лідера.

Другий підхід застосовується в разі, коли йдеться про організацію місцевого самоврядування в унітарних округах. У такому разі утворюється рада унітарного округу, яка також має свій виконавчий орган і свого лідера (інколи його йменують «мером», це залежить від організаційно-правової форми місцевого самоврядування).

Ключові слова: міське самоврядування, місцеве самоврядування, місто, міська територіальна громада, територіальна громада, публічна влада.

Nestor V. R. **OVERVIEW OF CITY GOVERNMENT IN THE UNITED KINGDOM OF GREAT BRITAIN AND NORTHERN IRELAND**

The article recommends that when studying urban self-government in the United Kingdom, the attention should be paid only the relevant experience of England.

First, most of the cities are located in England. England has the highest rate of urbanization, as well as not only the highest percentage of the cities per square kilometer, but also the highest rate of urban settlements in general (i.e. both the cities and major towns).

Secondly, it will offer a reception of those solutions, approaches, principles, etc. that have already been tested over time. In Scotland, Wales and Northern Ireland, local self-government was reformed at the beginning of the 21st century, and reform is still taking place. And in England, municipal law was and remains stable.

The third argument in favor of exploring only the English experience of urban self-government is that it will allow the successful application of the method of abstraction. Abstracting from the rather similar and still quite detailed approaches to the organization of urban self-government in England, Wales, Scotland and Northern Ireland, it will be easier to offer reasoned conclusions and suggestions for the reception of positive experiences.

Finally, it is emphasized that at the present stage, urban self-government in particular and local self-government in general in England is the most diverse, diverse.

Apart from the possibility of forming a combined municipal and municipal government of Greater London, there are two other approaches to the formation of municipal authorities in England.

The first approach is used when it comes to the organization of local self-government in non-metropolitan counties. In this case, a county council is formed, which is responsible for addressing issues of education, removal and recycling, strategic planning for the development of this administrative-territorial unit. Non-metropolitan districts also form councils, which have much more power to provide municipal services to the local population. These councils have their own executive bodies, and the population elects their leader through direct elections.

The second approach is used when it comes to the organization of local self-government in unitary districts. In this case, a unitary district council is formed, which also has its own executive body and its own leader (sometimes called a "mayor", depending on the organizational and legal form of local self-government).

Key words: city government, local government, city, city territorial community, territorial community, public authority.

© В. Р. Нестор, 2020

Актуальність. Тривала в Україні муніципальна реформа привертає неабияку увагу до вивчення зарубіжного досвіду. Зазвичай у зарубіжних країнах, які є унітарними державами, місцеве самоврядування загалом і міське самоврядування зокрема організовано однотипово. Однак із цього правила наявні й винятки. Наприклад, у Сполученому Королівстві є чотири системи місцевого самоврядування – по одній на кожну історичну частину країни. Відповідно, є і чотири підходи до міського самоврядування. Загальної, «спільної» для всіх чотирьох історичних частин країни система місцевого самоврядування на сучасному етапі немає.

Стан дослідженості. Питання міського самоврядування у Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії в порівняльному контексті з Україною поки що не аналізувалися на монографічному рівні. Що ж до питань компаративного дослідження місцевого самоврядування в цих країнах загалом, то воно розроблялось тільки докторкою юридичних наук Н.В. Мішиною (дивись [1–4]). Однак вона не публікувала праці про британське місцеве самоврядування вже доволі давно, а тому з урахуванням нещодавньої муніципальної реформи в цій країні її напрацювання є застарілими, особливо в частині статистичних фактів.

Метою статті є огляд організації міського самоврядування у Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії.

Основний текст. Зважаючи на викладене на початку статті, варто рекомендувати під час дослідження міського самоврядування у Сполученому Королівстві звернути увагу та досліджувати лише відповідний досвід Англії.

З погляду нашого дослідження важливим є і той факт, що більшість сіті розташована саме на території Англії. Англія має найвищий показник урбанізованості, а також не тільки найвищий відсоток сіті на квадратний кілометр площі, але й найвищий показник міських населених пунктів загалом (тобто і сіті, і великих таунів). Це є першим аргументом на користь того, що треба рекомендувати під час дослідження досвіду Сполученого Королівства спиратися саме на досвід Англії в частині міського самоврядування.

Другим аргументом на користь того, щоб досліджувати тільки англійський досвід міського самоврядування, є те, що це дасть змогу запропонувати рецепцію тих рішень, підходів, принципів тощо, які вже пройшли перевірку часом, адже в Шотландії, Уельсі та Північній Ірландії місцеве самоврядування було відреформовано на початку XXI століття, реформа відбувається й досі. Д.О. Єжевський наголосив, що «в 1990-х рр. структура місцевого самоврядування у Великій Британії була повністю реорганізована і значно уніфікована. Водночас процес перегляду муніципальної структури держави, по суті, являв собою три різних процедури в Англії, Шотландії та Уельсі. Під час муніципальних реформ відбулось об'єднання й укрупнення наявних раніше адміністративно-територіальних одиниць з одночасним заснуванням унітарних органів місцевого самоврядування, що дало змогу уникнути дублювання повноважень і значно зменшити державні витрати» [5, с. 15]. А в Англії муніципальне законодавство було та залишається стабільним.

Третім аргументом на користь того, щоб досліджувати тільки англійський досвід міського самоврядування, є те, що це дасть можливість вдалого застосування методу абстрагування. Абстрагуючись від доволі подібних і таких, що поки що розрізняються досить незначними деталями, підходів до організації міського самоврядування в Англії, Уельсі, Шотландії та Північній Ірландії, буде легше запропонувати аргументовані висновки та пропозиції щодо рецепції позитивного досвіду.

Нарешті, варто наголосити, що на сучасному етапі міське самоврядування зокрема та місцеве самоврядування загалом є найбільш різноманітним, різноваріантним саме в тій історичній частині Сполученого Королівства, яку запропоновано аналізувати в нашому дослідженні. Зокрема, «у Шотландії був збережений один рівень територіального управління, представлений 32 територіями, зокрема містами, новими унітарними утвореннями й островами. До того ж кожне утворення має рівний статус і повноваження» [6, с. 132]. Аналогічні зміни відбулися і в Уельсі, і в Північній Ірландії.

На сучасному етапі міське самоврядування в Англії регламентується Актом «Про місцеве управління» 2000 року. Цей акт Парламенту Сполученого Королівства комплексно регламентує питання компетенції, матеріального та фінансового забезпечення, формування та функціонування органів муніципального управління на території Англії та Уельсу (окремі його частини щодо Уельсу зараз втратили чинність).

Варто звернути увагу на те, що тільки в одному сіті міське самоврядування організовано в межах цієї адміністративно-територіальної одиниці – це столиця Сполученого Королівства – сіті Лондон (уважається «столичним регіоном»). Під час здійснення міського самоврядування інші сіті одночасно залучають і прилеглі до них території. Отже, для того, щоб зрозуміти міське самоврядування в Англії (у контексті цієї частини нашого дослідження – щоб зрозуміти, які органи його здійснюють), треба звернутися до огляду місцевого самоврядування в цій історичній частині Сполученого Королівства.

У дослідженні вже згадувалося, що така історична частина Сполученого Королівства, як

Англія, поділена на 9 регіонів, один з яких охоплює територію столиці держави – Лондона. Кожен з інших 8 регіонів поділяється на графства (метрополітенські або неметрополітенські), унітарні округи.

Якщо графство є метрополітенським, це свідчить про значну щільність і кількість населення, що проживає на його території. Зазвичай сіті розташовані саме в межах метрополітенських графств та їхніх складників – метрополітенських бороу.

Якщо графство не належить до метрополітенських, на його території немає сіті, через що воно йменується «сільським графством». Сільські графства поділяються на райони.

Якщо в складі регіону є унітарний округ, то ця частина території не зазнає подальшого адміністративно-територіального поділу. На території унітарного округу розташовуються населені пункти.

У контексті характеристики системи органів місцевого самоврядування в Англії варто зауважити, що на регіональному рівні в усіх регіонах, крім столичного, місцеві ради регіонів не утворюються, так само як і інші представницькі та виконавчі органи муніципального управління.

Органи муніципального управління загальної компетенції не утворюються і в метрополітенських графствах – у них наявні тільки органи муніципального управління спеціальної компетенції (на сучасному етапі це муніципальні органи спеціальної компетенції, що розв'язують питання освіти). У метрополітенських бургах утворюються як органи муніципального управління загальної компетенції, так і органи муніципального управління спеціальної компетенції (ради, виконавчі органи, мери, лідери тощо).

У неметрополітенських графствах, неметрополітенських округах та унітарних округах органи муніципального управління загальної компетенції функціонують – це ради та їхні виконавчі органи.

У контексті дослідження міського самоврядування у Сполученому Королівстві (на матеріалах Англії) варто зазначити про вагому роль, яку відіграють комбіновані муніципальні органи.

У цій частині можна провести паралелі з об'єднаними територіальними громадами. Відповідно до Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад»:

– «суб'єктами добровільного об'єднання територіальних громад є суміжні територіальні громади сіл, селищ, міст»;

– «об'єднана територіальна громада, адміністративним центром якої визначено місто» [7].

Отже, в Україні йдеться про об'єднання населення – жителів відповідних сіл, селищ, міст – у територіальну громаду; Закон також пропонує варіант приєднання до об'єднаної територіальної громади. Цікавим є той факт, що в аналізованому Законі не йдеться про мету такого об'єднання.

Натомість у Сполученому Королівстві сама назва – «комбіновані муніципальні органи» – свідчить про мету об'єднання – для оптимізації муніципального управління та підвищення його ефективності.

Варто зазначити, що в Англії (як і в Україні) практика створення об'єднаних муніципальних органів є новою. Відповідна можливість з'явилася тільки для цієї історичної частини Сполученого Королівства у 2009 році та була впроваджена Актом про економічний розвиток та будівництво (*Economic Development and Construction Act 2009*).

Акт про економічний розвиток та будівництво 2009 року впроваджує можливість об'єднання для оптимізації муніципального управління та підвищення його ефективності на урбанізованих територіях.

Першим цією можливістю скористався Манчестер – 1 квітня 2011 року було створено Комбінований орган Великого Манчестера (*Greater Manchester Combined Authority*), після чого статистика їх утворення має такий вигляд:

– 2014 рік – 4 органи;
– 2016 рік – 2 органи;
– 2017 рік – 2 органи;
– 2018 рік – 1 орган.

Правом утворити комбіновані муніципальні органи скористалися сіті – відповідно до ідеї впровадження можливості створення цих органів, вони впроваджувались як можлива альтернатива для того, щоб їх застосовували міста (сіті та великі тауни).

За винятком можливості утворити комбіновані муніципальні органи та органи муніципального управління Великого Лондона, на території Англії є ще два підходи до утворення органів муніципального управління.

Перший підхід застосовується в разі, коли йдеться про організацію місцевого самоврядування у неметрополітенських графствах. У такому разі утворюється рада графства, на яку покладається розв'язання питань освіти, вивіз та переробка сміття, стратегічне планування розвитку цієї адміністративно-територіальної одиниці. У неметрополітенських дистриктах також утворюються ради, на які покладається значно більше повноважень із забезпечення муніципальними послугами місцевого населення. Ці ради мають свої виконавчі органи, а також населення шляхом прямих виборів обирає їхнього лідера.

Другий підхід застосовується в разі, коли йдеться про організацію місцевого самоврядування в унітарних округах. У такому разі утворюється рада унітарного округу, яка також має свій виконавчий орган і свого лідера (інколи

його йменують «мером», це залежить від організаційно-правової форми місцевого самоврядування).

Для того щоб продемонструвати ступінь поширеності першого та другого підходів, треба навести інформацію Офісу національної статистики Сполученого Королівства.

Станом на 1 січня 2021 року в Англії відповідно до другого підходу існували органи муніципального управління в таких адміністративно-територіальних одиницях («одноланкові»):

– 56 унітарних округів (часто такий округ збігається з територією того чи іншого сіті);

– 36 метрополітенських дистриктів (муніципальні органи в них можуть називатися органами бургу чи органами сіті);

– 32 лондонських бурги;

– 1 рада сіті Лондона;

– 1 рада островів Сіллі[1].

Станом на 1 січня 2021 року в Англії відповідно до першого підходу існували органи муніципального управління в таких адміністративно-територіальних одиницях («дволанкові»):

– 25 неметрополітенських графств (тільки муніципальні органи спеціальної компетенції, що займаються освітою);

– 6 метрополітенських графств (тільки муніципальні органи спеціальної компетенції, що займаються освітою);

– 188 неметрополітенських дистриктів (муніципальні органи в них можуть називатися органами бургу чи органами сіті) [8].

На території деяких неметрополітенських округів наявна ще одна – третя – ланка муніципального управління. Така ситуація виникає в разі, якщо на їхній території права самоуправління мають невеликі тауни (сільські) та приходи (цивільні приходи). Залежно від чисельності населення приходу чи тауна там або обирається рада приходу чи тауна, або ні (у приходах чи таунах, де менше ніж 200 жителів). Незалежно від кількості жителів приходу чи тауна, найважливіші питання місцевого життя розв'язують загальні збори жителів приходу чи тауна.

Висновки. Повертаючись до дослідження міського самоврядування у Сполученому Королівстві, варто наголосити, що, незважаючи на те, чи здійснюється в сіті муніципальне управління в межах метрополітенського чи неметрополітенського дистрикту, комбінованого муніципального органу чи унітарного округу, в усіх сіті Англії наявні представницькі органи – одна чи кілька муніципальних рад (колегіальний представницький орган) та мер (одноособовий представницький орган, посадова особа). Перспективи подальших досліджень полягають у тому, щоб ґрунтовно проаналізувати кожен зі способів організації міського самоврядування у Сполученому Королівстві. Цей матеріал поки що не було введено в науковий обіг, якщо йдеться про українську науку муніципального права (див., наприклад, [9; 10]).

Література

1. Мішина Н.В. Територіальні громади та об'єднані територіальні громади в Україні. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2019. Т. 24. С. 75–80.

2. Мішина Н.В. Муніципальне управління у Великому Лондоні. *Наукові праці Одеської національної юридичної академії*. Т. 3. Одеса : Юридична література, 2004. С. 237–244.

3. Мішина Н.В. Актуальні проблеми викладання муніципального права в Україні. *Наукові праці НУ ОЮА*. 2016. Т. 15. С. 161–167.

4. Мішина Н.В. Деякі особливості муніципального управління в Лондоні. *Актуальні проблеми держави і права : зб. наук. пр*. Вип. 22. Одеса : Юридична література, 2004. С. 229–233.

5. Ежевский Д.О. Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005. 198 с. 28 с.

6. Тхаркахо М.М., Марков П.Н., Ешев М.А. К вопросу об особенностях британской модели местного самоуправления (управления). *Colloquium-journal*. 2019. № 15. С. 131–133.

7. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 5 лютого 2015 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 13. Ст. 91.

8. Municipal Government in the United Kingdom. *Office for National Statistics*. URL: https://www.ons.gov.uk.

9. Нестерович В.Ф. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні у контексті зарубіжного досвіду. *Віче*. 2015. № 22. С. 18–23.

10. Нестерович В.Ф. Конституційно-правова модернізація органів державної влади у рамках утвердження демократії участі в Україні. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2016. № 1. С. 67–76.

[1] Острова Сіллі (Isles of Scilly), що розташовуються неподалік півострову Корнуол, мають особливий статус sui generis та власну муніципальну раду, – на відміну від інших островів, які входять до складу Сполученого Королівства.

УДК 341.161+342.4
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.124

В. О. Серьогін
доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри конституційного і муніципального права
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна
orcid.org/0000-0002-1973-9310

М. М. Воронов
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри конституційного і муніципального права
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна
orcid.org/0000-0002-6361-0370

А. О. Червяцова
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного і муніципального права
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна
orcid.org/0000-0003-1269-4954

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЯК ПРОВІДНА ГАЛУЗЬ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: КОНЦЕПТУАЛЬНИЙ ПІДХІД

У статті висвітлюється концептуальне бачення ролі та місця конституційного права в системі права ЄС, надається його комплексна характеристика за формальними та матеріальними критеріями. В основу роботи покладено гіпотезу про те, що роль і місце конституційного права в системі права ЄС є аналогічними, тим, що характерні для відповідної галузі в будь-якій національній системі правої, демократичної держави, з особливостями, зумовленими наднаціональним характером цієї системи права.

Обґрунтовується думка, що формування права ЄС як автономної наднаціональної системи права передбачає не тільки накопичення й інтеграцію відповідного нормативного масиву, але й поступову його диференціацію з виокремленням певних галузей та інститутів. Провідну роль у системі права ЄС, як і в національних правових системах, посідає конституційне право, що зумовлено передусім його предметом правового регулювання.

Звертається увага на те, що після провалу проєкту загальноєвропейської конституції термін «конституція» щодо правової системи ЄС вживається тільки в матеріально-правовому сенсі, а сама конституція є неписаною (багатоджерельною, комбінованою), на зразок британської. Водночас система джерел конституційного права ЄС характеризується багатоманітністю і складається з трьох рівнів (підсистем), що регулюють основоположні політико-правові відносини, пов'язані з європейською інтеграцією: первинного права, вторинного права, звичаєвого права і прецедентного права.

Зазначається, що ядро предмета конституційного права ЄС становлять два блоки суспільних відносин: а) відносини, що визначають інституційно-функціональну організацію публічної влади в ЄС; б) відносини, що характеризують основи правового статусу особи в ЄС. Ці базові політико-правові відносини виступають тією матрицею, що зумовлює формування і розвиток відповідних генеральних інститутів конституційного права ЄС.

На прикладі конституційних засад громадянського суспільства ЄС демонструється, що процес виокремлення в галузевій структурі конституційного права ЄС окремих інститутів триває. Водночас загалом структурування конституційно-правових інститутів в ЄС повторює ґенезу національного конституційного права, принаймні ту, що мала місце в державах континентальної Європи.

Звертається увага на те, що підготовка фахівців-правників в Україні має відповідати тим викликам, що постають перед юридичною освітою в умовах євроінтеграції. Одним із важливих кроків на цьому шляху має стати запровадження в навчальний процес юридичних вишів нашої держави навчальних дисциплін, присвячених окремим галузям права ЄС, зокрема й конституційному праву ЄС як провідній галузі цієї системи права.

Ключові слова: право Європейського Союзу, галузь права, конституційне право, європейська інтеграція, політико-правові відносини.

Serohin V. O., Voronov V. M., Cherviatsova A. O. **CONSTITUTIONAL LAW AS A LEADING BRANCH OF EUROPEAN UNION LAW: A CONCEPTUAL APPROACH**

The article underlines the conceptual look at the role and place of constitutional law in the system of EU law and provides its complex characteristics according to formal and material conditions. The work is based on the hypothesis that the role and place of the constitutional law in the system of EU law are similar to those characterizing the similar field in any national law system, democratic state, with features stipulated by the supranational nature of this system of law.

It`s substantiated an opinion that the formation of the EU law as an autonomous supranational system of law includes not only the accumulation and integration of the corresponding set of legal acts, but also its gradual differentiation with selection of individual branches and institutions. The leading role in the EU

© В. О. Серьогін, М. М. Воронов, А. О. Червяцова, 2020

legal system, as well as in national legal systems, is occupied by the constitutional law, owing primarily to its subject of legal regulation.

Attention is payed to the fact that after the failure of the common European constitution draft, the term "constitution" in the EU legal system is used exclusively in the substantive sense, and the constitution itself is unwritten (multi-source, combined), like the British one. At the same time, the system of sources of EU constitutional law is characterized by diversity and consists of three levels (subsystems) that regulate the fundamental political and legal relations associated with European integration: primary law, secondary law, common law and case law.

It is noted that the core of the subject of EU constitutional law consists of two blocks of public relations: a) relations determining the institutional and functional organization of public authority in the EU; b) relations characterizing the foundations of the legal status of an individual in the EU. These basic political and legal relations are the matrix that determines the formation and development of the relevant general institutions of the EU constitutional law.

The example of the constitutional foundations of EU civil society demonstrates that the process of segregation of some institutions in the branches structure of the EU constitutional law continues. At the same time, in general, the structuring of constitutional and legal institutions in the EU repeats the genesis of national constitutional law, at least the one that took place in the states of continental Europe.

Attention is payed to the fact that the training of legal professionals in Ukraine must meet the challenges that legal education in the context of European integration. One of the important steps in this direction should be the introduction into the educational process of law schools in our country of disciplines devoted to certain branches of EU law, including the EU constitutional law as the leading branch of this legal system.

Key words: European Union law, branch of law, constitutional law, European integration, political and legal relations.

Постановка проблеми. У перші роки свого існування Європейський Союз (далі – ЄС) являв собою небачений за розмахом та амбіціями суспільно-політичний експеримент, успіх якого був далеко не очевидним, однак за час, що минув з моменту укладення Маастрихтського договору, кількість євроскептиків суттєво зменшилася під тиском безсумнівних успіхів нового інтеграційного утворення. За роки свого існування ЄС кардинально змінився: зросли його розміри, поліпшилися якісні характеристики, розширився склад держав-учасниць, зміцнилися його економічне становище та політична вага на світовій арені; відповідним чином змінилися й ускладнилися умови, в яких протікає правове регулювання діяльності цієї організації. Сьогодні ЄС зі спільним зовнішнім кордоном і «прозорими» кордонами між державами-членами, з єдиним візовим режимом і внутрішнім ринком, власними інституціями влади і значними обсягами фінансових ресурсів проводить дедалі більш узгоджену та згуртовану внутрішню і зовнішню політику; він упевнено розширює експансію спільної європейської валюти і створює необхідні організаційно-правові засади для охорони своєї безпеки. Як наслідок, у світовій громадській свідомості ЄС вже міцно утвердився як загальновизнана, хоч і дещо незвична, «колективна наднаціональна наддержава», що має власні геополітичні інтереси і розширює свій вплив на процеси як регіонального, так глобального масштабу, як серйозний політичний гравець і важлива частина світової системи поділу праці.

Досягнення Україною своїх євроінтеграційних планів з необхідністю включає в себе гармонізацію національного законодавства із законодавством ЄС, а відтак потребує глибокого доктринального розуміння сутнісних рис, змістовного наповнення і системно-структурної організації права цієї наддержавної організації, сучасного стану та динаміки розвитку основних його галузей та інститутів. При цьому важливо не тільки констатувати наявність тих чи інших характеристик самої системи права ЄС (чи, як якого часто називають у доктрині, європейського права), але й порівняти цю систему з вітчизняною як загалом, так і за окремими галузями та інститутами. Постає також і питання про те, як має реагувати вітчизняна юридична освіта на новітні реалії європейської інтеграції, адже, як видається, підготовка сучасних фахівців-правників у даному аспекті більше не може обмежуватися викладанням узагальненої дисципліни «Право ЄС».

Стан дослідження. Незважаючи на досить тривалий період існування ЄС і, тим більш, Європейських Співтовариств, статус і характеристики європейського права досі викликають жваві дискусії в юридичній науці. Дана проблема досить широко досліджується як авторами з держав-членів ЄС, так і державознавцями інших країн, у тому числі з пострадянського простору.

У теорії міжнародного права сформувалося кілька підходів до визначення статусу системи права ЄС.

Деякі автори розглядають його як частину міжнародного права (М. Бірюков, А. Капустін, В. Маргієв) [1, с. 28, 110, 166; 5, с. 15; 9, с. 209, 213-214]. Так, М. Бірюков наполягає на думці, що міжнародний договір може створити систе-

му, відособлену від міжнародного права, тільки в разі, якщо на підставі цього договору виникає нова держава [1, с. 110, 166]. Водночас у правовій доктрині відзначається й те, що європейське право, через притаманні йому характеристики, не може бути віднесене до класичного міжнародного права й володіє автономним характером.

Втім переважна більшість як зарубіжних, так і вітчизняних фахівців поділяють сформульований Судом ЄС підхід, згідно з яким право ЄС є самостійною, автономною правовою системою. Так, на думку А. Толстухіна, Л. Ентіна, Б. де Вітта, право ЄС має комплексний характер і включає в себе окремі елементи міжнародного й внутрішньодержавного права [11, с. 83; 15, с. 31; 31, с. 300]. Р. Уірпман говорить про те, що європейський правопорядок є ближчим до національного, ніж до міжнародного права [30, с. 11]. С. Кашкин, П. Калініченко, А. Толстухін, А. Четвериков розглядають право ЄС як нову систему регулювання міжнародних відносин – «інтеграційне чи наднаціональне право» [4, с. 71; 6; 11, с. 83, 89]. Б. Топорнін визначає європейське право як самостійну систему права, котра багато в чому відійшла від міжнародного права та являє собою самостійний правовий феномен, відмінний від класичних моделей міжнародного права [12, с. 17-18, 266].

Істотний внесок у дослідження різноманітних аспектів функціонування правової системи ЄС внесли такі іноземні та вітчизняні вчені, як А. Адоніс, О. Андрійчук, М. Баймуратов, А. Боско, Ж. Вейлер, К. Войтищек Ю. Волошин, Ф. Гудаппел, В. Денисов, А. Дашвуд, М. Ентін, С. Кашкін, П. Кінг, О. Кутафін, І. Лукашук, Л. Луць, М. Марченко, П. Мартиненко, Б. Матьо, А. Мередіт, М. Микієвич, В. Муравйов, П. Рансом, А. Саідов, В. Скакун, Р. Тоніатті, С. Флогаїтіс, Н. Фостер, В. Чиркін та інші автори.

На наш погляд, однак, наявні дослідження не розглядають досить докладно кваліфікаційні ознаки та характерні риси права ЄС як особливої системи права, зокрема принципи його структурної побудови, перелік основних галузей, специфіку джерельної бази тощо. Одним з актуальних питань у даному контексті є питання про роль і місце окремих структурних елементів у системі права ЄС, їхній предмет, принципові засади, конкретний набір інститутів та специфіку норм.

З урахуванням вищевикладеного **метою** статті є висвітлення концептуального бачення ролі та місця конституційного права у системі права ЄС, надання його комплексної характеристики за формальними та матеріальними критеріями. В основу даної роботи покладено гіпотезу про те, що роль і місце конституційного права в системі права ЄС є аналогічними, тим, що характерні для аналогічної галузі в будь-якій національній системі правої, демократичної держави, з особливостями, зумовленими наднаціональним характером цієї системи права.

Виклад основного матеріалу. Посилення процесів міждержавної інтеграції закономірно позначається на всіх рівнях системно-структурної організації права: міжнародному, наднаціональному на національному. При цьому, як слушно відзначає Ю.О. Волошин, «розмаїття конституційних форм організаційної та організаційно-правової участі держав у міждержавних об'єднаннях істотно актуалізує проблему реального процесу співвідношення міждержавних і конституційних інститутів, нормативно-правових основ і т.д.» [2, с. 297]. Це повною мірою стосується й такого потужного інтеграційного утворення, як ЄС.

Факт самостійності (автономії) права Співтовариства / права Союзу стосовно міжнародного права був констатований у численних судових рішеннях, винесених як на рівні ЄС, так і на рівні окремих держава-членів. Зокрема, згідно з рішенням Суду Європейських співтовариств від 19 листопада 1991 р. у справі «Франкович» (об'єднані справи C-6/90 та C-9/90), котре було прийняте ще до підписання Договору про Європейський Союз, «…Договір про ЄЕС створив власний правопорядок, інтегрований до правових систем держав-членів та обов'язковий для їхніх судів, суб'єктами якого є не тільки держави-члени, але також їхні громадяни» [22]. У свою чергу, вищий орган конституційного контролю Франції – Конституційна рада – в пункті 11 свого рішення від 19 листопада 2004 р. (Decision № 2004-505 DC) підтвердив, що Конституція цієї країни «проголосила існування правопорядку ЄС, що є інтегрованим до внутрішнього правопорядку та відмінний від міжнародного правопорядку (distinct de l'ordre juridique international)». Аналогічний висновок відтворений у пункті 7 рішення Конституційної ради Франції від 20 грудня 2007 р. у справі про перевірку конституційності Лісабонського договору (Décision № 2007-560 DC).

Варто відзначити, що суттєвий акцент у розбудові ЄС традиційно робиться на правових засадах його функціонування та гармонійній взаємодії з міжнародним правопорядком та національними правовими системами держав-учасниць. У XXI столітті право ЄС перетворилося на одну з найбільш динамічних, розроблених і таких, що активно розвиваються, правових систем сучасного світу. Зміни, що відбуваються в праві ЄС, пов'язані передусім із прискореними темпами та глибиною всеосяжної інтеграції, які, безсумнівно, вимагають осмислення і правового оформлення. С.Ю. Кашкін цілком обґрунтовано стверджує, що в структурі та внутрішній організації ЄС «дедалі більше проявляються державоподібні риси, що робить цілком обґрунтованим

його дослідження із застосуванням теоретичного інструментарію конституційного права» [6].

Справді, чим більш інтенсивно просувається процес європейської інтеграції, тим більш значну частину владних повноважень починають здійснювати інституції ЄС. Загалом європейські управлінські структури дедалі більш активно впливають на функціонування національних, регіональних і навіть муніципальних органів у державах-членах. Європейський законодавець в особі Європейського Парламенту, Європейської Ради та Європейської Комісії створює певні рамки для наднаціонального рівня врядування, а Європейський Суд заповнює їх своєю юрисдикційною діяльністю, формуючи на основі досить загальних договірних норм дедалі більш уніфікований і цілісний правопорядок, висуваючи й закріплюючи численні загальні принципи засадничого, конституційного характеру.

Суто економічні, як це було спочатку, цілі й завдання Союзу з логічною невідворотністю доповнювалися тісно взаємопов'язаними зовнішньо- та внутрішньополітичними напрямами співробітництва: фіскальним (бюджетно-фінансовим), адміністративним, транспортним, освітнім, екологічним, правоохоронним, військово-безпековим та іншими.

Нині, за авторитетною думкою В.Є. Чиркіна, особливістю наднаціонального права ЄС є те, що воно: а) виникає на основі узгодження воль держав-членів (зафіксованих у договорах), а потім розвивається в діяльності правотворчих інституцій ЄС; б) має множинний, комплексний характер; з одного боку, воно є частиною міжнародного права, а зі іншого – має й внутрішньодержавну пряму дію; в) має незавершений характер і має тенденцію до розширення разом з розширенням компетенції ЄС; г) має основоположний характер для держав-членів і пріоритет перед національним законодавством, але тільки у сферах правового регулювання ЄС; д) об'єктивно втручається у сферу внутрішнього правопорядку держав-членів; е) характеризується своєрідними способами застосування, оскільки реалізується не інституціями ЄС, а органами влади держав-членів [14, с. 614-615]. Б. Топорнін додає до цього те, що європейське право має самостійний об'єкт регулювання – європейський інтеграційний процес [12, с. 47].

За аналогією з національним правом, у рамках правової системи ЄС і, відповідно, всього європейського права в якості публічних галузей права, а точніше – галузей законодавства, розглядаються конституційне право,адміністративне, кримінальне, фінансове,трудове, антимонопольне, банківське та деякі інші правові масиви. Втім з існуванням у системі права ЄС такої галузі, як конституційне право, згодні далеко не всі дослідники, і це пояснюється низкою чинників. То ж не випадково, що у працях прибічників виокремлення конституційного права ЄС в окрему галузь (таких, як А. фон Багданді та Ю. Баст [25], А. Росас і Л. Арматі [27], Р. Шутце [29] та ін.) чимало уваги приділяється саме обґрунтуванню такого підходу.

І перше питання, котре слід вирішити на цьому шляху, – чи можуть поняття «конституція» і «конституційне право», що традиційно розглядаються в межах національних (внутрішньодержавних) правових систем, також вживатися щодо наддержавних явищ, зокрема, до наднаціонального правопорядку ЄС.

Національні доктринальні підходи з даного питання є діаметрально різними. Ортодоксальна позиція, яку, ймовірно, досі поділяє як більшість фахівців у сфері міжнародного права, так і «національних конституціоналістів», – полягає у визнанні названих термінів тільки за національними правовими системами, тоді як реформатори – переважно юристи з держав ЄС – слідують лінії Суду ЄС і визнають правомірність використання цих термінів і до наднаціональних систем права.

Ортодокси обґрунтовують свою позицію суто формально: мовляв, ініціатива щодо прийняття Конституції ЄС у 2005 р. зазнала краху, а за відсутності такого документа про конституційне право ЄС не може бути й мови. Позиція ортодоксів ґрунтується на формально-юридичному підході до конституції, коли вона розуміється як система правових норм, розміщених в одному чи кількох нормативно-правових актах, за якими визнається юридичне верховенство.

Натомість реформатори ґрунтуються на функціональному підході, стверджуючи, що конституцією слід визнавати ті правової джерела (причому не тільки нормативні акти), які виконують три функціональні ролі: а) установчу (заснування інституцій публічної влади та наділення їх повноваженнями з метою забезпечення складної інституційної рівноваги; б) програмно-цільову (визначення основних цілей, принципів та орієнтирів для суспільних та державних інституцій); в) аксіологічну (визначення базових цінностей суспільства і держави, таких як права і свободи людини, нар народний і державний суверенітет, територіальна цілісність тощо). В основі такого підходу лежить матеріально-правове розуміння конституції як певної системи норм, що закріплюють чи регулюють найважливіші політико-правові відносини, передусім форму держави та основи правового статусу особи. Оскільки чимало функцій, котрі традиційно визнавалися за національними державами, в межах ЄС перенесено на наднаціональний рівень, то й регламентація фундаментальних політико-правових відносин не може більше, вважають реформатори, вважатися прерогативою держав. Основоположні договори ЄЕС/ЄС чи, при-

наймні, їхні базові положення виконують установчу, програмно-цільову й аксіологічну функції, то ж мають конституційний характер, тобто становлять «матеріальну» чи «функціональну» конституцію ЄС [26, с. 16, 28, 137].

Варто зазначити, що ідея про загальну конституцію для всієї об'єднаної Європи отримала поширення вже по завершенні Другої світової війни, втім тривалий час вона мала вкрай абстрактний характер. Втім після укладення Маастрихтського договору (1992 р.) та створення ЄС мрія про Європейську Конституцію почала сприйматися багатьма вже не як абстрактна мрія, а як практична необхідність. Тому розроблення проєкту першої в історії людства наднаціональної конституції – Конституції для Європи 2004 р. багатьма дослідниками було сприйнято як одну з найважливіших подій третього тисячоліття.

Новий конституційний документ був покликаний кодифікувати чинне на той час первинне право Союзу і замінити собою існуючі установчі договори. Конституція являла собою спробу здійснити наймасштабнішу реформу правових засад Союзу за весь час його існування. Вона мала виконати важливу місію, в якій відображається тенденція до розширення й одночасної координації права ЄС: територіальної, за сферами дії, за глибиною, інтенсивністю й деталізацією правового регулювання – спрямованої на зміцнення інтеграції в межах даного наддержавного утворення.

У процесі ратифікації Конституції 18 країн проєкт підтримали, проте референдуми у Франції та Нідерландах у 2005 р. дали негативний результат, що призвело до призупинення процесу ратифікації. Було оголошено період для роздумів та обговорення, з якого вже влітку 2007 р. Союзу вдалося вийти шляхом «підміни» Конституції договором про зміну установчих документів ЄС. Зміни, передбачені проєктом Конституції, були життєво необхідні для Євросоюзу, її принципові положення були заздалегідь узгоджені між усіма учасниками, а деякі з них починали реалізовуватися на практиці незалежно від ратифікації.

Більшість положень проєкту Конституції з невеликими редакційними змінами і скороченнями було вирішено «розсортувати» у вигляді звичайних поправок по текстах двох взаємопов'язаних основоположних документів – Договору про заснування ЄС і Договору про заснування Європейського Співтовариства. Ті положення проєкту Конституції, котрі викликали найбільші дискусії та були пов'язані з інтересами найбільш «проблемних» держав, були споряджені відповідними застереженнями й винятками.

Слово «Конституція» в новому договорі не вживалось, а зовнішні ознаки державності у вигляді прапора, гімну, девізу, знака євро тощо, були з нього вилучені. Все було зроблено для того, щоб новий документ зовні не був схожий на конституційний текст. Водночас у ньому були збережені основні положення Конституції, котрі були реально необхідні для функціонування «нового» Союзу. Авторитетне британське експертне співтовариство «Відкрита Європа» підрахувало, що 96 % положень проєкту Конституції 2004 р. були успішно перенесені до нового договору (цит. за: [7, с. 115]).

Договір був підписаний 13 грудня 2007 р. в столиці Португалії, котра головувала в той час у Раді Європейського Союзу, і тому названий Лісабонським договором (або Договором про реформу) [3]. У підсумку було створено правову систему, що характеризується наявністю «конституційного плюралізму» [16, с. 4-5] та складається з різноманітних джерел та рівнів конституційного права. У цьому контексті часто вживається термін «багаторівневий конституціоналізм (20, с. 6, 18-19), який іноді розуміється як в сенсі різноманітних взаємодіючих автономних правопорядків, а іноді й більш невизначеним чином – поряд із терміном «багаторівневе врядування».

Варто відзначити, що й серед тих, хто визнає існування конституційного права в системі права ЄС, поширені принаймні два різні підходи до його розуміння – так звані формальна й матеріальна концепції. Прибічники формальної концепції ототожнюють конституційне право ЄС із його первинним правом [17, с. 35]. Натомість матеріальна концепція охоплює поняттям «європейське конституційне право» окремі фундаментальні норми, котрі вважаються основоположними, вихідними, як-от основні цінності чи інституційні умови [19, с. 43]. Втім, прибічники як формальної, так і матеріальної концепції конституційного права ЄС єдині в тому, що пов'язувати існування конституційного права ЄС з наявністю чи відсутністю в правовій системі даного інтеграційного утворення окремого документа під назвою «Конституція» було б нелогічним, оскільки за такого підходу конституційного права на національному рівні не мають ні Австрія, ні Німеччина, не кажучи вже про Велику Британію.

Ми поділяємо позицію прихильників матеріальної концепції, згідно з якою Конституція ЄС є неписаною, на зразок британської, і складається з трьох основних частин:

1. Первинне право ЄС – установчі договори ЕС (зокрема, Договір про Європейський Союз і Договір про функціонування Європейського Союзу) та протоколи до них, а також Хартія основних прав ЄС. Первинне право регламентує організацію та порядок здійснення публічної влади в межах цього наддержавного утворення, легалізує й легітимізує дії органів та інституцій ЄС; засновує громадянство ЄС, закріплює основні права людини і громадянина, що визнаються в ЄС; визначає пра-

вової засади політичних та економічних відносин, що виникають в процесі європейської інтеграції;

2. Вторинне право ЄС (регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки) – законодавчі та інші правові акти інституцій і органів Союзу, що прийняті в межах їхньої компетенції та регулюють конституційно-правові за своїм змістом відносини.

3. Звичаєве право ЄС із питань конституційно-правового характеру.

4. Прецедентне право ЄС – «конституційні» рішення Суду ЄС у сфері основних прав та загальних принципів правопорядку ЄС. Переважна більшість зарубіжних авторів акцентує увагу тому що саме Суд ЄС є головною рушійною силою процесу конституціоналізації Європи, перетворюючи конституціоналізм на феномен переходу від асоціації держав, що регулюється договорами, до асоціації, в якій держави пов'язані конституційними принципами. Як зазначає Кашкін, Суд ЄС «поступово дедалі більше за формою та змістом діяльності своїх верхніх ешелонів нагадує конституційний суд держави» [6].

Як відомо, предмет конституційного права як провідної галузі національної системи права складають два найбільш суттєвих блоки суспільних відносин: 1) відносини, що визначають форму держави; 2) відносини, що визначають основи правового статусу особи [10, с. 11].

У даному контексті слід констатувати, що первинне право ЄС сконцентроване, передусім, на інституційно-функціональній організації публічної влади в межах інтеграційного наддержавного утворення, тобто на тих, відносинах, що в національному конституційному праві охоплюється терміном «форма правління». Однією з найбільш чітко виражених тенденцій розвитку права ЄС є прагнення створити ефективне, життєздатне наднаціональне утворення політичної влади, єдине в різноманітті складових його національних суверенних держав. Це, власне, та сама федеративна мета, що була сформульована 9 травня 1950 р. в знаменитому «комунітарному методі» Монне–Шумана. Тому важливою роллю права ЄС є збалансування відносини між Союзом і його членами з урахуванням національних, релігійних, культурних, лінгвістичних, правових та інших особливостей проживають в ньому народів.

Лісабонський договір у ст. 5 Договору про Європейський Союз систематизував основні принципи компетенції ЄС, вперше чітко позначивши в установчих документах найважливіший принцип функціонування цієї організації політичної влади – принцип наділення компетенцією. За зразком договірних конституцій, він підкреслює договірне походження, природу і джерело владних повноважень Союзу. Дослідники відзначають, що Лісабонським договором здійснено більш чітке розмежування предметів ведення і повноважень між ЄС і державами-членами шляхом визначення виключної, спільної та підтримуючої «категорій компетенції» [6]. При цьому за країнами-учасницями ЄС загалом збережена залишкова компетенція, що дедалі більше нагадує структуру розподілу компетенції у федеративних державах і підтверджує тенденцію до поступової федералізації Союзу та конституціоналізації його права.

Суттєвою новацією Лісабонського договору стало надання статусу повноцінної інституції ЄС Європейській раді, членами якої є лідери всіх держав-членів, запровадження посади Постійного представника (президента) ЄС, а також заснування Європейської служби зовнішньополітичної діяльності на чолі з Верховним представником із зовнішньої політики та безпеки. Усе це ще більш наблизило інституційно-функціональну будову ЄС із політичним рівнем державного апарату конституційної держави.

Втім практика світового конституціоналізму переконливо доводить, що конституція не може бути життєздатною, якщо вона орієнтована виключно на організацію публічної влади й обходить увагою основні права та свободи людини і громадянина. Із цим стикнулися вже «батьки-засновники» американської конституції, що змусило їх прийняти перші десять поправок до Конституції США 1787 р., котрі отримали назву «Білль про права» [8, с. 340-341].

З аналогічною ситуацією стикнулися й у процесі конституціоналізації ЄС. Договір про Європейський Союз і Договір про функціонування Європейського Союзу здебільшого були присвячені механізму публічної влади в ЄС, тоді як питання основ правового статусу особи «віддавалися» на рівень національного законодавства. Втім необхідність формування «більш тісного Союзу», як і у випадку з американською федерацією, змусила європейських інтеграторів доповнити установчі договори Хартією основних прав, котра була підписана й проголошена у грудні 2000 року [13]. То ж тепер у системі конституційного права ЄС, так само як і в системі конституційного права будь-якої національної правової системи, поряд з інститутом форми правління (врядування) з'явився інститут основ правового статусу особи.

Поєднує конституційне право ЄС з національним конституційним правом і система фундаментальних політико-правових принципів, котрі традиційно називаються засадами конституційного ладу. У національних конституціях відповідні принципи, як правило формулюються у першому розділі чи главі Основного закону. Стосовно ЄС такі принципи зосереджені в ст. 2 Лісабонського договору і відображають базові політико-правові цінності, на яких ґрунтується Союз. До них належать принципи: поваги людської гідності, свобо-

ди, демократії, рівності, правової держави, дотримання прав людини, плюралізму, терпимості, справедливості, солідарності. У підсумку, як зауважує Р. Людвиковський, найбільш загальні та ефективні базові поняття й цінності, сформовані на рівні національного конституційного права передових держав Союзу, адаптуються для використання на наднаціональному (загальноєвропейському) «конституційному» рівні з перспективою подальшої трансформації їх на рівень «глобального конституціоналізму» [24, с. 254] .

Крім того, в розділі І «Загальні засади» Лісабонського договору розвинена і закріплена система демократичних принципів функціонування Союзу, зокрема щодо принципів демократичного рівності, представницької демократії, збільшення ролі національних парламентів тощо. Вони теж народилися на національному рівні конституційного права держав-членів і розвиваються в наднаціональному напрямку. Договором про реформу реалізується тенденція до формування єдиної і взаємозалежної, добре структурованої системи принципів і цінностей Союзу, їхній діалектичний зв'язок із цілями та завданнями цієї наднаціональної організації політичної влади. Зазвичай це здійснюється в національному праві саме на конституційному рівні.

Окремої уваги заслуговують конституційно-правові засади європейського громадянського суспільства. На думку дослідників, з часу заснування ЄС, громадянське суспільство не тільки підвищило свій авторитет, а й зросла кількісно. Так, з 1995 по 2000 рік кількість груп, які співпрацюють з Брюсселем, зросла з 2200 до 3500 [23, с. 277]. У цей період європейське громадянське суспільство стало більш різноманітним і професійним. Одночасно посилився зв'язок між європейським громадянським суспільством і процесами європейської інтеграції – обговорення європейської конституції є яскравим тому підтвердженням. Цей процес наочно показав рівень розвитку європейського громадянського суспільства та продемонстрував його здатність впливати на повсякденні рішення ЄС і бути його надійним партнером.

Принципове значення для розбудови правових засад громадянського суспільства в ЄС має стаття 11 чинного Договору про ЄС, яка проголошує, що інституції, з одного боку, адекватними способами мають забезпечувати можливість громадянам і представницьким асоціаціям доводити повідомляти про свої думки і публічно обмінюватися ними за всіма сферами діяльності Союзу, а з іншого – підтримувати відкритий, прозорий і регулярний діалог із представницькими асоціаціями та громадянським суспільством. Зокрема, з метою забезпечення послідовності й прозорості дій Союзу Європейська комісія має проводити широкі консультації із зацікавленими сторонами.

Говорячи про розширення можливостей громадян брати участь у політичному житті ЄС, слід звернути увагу на формулювання «політичні партії на європейському рівні», в Лісабонському договорі, де дослідники політичних процесів побачили перше офіційне визнання наднаціональних партійних об'єднань в ЄС. За визнанням з боку ЄС політичних «партій на європейському рівні» стоїть механізм фінансування Європейським Союзом цих партій і, відповідно, регулювання їхньої діяльності. У 1997 р. був підписаний Амстердамський договір, який визначив порядок фінансування партій європейського рівня з бюджету ЄС. У Ніццькому договорі (2001 р.) було внесено уточнення, за яким фінансування панєвропейських партій регулюється спільно Європейським парламентом і Європейською радою. Згодом, у 2003 р. Європейський парламент і Рада затвердили Регламент (ЄС) № 2004/2003, який заборонив пряме чи непряме фінансування національних партій з європейського бюджету [18], а 18 грудня 2007 р. було прийнято новий Регламент (ЄС) № 1524/2007 Європейського парламенту та Ради, який дозволив партійним об'єднанням фінансувати за рахунок бюджету ЄС діяльність афілійованих із ними фондів [21, с. 10-11]. Також нові правила закріпили за європартіями виключне право на агітацію під час виборів до Європейського парламенту.

Звертає на себе увагу той факт, що в своїх роботах європейські дослідники, котрі вивчають громадянське суспільство в країнах ЄС, намагаються не говорити про окремі моделі чи типи моделей громадянського суспільства, а розглядають якусь «загальну модель участі» громадянського суспільства в житті ЄС. При цьому в цих роботах визнається наявність цілого ряду переважних і співпадаючих елементів, які дають можливість у загальних рисах визначити модель участі громадянського суспільства в житті ЄС, незважаючи на існуючі деякі відмінності залежно від місця й часу діяльності організацій громадянського суспільства. Так, К. Рузза вважає, що ця модель характеризується «всеосяжним акцентом на участь, яке реалізується, в основному, в консультативній ролі та ролі постачальника інформації» [28, с. 15]. Загалом можна констатувати, що генеральний інститут конституційних засад громадянського суспільства в ЄС перебуває на стадії формування.

З огляду на те, яким чином та в якій послідовності відбувається формування інститутів конституційного права ЄС, можна стверджувати що воно відбувається в загальному руслі розвитку національного конституціоналізму. То ж цілком ймовірно, що вже в найближчому майбутньому ми зможемо констатувати оформлення таких конституційно-правових інститутів, як конституцій-

ні форми безпосередньої демократії в ЄС та конституційні засади безпеки і оборони ЄС.

Динамічний розвиток правової системи ЄС має отримати адекватне відображення не тільки в наукових працях, але й в освітянській діяльності. На наш погляд, час узагальненого розгляду права ЄС вже пройшов: європейська інтеграція України вимагає більш ретельного й всебічного ознайомлення студентів-правників з окремими галузями та інститутами цієї наднаціональної системи права. Без сумніву, не має залишитись поза межами уваги освітян і провідна галузь цієї системи – конституційне право ЄС. Введення конституційного права ЄС до переліку дисциплін, що вивчаються на юридичних факультетах українських вишів, відповідатиме загальноєвропейській тенденції, адже конституційне право ЄС на сьогодні викладається майже в усіх провідних університетах Європи.

Загалом, проведене дослідження надає підстави для таких **висновків:**

1. Формування права ЄС як автономної наднаціональної системи права включає в себе не тільки накопичення й інтеграцію відповідного нормативного масиву, але й поступову його диференціацію з виокремленням окремих галузей та інститутів. Провідну роль у системі права ЄС, як і в національних правових системах, посідає конституційне право, що зумовлено, передусім, його предметом правового регулювання.

2. Після провалу проєкту Конституції для Європи термін «конституція» щодо правової системи ЄС вживається виключно в матеріально-правовому сенсі, а сама конституція ЄС є неписаною (багатоджерельною, комбінованою), на зразок британської. Система джерел конституційного права ЄС характеризується багатоманітністю і складається з трьох рівнів (підсистем), що регулюють основоположні політико-правові відносини, пов'язані з європейською інтеграцією: а) первинне право; б) вторинне право; в) звичаєве право; г) прецедентне право.

3. Ядро предмета конституційного права ЄС складають два блоки суспільних відносин; а) відносини, що визначають інституційно-функціональну організацію публічної влади в ЄС; б) відносини, що характеризують основи правового статусу особи в ЄС. Ці базові політико-правові відносини виступають тією матрицею, що зумовлює формування і розвиток відповідних генеральних інститутів конституційного права ЄС.

4. Провідну роль у структурі конституційного права ЄС відіграє генеральний інститут засад конституційного ладу ЄС, що охоплює фундаментальні політико-правові принципи, котрі відображають базові цінності, цілі та завдання Союзу.

5. Процес виокремлення в галузевій структурі конституційного права ЄС окремих інститутів триває. Зокрема, формується генеральний інститут конституційних засад громадянського суспільства ЄС. Загалом структурування конституційно-правових інститутів в ЄС повторює ґенезу національного конституційного права, принаймні ту, що мала місце в державах континентальної Європи.

6. Підготовка фахівців-правників в Україні має відповідати тим викликам, що постають перед юридичною освітою в умовах євроінтеграції. Одним із важливих кроків на цьому шляху має стати запровадження в навчальний процес юридичних вишів нашої держави навчальних дисциплін, присвячених окремим галузям права ЄС, у тому числі й конституційному праву ЄС як провідній галузі цієї системи права.

Література

1. Бирюков М.М. Европейский Союз, Евроконституция и международное право. Москва: Научная книга, 2006. 253 с.

2. Волошин Ю.А. Конституционная доктрина ограниченного суверенитета государств в системе процессов межгосударственной интеграции: вопросы теории и практики. *Вестник ВГУ. Серия Право*. 2008. № 1. С. 297-305.

3. Договор о Европейском Союзе, Маастрихт, 7 февраля 1992 года (текст с изменениями и дополнениями от 13 декабря 2007 года) (консолидированные версии Договора о Европейском Союзе и Договора о функционировании Европейского Союза с протоколами и декларациями на 30.03.2010). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029.

4. *Калиниченко П.А.*, Кашкин С.Ю., *Четвериков А.*О. *Введение* в *право Европейского Союза: учебник*. 2-е изд., испр. и доп. Москва: Эксмо, 2008. 384 с.

5. Капустин А.Я. Международные проблемы природы и действия права Европейского Союза: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. Москва, 2001. 36 с.

6. Кашкин С.Ю. Конституционализация европейского права в свете Лиссабонского договора. *Юридическая наука и образование.* 2010. Вып. 3. URL: https://elib.bsu.by/ bitstream/123456789/41403/1/18_кашкин.pdf.

7. Кашкин С.Ю. Лиссабонская революция в ЕС-праве: первый комплексно-прогностический анализ (рецензия на монографию Л.М. Энтина «Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы». *Мировая экономика и международные отношения*. 2011. № 2. С. 113-123.

8. Конституція США, ухвалена 17 вересня 1787 року. *Конституції зарубіжних країн: навчальний посібник* / за заг. ред. В.О. Серьогіна. Харків: ФІНН. 2009. С. 333-345.

9. Маргиев В.И. О некоторых особенностях внутреннего права Европейских сообществ. *Правоведение*. 1999. № 1. С. 208-214.

10. Серьогін В.О. Конституційне право України: навчальний посібник. Харків: ХНУВС, 2010. 368 с.

11. Толстухин А.Э. Право Европейского союза: новая модель регулирования межгосударственных отношений. *Государство и право*. 1997. № 10. С. 83-89.

12. Топорнин Б.Н. Европейское право: учебник. Москва: Юристъ, 1999. 456 с.

13. Хартия основных прав Европейского Союза от 07.12.2000. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524.

14. Чиркин В.Е. Национальное и наднациональное право. *Современные глобальные вызовы и национальные интересы: XVI Международные Лихачевские научные чтения*, 19-21 мая 2016 г. Санкт-Петербург: СПбГУП, 2016. С. 613-615. URL: https://www.lihachev.ru/pic/site/files/lihcht/2016_Sbornik/2016_Dokladi/2016_sec4_025.pdf

15. Энтин Л.М. Суд Европейских сообществ: правовые формы обеспечения западноевропейских интеграций. Москва: Международные отношения, 1987. 176 с.

16. Albi A., Bardutzky S. Revisting the Role and Future of National Constitutions in European and Global Governance: Introduction to the Research Project. *National Constitutions in European and Global Governance: Democracy, Rights, the Rule of Law National Reports* / A. Albi, S. Bardutzky (eds.). P. 3-37.

17. Bogdandy A. von. Founding Principles of EU Law: A theoretical and Doctrinal Sketch. *REVUS (Revija za evropsko ustavnost)*. 2010. № 12. P. 35–56.

18. Collective Action in the European Union / J. Greenwood, M. Aspinwall (eds). London: Routledge, 1998. 256 p.

19. Dann Ph. Thoughts on a Methodology of European Constitutional Law. *The Unity of the European Constitution* / Ph. Dann, M. Rynkowski (eds.). Berlin: Springer, 2010. P. 37-59.

20. General Reports of the XVIIth Congress of Comparative Law – Rapports généraux XVIIe Congrès International de droit comparé, Utrecht, July 16-22, 2006 / K. Boele-Woelki & S. van Erp (ed.). Brussels, Utrecht: Bruylant; Eleven international publishing, 2007. 1037 p.

21. Havel V., Klaus V. Rival Visions. Civil Society After Communism.1 Journal of Democracy. 1996. Vol. 7(1). P. 12-23; Mazowiecki T. Chancen der Civil society. *Mitteleuropa. Drei Meilen vor dem Anfang. Reden Ober die Zukunft*. Leipzig, Reclarn, 1998. P. 9-20.

22. Joined cases C-6/90 and C-9/90. Andrea Francovich and Danila Bonifaci and others v Italian Republic. Judgment of the Court of 19 November 1991. *European Court reports*. 1991. P. I-05357. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61990CJ0006.

23. Kaelble H. Gibt es eine europaische Zivilgesellschaft? *ZMlgesellschaft – national und transnational* / D. Gosewinkel, D. Rucht, W. v. d. Daele, J. Kocka. Berlin: Edition sigma, 2004. P: 267-284.

24. Ludwikowsky R. Supreme Law or Basic Law? The Decline of the Concept of Constitutional Supremacy. *Cardozo Journal of International and Comparative Law*. 2001. № 2. P. 254–256.

25. Principles of European Constitutional Law / A. von Bogdandy, J. Bast (eds.). 2nd revised edition. Oxford; Munich: Hart Publishing & C.H. Beck, 2010. 856 p.

26. Recent trends in German and European co nstitutional law. *German reports presented to the XVIIth International Congress on Comparative Law*, Utrecht, 16 to 22 July 2006 / E. Riedel, R. Wolfrum (eds.). Berlin, Heidelberg [et al.]: Springer, 2006. 287 p.

27. Rosas A., Armati L. EU Constitutional Law: An Introduction. 3d edition, Oxford, UK: Portland, Oregon : Hart Publishing, 2018. 352 p.

28. Ruzza C. EU Public Policies and the Participation of Organized Civil Society. Milano: Università degli studi di Milano, 2005. 33 p. URL: https://www.academia.edu/340197/EU_Public_Policies_and_the_Participation_of_Organized_Civil_Society.

29. Schütze R. European Constitutional Law. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. 539 p.

30. Uerpmann R. International Law as an Element of European Constitutional Law: International Supplementary Constitutions. Heidelberg: Max-Plank Institute, 2003. 48 p. URL: http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/03/030901-02.pdf.

31. Witte de B. Rules of Change in International Law: How Special is the European Community? *Netherlands Yearbook of International Law*. 1994. Vol. XXV. P. 299-333.

УДК 342.4(045)
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.125

В. В. Шамрай
доктор юридичних наук,
доцент кафедри конституційного права
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
orcid.org/0000-0001-8090-7523

КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВИЙ РОЗВИТОК УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ МІЖДЕРЖАВНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Статтю присвячено теоретико-методологічним підходам до визначення впливу процесів глобалізації на розвиток конституційного права в сучасних умовах європейської міждержавної інтеграції з погляду пошуку ефективних засобів комплексної правової модернізації суспільства.

Автор аналізує юридичний зміст правової глобалізації, показує її специфічні особливості, розкриває значення процесів удосконалення базових елементів суспільних відносин і конституційної модернізації суспільства й держави в сучасних умовах правової глобалізації та європейської міждержавної інтеграції. Особливу увагу приділено прогнозуванню як побудові ефективної моделі розвитку з урахуванням можливих ризиків і кінцевих результатів. Таке моделювання принципово нових конституційно-правових принципів, норм, інститутів, підгалузей, бажаних та суспільно корисних відповідно до стану урегульованості реально наявних конституційно-правових відносин у суспільстві дає чітке розуміння концепту глобалізаційного впливу на розвиток міждержавної інтеграції України в майбутньому.

Обґрунтовано врегулювання питань співвідношення компетенції ЄС та його членів особливо під час реалізації Європейським Союзом зовнішньополітичної функції. В умовах глобалізації та міждержавної інтеграції здійснення спроби юридичного, нормативного, галузевого (конституційно-правового) прогнозування розвитку національної галузі конституційного права набуває особливої ролі та актуальності.

Визначено правове прогнозування розвитку галузі конституційного права України.

Запропоновано, що наднаціональність може існувати тільки в межах міжнародних утворень, у яких складові елементи (держави) повністю не втратили свого суверенітету. Держави-члени організації зберігають свій суверенітет, вони мають право вільного виходу з неї, і позбавити державу цього права неможливо, як і не можуть вони відмовитися від нього, навіть внісши відповідні положення в установчий документ, унаслідок загальноправової презумпції недійсності відмови від потенційної вигоди.

Наголошується на потребі подальшого вдосконалення конституційно-правового регулювання найважливіших суспільних відносин як ключового напряму правової модернізації суспільних відносин у сучасній демократичній державі, побудованій на принципових засадах європейського конституціоналізму.

Ключові слова: конституційне право, конституційна реформа, правова модернізація, суспільство, національна правова система, глобалізація.

Shamrai V. V. **CONSTITUTIONAL LAW DEVELOPMENT OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTERSTATE INTEGRATION: PROBLEMS AND PROSPECTS**

The article is devoted to theoretical and methodological approaches to determining the influence of globalization processes on the development of constitutional law in modern conditions of European interstate integration from the point of view of searching for effective means of complex legal modernization of society.

The author analyzes the legal content of legal globalization, shows its specific features, reveals the importance of the processes of improving the basic elements of social relations and constitutional modernization of society and the state in modern conditions of legal globalization and European interstate integration. Particular attention is paid to forecasting, as building an effective model of development, taking into account possible risks and end results. This modeling of fundamentally new constitutional and legal principles, rules, institutions, subsectors, desirable and socially useful in accordance with the state of settlement of real constitutional and legal relations in society gives a clear understanding of the concept of globalization effect on Ukraine's intergovernmental integration in the future.

The settlement of the issues of the relationship between the competence of the EU and its members is substantiated, especially during the implementation of the European Union's foreign policy function. In the conditions of globalization and intergovernmental integration, the implementation of the attempt of legal, normative, branch (constitutional-legal) forecasting of the development of the national branch of constitutional law acquires a special role and actuality.

The legal forecasting of the development of the branch of constitutional law of Ukraine is determined.

It is proposed that supranationality can exist only within the framework of international entities in which the constituent elements (states) have not completely lost their sovereignty. The member states retain their sovereignty, they have the right to freely withdraw from it, and it is impossible to deprive the state of this right, just as they cannot renounce it, even by including the relevant provisions in the constituent document, due to the general presumption of invalidity.

The need for further improvement of constitutional and legal regulation of the most important social relations as a key direction of legal modernization of social relations in a modern democratic state based on the fundamental foundations of European constitutionalism is underlined.

Key words: constitutional law, constitutional reform, legal modernization, society, national legal system, globalization.

© В. В. Шамрай, 2020

Актуальність дослідження. На сучасному етапі розвитку конституційного права одним із найбільш актуальних є дослідження сутності процесів конституціоналізації міжнародного права, оскільки в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції вказані процеси визначають подальші тенденції формування конституційно-правових інститутів та трансформації предмета й методу конституційного права як базової галузі національного правопорядку.

Отже, як убачається, проблеми визначення основних тенденцій трансформації галузі конституційного права та її окремих інститутів під впливом сучасних процесів правової глобалізації та міждержавної інтеграції об'єктивують необхідність комплексного аналізу можливостей і механізмів правового прогнозування та планування подальшого конституційно-правового розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У вітчизняній науці окремим питанням конституціоналізації міжнародного права в сучасних умовах правової глобалізації та міждержавної інтеграції приділялася увага в працях таких учених, як М.О. Баймуратов, М.В. Буроменський, Ю.О. Волошин, В.Н. Денисов, В.І. Євінтов, О.В. Задорожний, В.М. Кампо, Ю.М. Капіца, О.Л. Копиленко, А.Р. Крусян, П.Ф. Мартиненко, Ю.М. Оборотов, М.П. Орзіх, В.Ф. Погорілко, І.Д. Сліденко, П.Б. Стецюк, В.М. Шаповал, С.В. Шевчук, Ю.С. Шемшученко та інші.

Мета статті – дослідити основні доктринальні підходи до визначення закономірностей конституційно-правового розвитку України в умовах глобалізації та європейської міждержавної інтеграції як принципово нових політико-правових процесів у сучасному світі.

Виклад основного матеріалу. За визначенням В.П. Нагребельного, під прогнозуванням у загальновизнаному значенні розуміють процес підготовки науково обґрунтованих оціночних суджень (міркувань) про можливий стан відповідного об'єкта (суспільство, економіка, політика, правова система тощо) у майбутньому, що поєднують у собі два елементи: передбачення і пропонування [6, с. 22].

Відповідно до цього, виокремлюють пошуковий і нормативний прогнози. Якщо в першому випадку висловлюються можливі перспективи, стани, розв'язання проблем майбутнього тощо, то у другому – визначається бажаний (можливий) стан розвитку і трансформації відповідного явища під впливом об'єктивних чинників або цілеспрямованої діяльності.

Пошуковий прогноз здебільшого має теоретико-пізнавальний характер і безпосередньо не враховує цілеспрямованих дій із боку суб'єктів соціального управління. Його основне завдання – з'ясувати, як і в якому напрямі розвиватиметься досліджуваний об'єкт (відповідні суспільні відносини).

Отже, на сучасному етапі конституційно-правового розвитку в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції необхідним складовим елементом належної державної правової політики є нормативне прогнозування, тобто моделювання принципово нових конституційно-правових принципів, норм, інститутів, підгалузей, бажаних і суспільно корисних відповідно до стану урегульованості реально наявних конституційно-правових відносин у суспільстві.

Водночас знання майбутнього є необхідною умовою для правильного й ефективного управління суспільством. На нинішньому етапі державотворення і правотворення в Україні особливої ваги набуває наукове планування та юридичне прогнозування, які мають надавати цим процесам цілеспрямованого, поступового, системного й комплексного характеру. Юридичне прогнозування, як цілком справедливо вказує В.П. Нагребельний, є науковим передбаченням майбутнього стану державно-правових процесів, їхнього характеру та особливостей, темпів і етапів, напрямів і шляхів розвитку тощо. Воно ґрунтується на певних закономірностях соціального, економічного та політичного розвитку суспільства й застосування загальнонаукових і спеціальних методів досліджень. Юридичне прогнозування (зокрема, у законодавчій діяльності) мають вести спеціально організовані наукові колективи на засадах загальної теорії держави і права та соціальної прогностики, які безпосередньо пов'язані з розробленням стратегії правотворчості та її перспективного й поточного планування [6, с. 22].

Зі свого боку, об'єктами юридичного прогнозування мають стати держава, право, законодавство, правова система, система державних органів і правових норм, окремі галузі права (зокрема, конституційне право – *В. Ш.*) та їхні інститути.

Особлива складність феномену держави й права та їхніх підсистем зумовлює нині розроблення та впровадження нових методів прогнозування, спеціально орієнтованих на вивчення динаміки складних соціальних систем, зокрема: узагальненого сценарію (прогноз надається у вигляді цілісної картини майбутнього стану об'єкта); експертного опитування; математичного моделювання; системного аналізу соціальних чинників і структур; історико-правового методу тощо.

У правовій науці прогнозування, залежно від видів, поділяють на: державознавче (загальний об'єкт – держава як складне системне соціальне утворення, що впливає на всі без винятку галузі суспільного життя); правове (загальний об'єкт – право як система суспільних відносин); кримінологічне, об'єктом якого є загаль-

ні та локальні зміни динаміки злочинності; галузеве, в основі якого прогнозування розвитку певної галузі права; локальне, що ставить за мету прогноз розвитку окремого правового інституту [6, с. 24].

Отже, у межах дослідження доцільним убачається здійснення спроби юридичного, нормативного, галузевого (конституційно-правового) прогнозування розвитку національної галузі конституційного права в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції (до того ж для України актуальною є насамперед проблематика європейської та євроатлантичної інтеграції як чинників впливу на галузевий конституційно-правовий розвиток).

Відповідно до наведених сутнісних характеристик процесу юридичного (правового) прогнозування, правове прогнозування розвитку галузі конституційного права України можна визначити як комплексний, системний, науково обґрунтований процес моделювання бажаних і корисних нових принципів, норм, інститутів, підгалузей конституційного права з метою досягнення їх максимальної відповідності сучасним умовам транснаціонального (універсального і регіонального) політико-правового розвитку, а також реальному змісту та стану конституційно-правових відносин у суспільстві.

Зокрема, спираючись на особливості сучасної трансформації основних конституційно-правових принципів європейських держав, варто зазначити, що останнім часом у працях, присвячених вивченню зовнішніх функцій сучасної держави, разом із функцією оборони країни та іншими окремо виділяють і функцію міждержавної інтеграції, що є досить ємкою і комплексною категорією. За своїм змістом ця функція передбачає як співпрацю держав у різних галузях, зокрема в розв'язанні глобальних проблем сучасності, так і участь у підтримці світового правопорядку. На слушну думку С.А. Кирєєвої, функція міждержавної інтеграції – це зовнішня функція держави, змістом якої є діяльність держави, спрямована на становлення, розвиток, зміцнення й удосконалення різних форм міждержавної співпраці й підпорядкована єдиним принципам, цілям і завданням [3, с. 42]. Отже, досліджуючи реалізацію зовнішньої функції держави органами влади, на думку Ю.О. Волошина, логічним буде висновок, що функція міждержавної інтеграції має бути пріоритетною в умовах розвитку глобалізації [2, с. 28], що, як здається, має знайти своє нормативне відображення й на конституційно-правовому рівні ієрархічної архітектоніки національної системи права.

З огляду на це варто зазначити, що поява нової конституційної функції, якою є функція міждержавної інтеграції, потребує формування нового погляду на суверенітет держави в зовнішній політиці не тільки з погляду основних конституційно-правових принципів, але й з урахуванням відповідних особливостей у конкретних конституційно-правових механізмах реалізації національної політики, що інтегруються до об'єднання з елементами наднаціональності.

Інакше кажучи, розвиток євроінтеграції в бік її посилення до певної міри дає змогу побачити наявність стійкої тенденції, з одного боку, щодо послідовного самообмеження держав – членів ЄС в обсязі здійснюваних суверенних прав, а з іншого – набуття ЄС дедалі більше ознак наддержавного утворення.

Під час збереження формально-юридичного аспекту державного суверенітету одночасно відбувається поступове обмеження матеріальних можливостей його прояву, що виражається в конституційному делегуванні державами суверенних прав ЄС [3, с. 43].

Захисники державного суверенітету та їхні опоненти багато в чому спираються на принцип наднаціональності, використовуючи його як аргумент у своїх дискусіях. Наприклад, М.А. Корольов уважає, що наднаціональність виникає тоді, коли утворення отримує можливість зобов'язувати своїми конкретними діями свої держави-члени, не заручаючись їхньою згодою на це в кожному окремому випадку, тобто набуває щодо них певного обсягу самостійних розпорядчих повноважень [5, с. 15]. Фактично ж, на думку О.А. Шибаєвої, «питання про наднаціональність міжнародних організацій – це питання про співвідношення суверенітету держав – членів організації з повноваженнями створеного ними внутрішньоорганізаційного механізму». Ступінь делегування прав і повноважень держави органам міжнародної організації водночас є суттю інституту наднаціональності [5, с. 18].

Хоча делегування державами-членами значної частини суверенних прав Європейському Союзу відбулося з власної волі держав (суто в конституційно-правовий спосіб – *В. Ш.*), тобто це був їхній суверенний вибір, багато побоювань викликає тенденція щодо постійного розширення кола цих прав, неоднозначне розмежування компетенції ЄС та національних держав.

Чітке врегулювання питань співвідношення компетенції ЄС та його членів особливо актуальне в разі реалізації Європейським Союзом зовнішньополітичної функції. З огляду на це за аналогією із законодавчою компетенцією для Європейського Союзу Т. Гартлі виділяє чотири види компетенції (тобто сукупності встановлених в офіційній формі прав та обов'язків). Перший вид – виняткова компетенція, яка стосується кола питань, переданих державами-членами об'єднанню. Другий вид – це так звана компетенція конкурувальна, яку здій-

снюють держави-члени з питань, що не стосуються компетенції об'єднання. Третій вид – це паралельна, або спільна, компетенція, коли відносини в певних сферах урегульовують спільно держави-члени, а також на наднаціональному рівні. До четвертого виду компетенції належать питання, які врегульовують на національному рівні [8, с. 44].

Проте, з іншого боку, якщо в процесі функціонування Європейського Співтовариства «виникає потреба в діях із боку Співтовариства з метою досягнення однієї з цілей Співтовариства, то держава може бути вимушена виконувати рішення, проти ухвалення яких вона заперечувала. М. Фредерік серед головних ознак наднаціонального об'єднання назвав такі: набуття органами Співтовариства виняткової компетенції у сферах, які визначені в установчих актах і які раніше належали до суверенних прерогатив держав-членів; правоздатність головного представницького органу Співтовариства, у якому держави-члени мають неоднакову кількість голосів, розширювати їхню компетенцію; право органів Співтовариства, що діють у межах компетенції, зобов'язувати членів без їхньої згоди та всупереч їхній волі шляхом ухвалення обов'язкових рішень більшістю постанов; право органів Співтовариства, що діють у межах компетенції, від імені Співтовариства укладати з третіми країнами договори, які є обов'язковими для держав-членів; право органів Співтовариства, що діють у межах компетенції, зобов'язувати та уповноважувати постановами і міжнародними договорами фізичних і юридичних осіб або органи держав-членів безпосередньо, без трансформації цих постанов і міжнародних договорів у внутрішні правопорядки; наділення представницьких органів Співтовариства, тобто органів, що складаються з міжнародних чиновників, повноваженнями ухвалювати обов'язкові для держав-членів постанови, які стосуються суттєвих питань [7].

Але, з іншого боку, якщо вважати наднаціональні риси в ЄС загрозою державного суверенітету її членів, то очевидним є те, що причини й умови можливості наднаціональності треба шукати в суверенітеті [1, с. 38].

Отже, суть наднаціональності в тому, що дещо в порядку ієрархічних взаємозв'язків підпорядкування-підпорядкованості розташовується над державами як суверенними одиницями. Тобто наднаціональність може існувати лише в межах міжнародних утворень, у яких складові елементи (держави) повністю не втратили свого суверенітету [4, с. 22]. У чистому вигляді наднаціональність неможлива, оскільки поки держави – члени організації зберігають свій суверенітет, вони мають право вільного виходу з неї, і позбавити державу цього права неможливо, як і відмовитися вони від нього не можуть, навіть внісши відповідні положення в установчий документ, унаслідок загальноправової презумпції недійсності відмови від потенційної вигоди. Також наднаціональність зумовлює те, що поки держави – члени ЄС не втратять свого суверенітету, про федерацію говорити не доводиться, якщо це відбудеться, то наднаціональність втратить свою сутність, тобто нині можна говорити про наднаціональність як про якість політичної системи, яка реалізується в діяльності інститутів ЄС.

Отже, говорячи про принципово нову функцію міждержавної інтеграції та відображення в цій функції сучасних політико-правових трансформацій конституційно-правових принципів державного суверенітету та політичної незалежності, потрібно констатувати необхідність за бажання держави реалізовувати таку функцію практично встановлювати відповідні конституційно-правові механізми легітимного делегування спільним інтеграційним органам певного обсягу суверенних прав, що можна здійснити тільки на внутрішньому конституційно-правовому рівні шляхом нормативного прогнозування подальших інтегративних рішень такої держави.

Висновки. Загалом, у результаті проведеного дослідження проблем і перспектив правового прогнозування розвитку галузі конституційного права України під впливом міждержавної інтеграції можна дійти таких найважливіших висновків: а) правове прогнозування розвитку галузі конституційного права України можна визначити як комплексний, системний, науково обґрунтований процес моделювання бажаних і корисних нових принципів, норм, інститутів, підгалузей конституційного права з метою досягнення їхньої максимальної відповідності сучасним умовам транснаціонального (універсального і регіонального) політико-правового розвитку, а також реальному змісту та стану конституційно-правових відносин у суспільстві; б) прогнозування розвитку інституціонального конституційно-правового механізму функціонування органів публічної влади України в умовах інтенсифікації європейської міждержавної інтеграції проявляється у двох онтологічних вимірах: зовнішньому, що відображає на рівні конституційно-правової регламентації міжнародні політико-правові процеси міждержавної інтеграції та реалізується у формі ухвалення конституційно-правових норм про обмеження державного суверенітету та політичної незалежності шляхом делегування певного обсягу повноважень наднаціональним органам та про розмежування конституційної (суверенної) компетенції між внутрішніми та спільними органами, та внутрішньому, що на інституціональному рівні проявляється в таких тенденціях, як поси-

лення ролі уряду в здійсненні зовнішньої політики шляхом появи конституційного звичаю про делегування главою держави повноважень щодо ведення міждержавних переговорів і підписання міжнародних договорів уряду або главі уряду (прем'єр-міністру); розширення нормативного та фактичного статусу відомства закордонних справ як спеціального державного органу здійснення зовнішньої політики; конституційне закріплення важливої ролі парламентів щодо процедури ратифікації міжнародних договорів відповідно до загальних (універсальних і регіональних) тенденцій розвитку парламентаризму; в) ключовим напрямом нормативного прогнозування розвитку галузі конституційного права є моделювання конституційно-правових норм, спрямованих на захист національних інтересів і розв'язання стратегічних завдань держави в новітніх умовах глобалізації та міждержавної інтеграції, появи принципово нових викликів і загроз національній безпеці.

Література

1. Hoffmann S. The Politics and Ethics of Military Intervention. *Survival*. London, 1995. Vol. 37. Issue 4. P. 29–51.

2. Волошин Ю. До проблеми нормопроектного забезпечення діяльності Президента України в умовах глобалізації та міждержавної інтеграції. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 1999. № 2. С. 23–34.

3. Киреева С. Межгосударственная интеграционная деятельность как выражение внешней функции Российского государства / под ред. Н. Матузова. Саратов, 2005. 146 с.

4. Конституции зарубежных государств : учебное пособие. Москва, 1997. 586 с.

5. Королев М. Наднациональность с точки зрения международного права. *Московский журнал международного права*. 1997. № 2. С. 5–16.

6. Нагребельний В. Прогнозування в законодавчій діяльності. *Віче*. 2010. № 13. С. 22–24.

7. Фредерик М. Конституция, разделение полномочий и международная деятельность Квебека. *Казанский федералист*. 2004. № 3 URL: http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n11/14.

8. Хартли Т.К. Основы права Европейского Сообщества. Москва, 1998. 648 с.

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

УДК 347.4
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.126

П. Д. Гуйван
кандидат юридичних наук, заслужений юрист України,
професор
Полтавського інституту бізнесу
Міжнародного науково-технічного університету імені академіка Юрія Бугая
orcid.org/0000-0003-3058-4767

ПРО СПІВВІДНОШЕННЯ КОНВЕНЦІЙНИХ ПРАВ ОСОБИ НА ВІЛЬНЕ ВИРАЖЕННЯ ПОГЛЯДІВ І ПРИВАТНІСТЬ. ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ

Статтю присвячено дослідженню актуального питання про сутність і зміст конвенційного права на вільне вираження своїх поглядів і співвідношення принципів його реалізації з можливістю порушення прав та інтересів держави, громади й конкретної людини. Розглянуто підстави й випадки, коли свобода слова може бути правомірно обмежена, вказується, що такі чинники повинні встановлюватися законом і бути необхідними для поважання прав і репутації інших осіб, охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення. Важливо, щоб, реалізуючи свободу слова, не було перейдено прийнятні межі, зокрема, щодо репутації, прав інших осіб тощо. Проаналізовано міжнародно-правові акти, які стверджують баланс вказаних інтересів, зокрема статті 8 та 10 Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод. Наголошується, що правила цих статей досить часто перебувають у протистоянні одне з одним. І під час практичного їх застосування надзвичайно важливо знайти баланс між охоронюваними законом інтересами. Адже інформаційна свобода неодмінно стосуватиметься відкритості відомостей особистого характеру про певну особу, її конфіденційні дані можуть бути поширені і в такий спосіб – вчинене певне втручання в приватні права. Але, з іншого боку, не підлягає надмірному втручанню й основне право цивілізованої спільноти на свободу збирати й поширювати інформацію. Тому видається важливим правильний та адекватний розсуд правозастосовних органів під час розв'язання спірних питань. У роботі наголошується на визначальній ролі практики Європейського суду з прав людини, яка дає змогу встановити критерії надання переваги тим чи іншим суспільним інтересам у разі виникнення колізії між публічним правом на поширення інформації і приватним правом на недоторканність особистого життя, безпеку та моральність громади. У статті на конкретних прикладах рішень ЄСПЛ проілюстровано підходи Суду до розв'язання складних питань. Показано, що від того, наскільки під час здійснення нормальних суспільних відносин дотримується баланс різних, іноді протилежних, прав і свобод, залежить значною мірою рівень демократії.

Ключові слова: право на приватність, свобода слова, суспільний інтерес.

Guyvan P. D. **ON THE RELATIONSHIP BETWEEN THE CONVENTIONAL RIGHTS OF THE PERSON TO FREE EXPRESSION OF VIEWS AND PRIVACY. EUROPEAN LAW ENFORCEMENT**

The article is devoted to the study of the topical issue of the essence and content of the conventional right to free expression of their views and the relationship of the principles of its implementation with the possibility of violating the rights and interests of the state, community and individual. The grounds and cases when freedom of speech may be lawfully restricted are considered, it is indicated that such factors should be established by law and be necessary to respect the rights and reputation of others, protection of state security, public order, health or morals. It is important that, in exercising freedom of speech, acceptable limits are not exceeded, in particular as regards reputation, the rights of others, and so on. The international legal acts that affirm the balance of these interests, in particular Articles 8 and 10 of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, are analyzed. It is noted that the rules of these articles are often in conflict with each other. And in their practical application it is extremely important to find a balance between the interests protected by law. After all, information freedom will inevitably concern the openness of information about a certain person of a personal nature, its confidential data can be disseminated and in this way – a certain interference with private rights is committed. But, on the other hand, the fundamental right of the civilized community to the freedom to collect and disseminate information is not subject to excessive interference. Therefore, it seems important correct and adequate discretion of law enforcement agencies in resolving disputes. The paper emphasizes the crucial role of the case law of the European Court of Human Rights, which allows to establish criteria for giving preference to certain public interests in the event of a conflict between the public right to disclosure and private right to privacy, security and morality. The article illustrates the Court's approaches to resolving complex issues with specific examples of ECtHR judgments. It is shown that the level of democracy largely depends on the extent to which the balance of different, sometimes opposite, rights and freedoms is observed in the implementation of normal social relations.

Key words: right to privacy, freedom of speech, public interest.

© П. Д. Гуйван, 2020

Право людини на інформаційну свободу є основоположним, воно значною мірою зумовлює дотримання всіх інших прав і свобод у демократичному суспільстві. Водночас в окремих випадках воно може підлягати обмеженням, які повинні встановлюватися законом і бути необхідними для поважання прав і репутації інших осіб, охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення. Важливо, щоб, реалізуючи свободу слова, не було перейдено прийнятні межі, зокрема, щодо репутації, прав інших осіб і необхідності запобігання розголошенню конфіденційної інформації. Інакше кажучи, мусить існувати певний контроль за балансом між суспільною потребою бути поінформованим і приватними правами конкретних осіб та інтересами соціуму. У цьому сенсі Парламентська Асамблея Ради Європи в Резолюції № 1165 зазначила, що право кожної людини на приватність і право на свободу вираження поглядів є основою демократичного суспільства; ці права не є абсолютними і не мають ієрархічного характеру, оскільки мають однакову цінність (пункт 11) [1]. Право на приватність, закріплене у статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року, повинне захищати приватне життя особи не тільки від втручання влади, а й від подібних дій із боку інших осіб чи інститутів, зокрема засобів масової інформації (пункт 12).

Інформаційні права й обов'язки осіб, що здійснюють інформаційну діяльність, закріплені у правилах частини першої статті 32 та частини третьої статті 34 Конституції України. Вони перебувають у системному взаємозв'язку й передбачають як недопустимість порушення права людини на недоторканність особистого та сімейного життя, так і реалізацію особою права на вільне збирання, зберігання, використання й поширення інформації. Для надання визначеності таким відносинам Конституційний Суд України дав таку оцінку: інформацією про особисте та сімейне життя особи є будь-які відомості та/або дані про відносини немайнового та майнового характеру, обставини, події, стосунки тощо, пов'язані з особою та членами її сім'ї, за винятком передбаченої законами інформації, що стосується здійснення особою, яка обіймає посаду, пов'язану з виконанням функцій держави або органів місцевого самоврядування, посадових або службових повноважень. Така інформація про особу є конфіденційною; збирання, зберігання, використання та поширення такої інформації про особу без її згоди державою, органами місцевого самоврядування, юридичними або фізичними особами є втручанням в її особисте та сімейне життя. Таке втручання допускається виняткова у випадках, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини.

Загальнотеоретичні та інші правові аспекти свободи вираження думки, поглядів особи та їх співвідношення із захистом та охороною особистих прав людини та інтересів державної безпеки досліджували провідні науковці, такі як І. Турчин-Кукаріна, Е. Тітко, А. Черданцев, В. Кудрявцев, О. Марценюк, В. Павликівський, В. Постульга, О. Жуковська, Є. Чефранова, С. Кравченко, та інші. Однак вказані дослідження не можна вважати завершеними, адже вони переважно стосуються характеристики такого чинника основоположних свобод людини, як можливість мати вільний доступ до вираження своїх думок. Водночас немає серйозного аналізу питань щодо причин і підстав обмежень цього права з огляду на порушення конкретних особистих прав особи та суспільства. Майже недослідженою в доктринальній площині залишається проблематика оцінювання правозастосовними органами факторів, що сприяють знаходженню балансу між необхідністю захисту публічного права на висловлення поглядів і охороною приватності особи, зокрема її честі та ділової репутації. Потребують додаткового вивчення засади основоположного принципу щодо вільного обігу інформації в його тлумаченні європейськими правозастосовними інституціями. Є окрема потреба в дослідженні практики застосування Європейським судом із прав людини положень статті 10 Конвенції та її співставлення з конвенційною статтею 8. Як теоретична думка, так і законодавство потребують чітких відповідей на ці питання. Практичний аналіз юридичних підходів щодо ефективності застосування європейського принципу свободи вираження поглядів є метою наукової статті.

Питання вільного вираження думок, ідей та поглядів є чи не найважливішим у практиці Європейського суду з прав людини. Як вказує Суд у своїх прецедентних рішеннях, абсолютно необхідним явищем водночас є знаходження прийнятного співвідношення між дотриманням права особи на самовираження та охороною державних і приватних інтересів. У разі порушення поширенням інформації вказаних суспільних та особистих прав ідеться про їхній захист за допомогою статті 8 Конвенції. Вона допускає обмеження свободи слова з боку державних юрисдикційних органів, позаяк зловживання інформаційними правами посягає на засади приватності в суспільстві. Таке посягання порушує конвенційну статтю 8, якщо воно не «передбачено законом», не ставить одну або більше законних цілей, зазначених у пункті 2 статті 10 Конвенції, та не є «необхідним у демократичному суспільстві» для досягнення цих цілей. Власне, правила статей 8 та 10 досить часто перебувають у протистоянні одне з одним. І тут надзвичайно важливо знайти баланс між охоронюваними законом інтересами. Адже інформаційна свобода неодмінно стосува-

тиметься відкритості відомостей персонального характеру про певну особу, її конфіденційні дані можуть бути поширені і в такий спосіб – вчинене певне втручання в приватні права. Але, з іншого боку, не підлягає надмірному втручанню й основне право цивілізованої спільноти на свободу збирати і поширювати інформацію.

Від того, наскільки під час здійснення нормальних суспільних відносин дотримується вказаний баланс, залежить значною мірою рівень демократії. Якщо інформаційна свобода є більш соціально необхідна та потребує збору, обробки, розкриття відомостей про певну особу (політичного діяча, державного чиновника, стосовно яких рівень публічної відкритості є вищий, або це необхідно для цілей національної чи громадської безпеки), пріоритет надається її захисту. Наприклад, під час розгляду справи П.Г. і Дж.Х. проти Сполученого Королівства [2, п. 77] ЄСПЛ встановив, що спостереження за заявником за допомогою глобальної системи позиціонування, яке проводилося за наказом Федерального генерального прокурора з метою проведення розслідування кількох епізодів замаху на вбивство, за які взяла на себе відповідальність терористична організація, і для запобігання подальшим нападам із використанням вибухових пристроїв, служило інтересам національної безпеки та громадського порядку, запобігання злочинам і захисту прав жертв. Отже, держава реалізовувала своє право на збір інформації, а втручання в приватне життя особи-заявника було пропорційне переслідуваним законним цілям і «необхідним у демократичному суспільстві». Тобто обмеження, передбачене за змістом частини 2 конвенційної статті 8, було законним.

Досить часто дилема щодо переваги права на самовираження чи моральності громади виникає під час реалізації можливості здійснення художньої творчості. Наприклад, під час розгляду ЄСПЛ справи «Алінак проти Туреччини» [3] аналізувався зміст роману заявника, який описував тортури селян і був оснований на реальних подіях. Суд зазначив таке: «... книга містить уривки, у яких викладено вигадані графічні деталі жорстокого поводження і звірств, спрямованих проти селян, які, без сумніву, формують у свідомості читача стійку ворожість щодо несправедливості, від якої в оповіданні страждали селяни. У буквальному сенсі деякі уривки можна розуміти як спонукання читача до ненависті, заколоту й застосування насильства. Проте під час визначення того, чи були ці спонукальні дії вчинені насправді, потрібно пам'ятати, що засобом, використаним заявником, був роман – форма художнього вираження, звернена до відносно невеликої кількості осіб, порівняно, наприклад, із засобами масової інформації» (п. 41). Суд зазначив, що «ця спірна книга являла собою роман, який належить до художньої літератури, хоча нібито й оснований на реальних подіях». З урахуванням цього Суд зазначив: «... навіть незважаючи на те, що дух деяких уривків книги вкрай ворожий, Суд вважає, що їхня художня природа і обмежений вплив швидше звужують їхній характер до вираження глибокого горя перед обличчям трагічних подій, ніж закликають до насильства» (п. 45). Тож, як бачимо, баланс інтересів був визначений на користь свободи слова.

Такої ж позиції ЄСПЛ притримувався і у своїй постанові від 25 січня 2007 року в справі «Асоціація художників проти Австрії» [4]. Заявник оскаржував судову заборону на демонстрацію на виставці картини, яка вважалася непристойною. На картині, написаній спеціально для цієї виставки австрійським художником Отто Мюлем, був представлений колаж з участю різних відомих особистостей, таких як мати Тереза і колишній глава Австрійської партії свободи Йорґ Гайдер, у сексуальних позах. Оцінюючи обставини справи, Суд застосував свою прецедентну практику, зазначивши, що «хоча художники і особи, що сприяють просуванню їхніх робіт, не мають імунітету до можливих обмежень, визначених у пункті 2 статті 10, але, на переконання Суду, таке зображення прирівнюється до карикатури на представлених осіб із використанням елементів сатири. Суд вказав, що сатира є формою художнього вираження і громадського коментаря з притаманними їй властивостями перебільшення і спотворення реальності, можливістю природним чином провокувати й агітувати» (п. 33).

Але є й інший розклад презумпцій. Скажімо, потребує ретельного вивчення ситуація, коли професійна або ділова активність певної посадової особи пов'язана з поняттям «приватного життя». Зокрема, у справі «Німіц проти Німеччини» [5, п. 29] Суд дійшов висновку, що було неприпустиме втручання в «особисте життя» та «житло» заявника. Адже той, будучи адвокатом, мав довірчі відносини зі своїми клієнтами. Професійна і ділова активність може завжди містити більшою чи меншою мірою елемент конфіденційності. І хоча Суд не вважає за можливе або за необхідне дати вичерпне визначення поняттю «особисте життя», воно все ж не обмежується інтимним колом, де кожен може жити своїм життям, як він вважає за краще, чим повністю викинути зовнішній світ із цього кола. Повагу до особистого життя має також передбачати до деякої міри право встановлювати й розвивати відносини з іншими людьми, зокрема обмін інформацією. Ба більше, немає принципових підстав, щоб розуміння особистого життя виключало діяльність професійного і ділового характеру; саме в своїй роботі більшість людей має значну, якщо не найбільшу, кількість шансів розвивати відносини із зовнішнім світом. Адже не завжди можливо чітко розмежувати, яка

діяльність людини становить частину її професійного або ділового життя. Отже, особливо в разі, коли людина має гуманітарну професію, її робота в такому контексті може стати невіддільною частиною життя до такої міри, що стає неможливим визначити, у ролі кого вона діє в конкретної миті часу. Позбавлення людини захисту за статтею 8 на тій підставі, що діяльність, яка зазнала втручання, належить до професійної діяльності й у цій іпостасі підлягає підвищеній публічній відкритості, у цьому випадку ризикує призвести до нерівності, оскільки захист міг би залишитися доступним для того, чия професійна і непрофесійна діяльність настільки тісно переплетені, що немає жодної можливості їх розмежувати. У цьому сенсі ЄСПЛ послідовно обстоює позицію, що коли комерційна або професійна діяльність здійснюється з приватного будинку особи, на неї поширюється поняття «приватності», а телефонні дзвінки з приміщень, де здійснюється комерційна діяльність, підпадають під поняття «приватного життя» і «кореспонденції» для цілей статті 8. Також електронні повідомлення, відправлені з роботи, повинні бути захищені за статтею 8, як і інформація, отримана під час спостереження за використанням особою Інтернету [6, п. 30].

У контексті оцінки права на художнє вираження також досить часто застосовуються правомірні заходи обмеження свободи слова в разі порушення нею моральних засад суспільства. До прикладу, у справі «Інститут Отто Премінгер проти Австрії» [7, п. 44–50, 57] Суд постановив, що дії із заборони й вилучення фільму, який містить провокаційне зображення Бога, Діви Марії та Ісуса Христа, результатом чого стала неможливість запланованого прокату в кінотеатрах, були передбачені законом, мали легітимну мету – охорону моралі соціуму, та виправдані й адекватні для забезпечення права громадян на захист від образи їхніх релігійних почуттів. Суд прийняв позицію австрійських судів, які не вважали, що чесноти фільму як твору мистецтва або як внеску в суспільну дискусію переважують ті його риси, через які він значною мірою є образливим для широкого загалу. Відтак порушення статті 10 Конвенції не було зафіксовано. Таке ж рішення виніс ЄСПЛ у справі «I.A. проти Туреччини» [8], у якому Суд дійшов висновку, що звинувачення директора видавництва, який опублікував роман, було спрямовано державою на забезпечення захисту від образливого нападу на об'єкти, що вважаються священними для мусульман. Тож у захисті його права на самовираження було відмовлено, а обмеження цього права визнане законним.

Описані вище аспекти реалізації прав особи на свободу слова і на приватність мають враховуватися не тільки в разі висловлення думок через ЗМІ та інші засоби друкованого поширення відомостей. Вони також мають місце й під час поширення публічно інформації іншими способами. У розглядуваному сенсі показовою є справа «Яновський проти Польщі», що розглядалася Європейським судом із прав людини [9]. 2 вересня 1992 року заявник спостерігав за двома муніципальними охоронцями, які вимагали від продавців фруктів та овочів залишити площу, де продаж нібито не було дозволено муніципальною владою, через установлення саморобних торгових стендів. Вони також наклали на продавців високі штрафи. Заявник втрутився, вказуючи охоронцям, що їхні дії були позбавлені будь-якої юридичної підстави та порушували економічну свободу, гарантовану законом. Він зазначив, що муніципальна влада не випустила жодної резолюції, яка дозволила б охоронцям очистити відповідну площу й накладати штрафи на продавців. Заявник називав службовців «невігласами» та «злочинцями, які вчиняють порушення чинного законодавства». Він також закликав продавців залишатися на місці і продовжувати діяльність. Велика група перехожих зібралася, слухаючи жвавий обмін думками між заявником та охоронцями.

Через певний час прокурор порушив кримінальну справу проти заявника за підозрою у скоєнні злочину: образу державних службовців під час та через виконання своїх обов'язків. За цим звинуваченням заявника в судовому порядку було притягнуто до відповідальності за ст. 236 Кримінального кодексу до 8 місяців позбавлення волі (з відстроченням виконання вироку) та до 1,5 млн злотих штрафу. ЄСПЛ, розглядаючи справу, дійшла висновку, що обвинувальний вирок є втручанням у право особи на свободу вираження поглядів, гарантоване пунктом 1 статті 10 Конвенції. Водночас Суд здійснив дослідження, чи було таке втручання виправданим відповідно до пп. 2 цього положення, тобто чи було воно передбачено законом, мало законну мету і чи було потрібне в демократичній формі суспільства. Визнано, що таке покарання за образу цивільного службовця під час та через виконання ним посадових обов'язків передбачене Кримінальним кодексом Польщі. Отже, воно було «передбачене законом» (п. 37). Крім того, як було встановлено, таке втручання мало на меті забезпечення, щоб державним службовцям не перешкоджали виконанню їхніх обов'язків. Тож мета була легітимною і спрямовувалась на «запобігання безладу».

Наостанок Суд з'ясував питання, чи був застосовуваний захід «необхідний в демократичному суспільстві». Було взято до уваги, що цей вираз є однією з важливих основ демократичного устрою. Стаття 10 застосовується не тільки до «інформації» чи «ідей», які сприятливо приймаються або розцінюється як позитивні або байдужі, але також до тих, що ображають, шокують або критикують державу чи будь-яку групу насе-

лення. Водночас необхідність обмеження свободи слова в будь-якому разі повинна бути переконливо встановлена. У цій справі заявник став свідком дій муніципальної охорони, яка штрафує людей, що продають товари на міській площі. У своїй реакції на інцидент, який не стосувався самого себе, він публічно висловив своєї критичні погляди на мету цього втручання, його обґрунтування й законність. Зокрема, він зазначив, що дії охоронців були позбавлені будь-яких правових підстав. Він також називав охоронців «глухими» та «німими» (п. 40). Як було надалі встановлено, така критика була виправдана. Думка заявника, що юридичної підстави для втручання у продаж не існує, була правильною. Охоронці діяти в офіційній ролі не могли. Крім того, варто враховувати, що стосовно посадових осіб, як і політиків, що діють у своїй публічній ролі, межі прийнятної критики неминуче ширші, ніж стосовно приватної особи. Державні службовці, яким довірено відповідні функції і, отже, вони наділені суспільством владою, повинні бути відкритими для ретельного аналізу діяльності, дебатів і критики.

Це стосується, зокрема, осіб, які відповідають за підтримання громадського порядку. Вони повинні користуватися довірою громадськості, якщо успішно виконують свої обов'язки. Це також може сприяти захисту такої довіри від руйнівних і необґрунтованих нападів. Однак насамперед особи, які підтримують громадський порядок, повинні самі діяти відповідно до закону, оскільки це є основним правилом, властивим їм: ефективно виконувати свої обов'язки. Відповідно, якщо державні службовці діють без законних підстав, варто очікувати критики від громадян, і така критика може в певних випадках бути різкою або виражатися в сильній формі. Отже, треба пам'ятати, що стаття 10 захищає не тільки суть висловлених ідей, думок чи інформації, але також і форму, у якій вони передаються (п. 43–45).

Далі суд зазначив, що, справді, називати державних службовців «глухими» і «німими» на публіці, може бути образливим для них. Однак варто враховувати конкретні обставини, за яких це сталося. Заявник мимовільно реагував на втручання органів державної влади в дії третіх осіб і правильно оцінив, що дії охоронців були невиправданими. Не можна також сказати, що його турбота про співгромадян була нерозумною; швидше він діяв із справжніх громадянських міркувань. Хоча мова, якою користується заявник, може вважатися перебільшеною, це само собою не становило факту навмисної й безпідставної особистої атаки. Отже, на відміну від думки, висловленої в публікації, яка за своїм характером дає можливість автору замислитися над її змістом, думку, висловлену спеціально під час раптової події, стає інтуїтивно зрозуміло, тому що вона була спровокована безпосередністю ситуації. Тому ЄСПЛ вважає, що заявник не перевищив обмеження критики, яка була прийнятною саме за цих обставини. Влада, засудивши заявника, використала його слова тільки в контексті ізольованості від усього змісту ситуації, яка спровокувала його реакцію. Тож, оцінюючи факти справи загалом, Суд констатував, що переконання заявника не було непропорційним законній меті, а тому втручання не було «необхідним у демократичному суспільстві <...> для запобігання безладу» в значенні статті 10 Конвенції.

З викладеного можемо дійти певних висновків. Відповідно до позиції ЄСПЛ обмеження права особи на вираження своїх поглядів має досить незначний за обсягом простір для своєї реалізації. Вірогідність подібного втручання влади залежить від рівня суспільної зацікавленості в охороні тих цінностей та інтересів, які під час реалізації свободи слова можуть зазнати порушення. Якщо це такі основоположні права, як приватність фізичної особи, суспільна безпека або мораль, можливість зловживання свободою самовираження може бути підставою для її обмеження.

Література

1. Парламентська Асамблея Ради Європи. Резолюція № 1165 (1998) Право на приватність. URL: https://cedem.org.ua/library/rezolyutsiya-1165-1998-pravo-na-pryvatnist.

2. Рішення ЄСПЛ від 25 вересня 2001 року, остаточне 25 грудня 2001 року у справі «П.Г. і Дж.Х. проти Сполученого Королівства» (P.G. and J.H. v. The United Kingdom), заява № 44787/98. URL: http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=419.

3. Рішення ЄСПЛ від 29 березня 2005 року у справі «Алінак проти Туреччини» (Alınak v. Turkey), заява № 40287/98. URL: http://echr.ketse.com/doc/40287.98-en-20050329.

4. Рішення ЄСПЛ від 25 січня 2007 року, остаточне від 25 квітня 2007 року у справі «Асоціація художників проти Австрії» (Vereinigung Bildender Künstler), заява № 68354/01. URL: http://www.lawgazette.co.uk/law/media-law/4357.article.

5. Рішення ЄСПЛ від 16 грудня 1992 року у справі «Німіц проти Німеччини» (Niemietz v. Germany), заява № 13710/88. URL: http://www.echr.ru/documents/doc/2461421/2461421.htm.

6. Рішення ЄСПЛ від 3 квітня 2007 року у справі «Копланд проти Сполученого Королівства» (Copland v. The United Kingdom), заява № 62617/00. URL: https://www.5rb.com/case/copland-v-uk.

7. Рішення ЄСПЛ від 20 вересня 1994 року у справі «Інститут Отто Премінгер проти Австрії» (Otto-Preminger-Institut v. Austria), заява № 13470/87. URL: http://www.menschenrechte.ac.at/orig/94_5/Preminger.pdf.

8. Рішення ЄСПЛ від 13 вересня 2005 року у справі «I.A. проти Туреччини» (İ.A. v. Turkey), заява № 42571/98. URL: https://globalfreedomofexpression.columbia.edu/cases/i-a-v-turkey.

9. Рішення ЄСПЛ від 21 січня 1999 року у справі «Яновський проти Польщі» (Janowski v. Poland), заява № 25716/94. URL: https://mmdc.ru/praktika_evropejskogo_suda/praktika_po_st10_evropejskoj_konvencii/europ_practice64.

УДК 347.942
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.127

С. А. Чванкін
кандидат юридичних наук, доцент,
голова Асоціації слідчих суддів України,
голова
Київського районного суду м. Одеси
orcid.org/0000-0002-9800-854X

ВИКОРИСТАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ДОКУМЕНТІВ ЯК ДОКАЗІВ У ЦИВІЛЬНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У науковій статті досліджено характеристики електронного документа як доказу в цивільному процесі. Доведено існування тенденції до постійного збільшення питомої ваги електронних документів у загальній масі судових доказів через поступовий перехід на електронний документообіг в органах державної влади та місцевого самоврядування, стрімкий розвиток електронної комерції та інші процеси диджиталізації суспільних відносин.

Розкрито етапи формування електронного документа, розглянуто матеріальні, електронні та комбіновані документи і можливість їх використання як доказів у цивільних справах, визначено переваги та хиби електронних документів порівняно з матеріальними. Проаналізовано ознаки електронних документів як доказів у цивільному судочинстві.

Встановлено різницю між обов'язковими та факультативними реквізитами електронного документа й визначено вплив електронного підпису на юридичну силу та допустимість електронного документа як доказу в цивільній справі. Визначено як саме факультативні реквізити, зокрема такі як електронна печатка та електронна позначка часу, впливають на юридичну силу електронного документа, його доказову силу, релевантність у процесі судового доказування фактичних обставин цивільної справи.

Охарактеризовано відмінності між оригіналом електронного документа як доказу в цивільному процесі та його копіями, а також порядок засвідчення копій електронних документів для їх подання до суду. Визначено процесуальні особливості використання електронних документів у процесі судового доказування в цивільних справах.

У процесі здійснення характеристики комбінованих документів як доказів у цивільному судочинстві встановлено їхні відмінності від матеріальних та електронних документів, а також встановлено ознаки, за якими визначається їх належність до письмових чи електронних доказів у цивільному процесі.

Зроблено висновок, що особливістю використання електронних документів як доказів у цивільних справах є те, що їхня юридична сила залежить від наявності електронного підпису.

Ключові слова: цивільний процес, судове доказування, паперовий документ, юридична сила доказу, релевантність доказів, комбінований документ.

Chvankin S. A. **THE USE OF ELECTRONIC DOCUMENTS AS EVIDENCE IN CIVIL JUDICIAL PROCEEDINGS**

This scientific article examines the characteristics of an electronic document as evidence in civil proceedings. There is a tendency to a constant increase in the share of electronic documents in the total mass of court evidence in connection with the gradual transition to electronic document management in public authorities and local governments, the rapid development of e-commerce and other processes of digitalization of public relations.

The stages of electronic document formation are revealed, material, electronic and combined documents and possibility of their use as evidence in civil cases are considered, the advantages and disadvantages of electronic documents in comparison with material ones are determined. The features of electronic documents as evidence in civil proceedings are analyzed.

The difference between mandatory and optional details of an electronic document is established and the influence of an electronic signature on the legal force and admissibility of an electronic document as evidence in a civil case is determined. It is defined how optional details, in particular such as electronic seal and electronic time stamp, affect the legal force of an electronic document, its probative value, relevance in the process of judicial proof of the facts of a civil case.

The differences between the original electronic document as evidence in civil proceedings and its copies are described, as well as the procedure for certifying copies of electronic documents for submission to the court. Procedural features of the use of electronic documents in the process of judicial evidence in civil cases are determined.

In the process of characterization of combined documents as evidence in civil proceedings, their differences from material and electronic documents are established, as well as the signs by which their affiliation to written or electronic evidence in civil proceedings is determined.

It is concluded that the peculiarity of the use of electronic documents as evidence in civil cases is that their legal force depends on the presence of an electronic signature.

Key words: civil process, court evidence, paper document, legal force of evidence, relevance of evidence, combined document.

Постановка проблеми. В Україні відбувається цифровізація економіки та діловодства. Український уряд поступово переходить на електронний документообіг. Відповідно до п. 2 Типової інструкції з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55, основною формою провадження діловодства в установах є електронна. Документування управлінської інформації в установах здійс-

© С. А. Чванкін, 2020

нюється в електронній формі із застосуванням кваліфікованого електронного підпису, кваліфікованої електронної печатки та кваліфікованої електронної позначки часу, крім випадків наявності обґрунтованих підстав для документування управлінської інформації в паперовій формі, якими визнаються: документи, що містять інформацію з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом; електронні документи, що не можуть бути застосовані як оригінал згідно з вимогами закону; документи, вимога щодо опрацювання яких у паперовій формі встановлена актами Кабінету Міністрів України [1].

У приватному секторі електронний документообіг та електронна комерція розвивається набагато активніше, ніж у державному, адже приватні компанії швидко оцінили ті можливості, які надає використання інформаційних технологій для розвитку бізнесу.

Поступовий перехід на електронний документообіг в органах державної влади та місцевого самоврядування, стрімкий розвиток електронної комерції неодмінно призведе до того, що питома вага електронних документів серед судових доказів буде збільшуватись. З часом електронний документ витіснить паперовий документ з позиції основного виду доказів у вітчизняному цивільному, господарському та адміністративному судочинстві. Така тенденція вже є очевидною. Тому як юридичною наукою, так і судовою практикою має бути вироблено чіткі та однозначні підходи до порядку використання електронних документів як доказів у судовому процесі.

Проблеми використання електронних документів як доказів у судових справах досліджувалися в наукових працях багатьох учених, серед яких: Ю. Білоусов, Н. Блажівська, О. Боннер, О. Вершинін, С. Ворожбит, Н. Голубєва, К. Дрогозюк, В. Молчанов, Ю. Павлова, В. Петренко, І. Решетнікова, Т. Степанова, М. Строгович, М. Треушніков, Т. Цюра, Д. Цехан та інші. Однак існування багатьох дискусійних питань у межах теми та цілої низки проблем правозастосовної практики дають підґрунтя для подальших наукових досліджень у цьому напрямі.

Метою наукової статті є здійснення аналізу ознак електронного документа та встановлення особливостей його використання в процесі судового доказування в цивільному судочинстві.

Виклад основного матеріалу. Електронний документ – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, зокрема обов'язкові реквізити документа (ст. 5 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. № 851-IV [2]).

Під електронним документом як самостійним засобом доказування в цивільному процесі Ю. Павлова пропонує розуміти зафіксовану в електронній (цифровій) формі інформацію (зокрема, текстову, у вигляді графічних зображень, планів, фотографій, відео- та звукозаписів тощо), що містить юридично значимі дані про обставини справи та реквізити, визначені законодавством як обов'язкові [3, с. 5].

Електронний документ як доказ у цивільній справі характеризується такими ознаками:

1. Якщо електронний документ надається до суду на підтвердження певних обставин цивільної справи, він повинен мати всі властивості судового доказу: бути належним, допустимим і достовірним.

2. Електронний документ є різновидом електронних доказів, а отже має характеристики електронних доказів: інформація в електронній (цифровій) формі, що містить дані про обставини, які мають значення для справи (ч. 1 ст. 100 ЦПК [4]). Водночас не всі електронні докази є електронними документами.

3. Доказова інформація в електронному документі може існувати у формі тексту, графічного зображення, плану, фотографії, відео- та звукозапису тощо. Тобто електронний документ – це не тільки текстовий документ.

4. Електронний документ повинен мати обов'язкові реквізити, передбачені нормами чинного законодавства.

Реквізити електронного документа за характером впливу на його юридичну силу поділяються на обов'язкові та факультативні. Обов'язковий реквізит електронного документа – обов'язкові дані в електронному документі, без яких він не може бути підставою для його обліку й не матиме юридичної сили (ст. 1 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. № 851-IV [2]).

Для різних електронних документів може бути передбачено різні обов'язкові реквізити (склад і порядок розміщення обов'язкових реквізитів електронних документів визначається законодавством – ч. 2 ст. 5 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. № 851-IV [2]), однак обов'язковим реквізитом для всіх електронних документів є електронний підпис (накладанням електронного підпису завершується створення електронного документа – ч. 2 ст. 6 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.2003 р. № 851-IV [2]). Про обов'язковість такого реквізиту електронного документа, як електронний підпис, зазначається й у п. 14 ч. 1 Розділу II Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого Рішенням Ради суддів України від 26.11.2010 р. № 30 [5]. Відсутність обов'язкового реквізиту, зокрема, електронного підпису, позбавляє електронний документ юридичної сили, а отже, він не може бути використаний як доказ у суді.

Факультативні (необов'язкові) реквізити не є необхідними для набуття електронним документом юридичної сили, однак вони, як і обов'язкові реквізити, є невіддільною складовою частиною електронного документа. Будь-який реквізит, який не передбачений нормами чинного законодавства або умовами договору як обов'язковий для конкретного електронного документа, треба вважати факультативним.

Варто зазначити, що в юридичній літературі заведено розрізняти юридичну та доказову силу судових доказів [6, с. 12–15]. Не впливаючи на юридичну силу електронного документа, факультативні реквізити можуть значно підвищувати його доказову силу, роблячи його більш релевантним доказом певних обставин справи. Зокрема, до факультативних реквізитів деякі науковці відносять електронну позначку часу [3, с. 5]. Електронна позначка часу – це електронні дані, які пов'язують інші електронні дані з конкретним моментом часу для засвідчення наявності цих електронних даних на цей момент часу (п. 10 ч. 1 ст. 1 Закону України «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 р. № 2155-VIII [7]). Саме наявність належним чином оформленої електронної позначки часу (зокрема, згідно з положеннями Закону України «Про електронні довірчі послуги» від 05.10.2017 р. № 2155-VIII [7] та Постанови КМУ від 7 листопада 2018 р. № 992 «Про затвердження вимог у сфері електронних довірчих послуг та Порядку перевірки дотримання вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг» [8]) буде для суду переконливим доказом факту існування конкретного електронного документа встановленого змісту на певний момент часу.

За місцем у структурі електронного документа його реквізити поділяють на зовнішні, тобто такі, що структурно не є частиною знаків та символів, якими фіксується зміст документа (електронний підпис, електронна печатка, електронна позначка часу), та внутрішні, які безпосередньо наявні в даних документа, незалежно від того, беруть вони участь у формуванні загального смислового контексту чи ні (заголовок документа, автор документа, резолюція, герб тощо) [3, с. 7].

Під час оцінки електронного документа як доказу в цивільній справі суд повинен перевірити відповідність встановленим вимогам – як обов'язкових, так і факультативних, як внутрішніх, так і зовнішніх реквізитів.

5. Електронний документ має таку ж юридичну силу, що й паперовий. Юридична сила електронного документа не може бути заперечена тільки через те, що він має електронну форму. Допустимість електронного документа як доказу не може заперечуватися тільки на підставі того, що він має електронну форму (ст. 8 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» [2]).

Зазвичай електронні документи заведено порівнювати з паперовими документами, оскільки вони прийшли їм на заміну. Утім, варто зауважити, що термін «паперовий документ» не зовсім адекватно відображає суть явища, адже сьогодні документи можуть виготовлятися не тільки на папері, а й на пластику та інших сучасних матеріалах. Тому противагу електронним документам становлять матеріальні документи, тобто документи, інформація на яких відображена не в електронній формі, а жорстко зафіксована на певному матеріальному носії та є невіддільною від нього. Термін «паперові» застосовується до традиційних документів за звичкою, адже папір раніше був єдиним та сьогодні досі залишається найбільш поширеним матеріалом для виготовлення матеріальних документів. Загалом, матеріальними є всі інші документи, крім електронних. Якщо матеріальний (зокрема, паперовий) документ використовується як доказ у суді, він вважається письмовим доказом. Письмовими доказами є документи (крім електронних документів), які містять дані про обставини, що мають значення для правильного розв'язання спору (ч. 1 ст. 95 ЦПК [4]).

Переваги електронних документів над матеріальними очевидні. Серед них такі:

1) компактність носія;

2) легкість, зручність і точність копіювання;

3) можуть бути швидко та дистанційно надані до суду за допомогою системи «електронний суд», ЄСІТС, уможливлюють швидкий обмін копіями процесуальних документів і доказів між учасниками процесу без залучення поштової служби;

4) дають можливість здійснення електронного документообігу суду, який значно спрощує та пришвидшує всі процеси;

5) полегшують формування електронної справи;

6) дають можливість у перспективі відмовитись від паперових архівів і здійснити повний перехід на електронне зберігання документів, зокрема електронних справ, у судах, що значно економить простір і час працівників архіву.

Утім, не можна оминути й хиби електронних документів:

1) електронна інформація, яку містить електронний документ, може легко піддаватись змінам, а тому електронний документ потребує додаткових електронних засобів перевірки цілісності електронних даних та ідентифікації автора чи підписувача (електронний підпис, електронна печатка, електронна позначка часу);

2) з використанням електронних документів у процесі судового доказування пов'язана значна кількість ризиків: ризик пошкодження інформації у зв'язку з виходом з ладу обладнання чи внаслідок зловмисного втручання, ризик втрати конфіденційності інформації тощо;

3) накопичення великої кількості електронних документів потребує значних ресурсів для їх зберігання.

За стадіями виготовлення документи, зокрема, електронні документи, поділяють на оригінали, дублікати, копії й виписки [9, с. 96; 10, с. 211].

Оригіналом електронного документа вважається електронний примірник документа з обов'язковими реквізитами, у тому числі з електронним підписом автора або підписом, прирівняним до власноручного підпису відповідно до Закону України «Про електронні довірчі послуги». У разі надсилання електронного документа кільком адресатам або його зберігання на кількох електронних носіях інформації кожний з електронних примірників вважається оригіналом електронного документа. Якщо автором створюються ідентичні за документарною інформацією та реквізитами електронний документ та документ на папері, кожен з документів є оригіналом і має однакову юридичну силу. Оригінал електронного документа повинен давати змогу довести його цілісність та справжність у порядку, визначеному законодавством (ст. 7 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» [2]).

Дублікат документа – це повторний екземпляр оригіналу документа, який має юридичну силу оригіналу. Дублікат видається в разі втрати або пошкодження оригіналу документа. Через можливість створення необмеженої кількості оригіналів електронних документів та відсутності тісного зв'язку між електронним документом та його матеріальним носієм потреби оформлення дублікатів електронних документів зазвичай не виникає.

Копія електронного документа – це документ, який із точністю відтворює зміст оригінального електронного документа та всі його ознаки, однак не має юридичної сили оригіналу. Електронна копія електронного документа засвідчується в порядку, встановленому законом (ст. 7 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» [2]). До суду може бути подано як електронну, так і паперову копію електронного документа, що є доказом у цивільній справі. Електронна копія електронного документа, що подається до суду як доказ у цивільній справі, має бути засвідчена електронним підписом, прирівняним до власноручного підпису (ч. 2 ст. 100 ЦПК [4]).

Крім подання електронних копій, положення ЦПК також дозволяють подавати до суду електронні докази (зокрема, електронні документи) в паперових копіях, посвідчених у порядку, передбаченому законом (ч. 3 ст. 100 ЦПК). Копією документа на папері для електронного документа є візуальне подання електронного документа на папері, яке засвідчене в порядку, встановленому законодавством (ст. 7 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» [2]). Проблема полягає в тому, що положення чинного законодавство не передбачають чіткого порядку засвідчення паперових копій електронних документів. Як зазначає Г. Морозова, «порядок засвідчення паперових копій законом досі не встановлений, як не визначене й коло осіб, уповноважених це робити. Проте паперова копія електронного доказу не вважається письмовим доказом. Це унеможливлює застосування порядку засвідчення копій письмових доказів до паперових копій електронних доказів» [11].

До Верховної Ради України навіть було подано Проєкт Закону про внесення змін до статті 100 Цивільного процесуального кодексу України (щодо засвідчення копій електронних доказів) № 8281 від 17.04.2018 р., яким пропонувалося закріпити у ЦПК нотаріальний порядок засвідчення паперових копій електронних доказів нотаріусами [12]. Утім, надалі цей законопроєкт був відкликаний і знятий із розгляду. Зрозуміло, що право нотаріуса засвідчувати такі копії має бути передбачено не лише процесуальним законодавством, а й законодавством про нотаріат з визначенням порядку такого засвідчення.

Загалом погоджуючись із твердженням Г. Морозової, потрібно вказати, що за відсутності спеціальних положень законодавства, які визначають порядок засвідчення паперових копій електронних доказів, стосовно засвідчення паперових копій електронних документів цілком придатні загальні правила про порядок засвідчення копій документів, встановлені п. 5.27 ДСТУ 4163-2003, адже електронний документ є лише одним з різновидів документів. Також якщо представником учасника справи є адвокат, він може посвідчувати паперові копії електронних документів для надання їх як доказів у цивільній справі на підставі п. 9 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про адвокатуру та адвокатську діяльність» від 05.07.2012 р. № 5076-VI [13], адже спеціального обов'язкового способу посвідчення копій електронних документів поки що не встановлено.

Утім, варто зазначити, що паперова копія електронного документа, на відміну від електронної, не здатна відобразити зовнішні реквізити електронного документа, особливо за нею не можна перевірити наявність такого обов'язкового реквізиту як електронний підпис. Тому якщо одна зі сторін заперечує факт підписання електронного документа, суд повинен пересвідчитись у наявності електронного підпису шляхом витребування оригіналу електронного документа. Адже відповідно до частин 4 та 5 ст. 100 ЦПК учасник справи, який подає копію електронного доказу, повинен зазначити про наявність у нього або іншої особи оригіналу електронного доказу. Якщо подано копію (паперову копію) електронного доказу,

суд за клопотанням учасника справи або з власної ініціативи може витребувати у відповідної особи оригінал електронного доказу. Якщо оригінал електронного доказу не подано, а учасник справи або суд ставить під сумнів відповідність поданої копії (паперової копії) оригіналу, такий доказ не береться судом до уваги [4].

Зокрема, Київський районний суд м. Одеси в Рішенні від 30.09.2019 року у справі за позовом про стягнення заборгованості за договором позики зазначив, що «подана до суду як доказ копія договору не може вважатися належним та достовірним доказом, оскільки не підтверджує факт підписання договору позики відповідачкою за допомогою одноразового ідентифікатора або ж за допомогою електронного цифрового підпису, який би відповідав вимогам спеціального Закону. З огляду на викладене, надана позивачем паперова копія договору позики № 52392 від 04.07.2016 року не відповідає вимогам ст. 79 і ст. 80 Цивільного процесуального кодексу України, щодо достовірності та достатності доказів, та не може бути доказом факту укладення договору» [14].

Виписка (витяг) – це оформлене відповідно до встановленого порядку точне відтворення тексту частини електронного документа з певного питання. Витяг заміняє копію і оформлюється у випадках, коли виготовлення копії електронного документа є неможливим чи недоцільним, зокрема з причини великого обсягу оригіналу. В судовій практиці доволі поширене використання як джерела доказової інформації витягів з електронних реєстрів.

Аналізуючи стадії оформлення електронних документів, варто окремо зупинитись на проєкті електронного документа. Варто зазначити, що проєкт електронного документа не є різновидом електронних документів, оскільки не має всіх реквізитів і, в першу чергу, електронного підпису (підписів). Проєкт електронного документа, зокрема, згадується у п. 35 ч. 1 Розділу ІІ Положення про автоматизовану систему документообігу суду, затвердженого Рішенням Ради суддів України від 26.11.2010 р. № 30, відповідно до якого проєкт електронного документа – це змістова частина електронного документа до його підписання [5]. Проєкт електронного документа не має юридичної сили, однак у деяких випадках може бути використаний у процесі судового доказування для підтвердження намірів сторін спору, зокрема намірів укласти договір. Водночас проєкт електронного договору, що не є електронним документом, необхідно відрізняти від електронного документа, що містить текст електронного договору, підписаний однією зі сторін і направлений з пропозицією підписання іншій стороні. У такому разі вже має місце самостійний електронний документ – оферта, який після його підписання другою стороною перетвориться на інший електронний документ – електронний договір.

Крім суто матеріальних та електронних існують також комбіновані документи, тобто ті, які містять ознаки як матеріальних, так і електронних документів. Прикладом комбінованого документа може слугувати паспорт громадянина України у формі ID-картки. Частина інформації в такому документі відображена безпосередньо на матеріальному носії (пластику, з якого зроблена ID-картка), а частина – на безконтактному електронному носії. Так само комбінованим документом є й паспорт громадянина України для виїзду за кордон, який виготовляється у формі книжечки, правий форзац якої містить безконтактний електронний носій (ч. 4 ст. 22 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» [15]).

Від матеріальних документів комбіновані відрізняє те, що частина інформації в них зафіксована в електронній формі, що дає можливість отримання більшого обсягу даних. Від електронних документів комбіновані відрізняє те, що навіть та інформація, яка зафіксована в електронній формі, жорстко прив'язана до носія (ID-картки та ін.). Вказане породжує питання про те, до якого виду судових доказів належать такі комбіновані документи: письмових чи електронних? Усе залежить від того, яку саме інформацію отримує з них суд. Якщо суду необхідна лише інформація з матеріального носія, то такий комбінований документ розглядається як письмовий доказ, якщо ж суд цікавить виключно інформація, що міститься на безконтактному електронному носії, тоді комбінований документ сприйматиметься як електронний доказ. У разі, якщо для суду важливою є як письмова інформація на матеріальній частині документа, так і електронна інформація, комбінований документ буде одночасно письмовим та електронним доказом.

Ця особливість фактично не дає змоги зробити повну копію комбінованого документа, оскільки скопіювати матеріальну та електронну частини інформації можна лише окремо. Водночас у разі подання копії комбінованого документа до суду, залежно від того, яка саме частина інформації копіюється та надається, вона має бути належним чином завірена за правилами, встановленими для письмових та/чи електронних доказів (переважно для суду достатньо копії тієї частини інформації з комбінованого документа, яка складає письмовий доказ).

Висновки. Документи, що використовуються як докази в цивільному судочинстві, за формою існування поділяються на три види: матеріальні;

електронні та комбіновані. У матеріальних документах (серед яких переважають паперові) інформація жорстко пов'язана з матеріальним носієм, невіддільна від нього; в електронних документах інформація зафіксована у вигляді електронних даних і не має жорсткої прив'язки до матеріального носія (матеріальний носій може бути легко змінений); комбіновані документи містять окремі ознаки як матеріальних, так і електронних документів.

Електронні документи як докази в цивільних справах мають такі ознаки: 1) повинні мати всі властивості судових доказів (належність, допустимість і достовірність); 2) мають усі характеристики електронних доказів, оскільки є їхнім різновидом; 3) доказова інформація в них може існувати у формі тексту, графічного зображення, плану, фотографії, відео- та звукозапису тощо; 4) повинні містити обов'язкові реквізити, передбачені нормами чинного законодавства, серед яких обов'язково – електронний підпис.

Особливістю використання електронних документів як доказів у цивільних справах є те, що їхня юридична сила залежить від наявності електронного підпису, а доказова сила збільшується завдяки наявності в них таких зовнішніх реквізитів, як електронна печатка, електронна позначка часу або кваліфікована електронна печатка чи кваліфікована електронна позначка часу.

Література

1. Деякі питання документування управлінської діяльності : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55. *Офіційний вісник України*. 2018. № 23. Ст. 770.

2. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22.05.2003 р. № 851-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 275.

3. Павлова Ю.С. Електронний документ як джерело доказів у цивільному процесі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2019. 20 с.

4. Цивільний процесуальний кодекс України : Закон України від 18.03.2004 р. № 1618-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 40-41, 42. Ст. 492.

5. Положення про автоматизовану систему документообігу суду : Рішення Ради суддів України від 26.11.2010 р. № 30. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/vr030414-10#Text.

6. Андронов І.В. Юридична сила судових доказів у цивільному процесі. *Новели цивільного процесуального законодавства: докази та доказування* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Одеса, 14 вересня 2020 р. / Уклад.: Стоянова Т.А., Островська Л.А Сатановська О.В.; за загальною редакцією д.ю.н., професора Н.Ю. Голубєвої. Одеса : Фенікс, 2020. С. 12–15. URL: https://hdl.handle.net/11300/13083.

7. Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05.10.2017 р. № 2155-VIII. *Відомості Верховної Ради*. 2017 № 45. Ст. 400.

8. Про затвердження вимог у сфері електронних довірчих послуг та Порядку перевірки дотримання вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 07.11.2018 р. № 992. *Офіційний вісник України*. 2018. № 98. Ст. 3227.

9. Гонгало С.И. Классификация электронных документов как объектов судебной технико-криминалистической экспертизы документов. *Вестник Томского государственного университета*. 2013. № 367. С. 95–97.

10. Сіренко О.В. Електронні докази у кримінальному провадженні. *Міжнародний юридичний вісник: актуальні проблеми сучасності (теорія та практика)*. 2019. Вип. 14. С. 208–214.

11. Морозова Г. З оригіналом не згідно. *Закон і Бізнес*. 2018. № 18–19. URL: https://zib.com.ua/ua/print/132878-abi_notariusi_mogli_zasvidchuvati_paperovi_kopii_e-dokaziv_z.html.

12. Проект Закону про внесення змін до статті 100 Цивільного процесуального кодексу України (щодо засвідчення копій електронних доказів) № 8281 від 17.04.2018 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=8281&skl=9.

13. Про адвокатуру та адвокатську діяльність : Закон України від 05.07.2012 р. № 5076-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 27. Ст. 282.

14. Рішення Київського районного суду м. Одеси від 30.09.2019 р. у справі № 520/17122/19. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/84585928.

15. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20.11.2012 р. № 5492-VI. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 51. Ст. 716.

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 346.95
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.128

К. П. Дацко
кандидат економічних наук, магістр права,
доцент кафедри правового регулювання економіки
Державного університету економіки і технологій
orcid.org/0000-0002-8617-6925

О. А. Теличко
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри правового регулювання економіки
Державного університету економіки і технологій
orcid.org/0000-0003-2536-7442

АНТИКОРУПЦІЙНИЙ КОМПЛАЄНС В УПРАВЛІННІ БІЗНЕСОМ

У статті досліджено корупцію з позиції національних і міжнародних законодавчих вимог до її протидії. Визначено вплив корупції на діяльність сучасних приватних підприємств як на національному, так і на міжнародному рівнях. Надано характеристику основних факторів, які стримують розвиток антикорупційної реформи в Україні. Досліджено теоретичний компонент та основні принципи ефективної світової практики управління юридичними ризиками підприємства – антикорупційний комплаєнс. Доведено негативний вплив корупційних проявів, через відсутність управління корупційними ризиками, на господарську діяльність і репутацію будь-якого підприємства. Проведено огляд міжнародних нормативно-правових актів Сполучених Штатів Америки та Великобританії з питань запобігання та боротьби з корупцією і шахрайством. Розглянуто світові судові справи провідних міжнародних компаній, спричинені корупційними скандалами приватних підприємств. Визначено, як саме міжнародні антикорупційні вимоги впливають на розвиток зовнішньоекономічної діяльності підприємства та інвестиційний клімат держави загалом. Розглянуто поняття і сутність антикорупційного комплаєнсу у розрізі правової науки, світових і національних практик управління корупційним ризиком приватних підприємств. Визначено, що основна мета комплаєнсу – визначити чутливість бізнесу до ризику. На основі практичного досвіду й теоретичних досліджень визначено основні принципи формування культури антикорупційного комплаєнсу приватного підприємства. Підтверджено необхідність формування у приватних підприємств поваги до законності та доброчесності бізнесу на основі принципу «тон згори». Визначено, що держава повинна виставити зобов'язання запроваджувати практику антикорупційного комплаєнсу приватним підприємствам незалежно від розмірів, виду діяльності та рівня прибутку.

Ключові слова: корупція, комплаєнс, антикорупційна програма, політика відповідності.

Datsko K. P., Telichko O. A. **ANTI-CORRUPTION COMPLIANCE IN BUSINESS MANAGEMENT**

The article examines corruption from the standpoint of national and international legal requirements to combat it. The impact of corruption on the activities of modern private enterprises at both national and international levels has been determined. The main factors that hinder the development of anti-corruption reform in Ukraine are described. The theoretical component and the basic principles of effective world practice of management of legal risks of the enterprise – anti-corruption compliance are investigated. The negative impact of corruption, due to the lack of corruption risk management, on the economic activity and reputation of any enterprise is proved. A review of international regulations of the United States and the United Kingdom on the prevention and combating of corruption and fraud. The world lawsuits of leading international companies caused by corruption scandals of private enterprises are considered. It is determined how the international anti-corruption requirements affect the development of foreign economic activity of the enterprise and the investment climate of the state as a whole. The concept and essence of anti-corruption compliance in the context of legal science, world and national practices of corruption risk management of private enterprises are considered. It is determined that the main purpose of compliance is to determine the sensitivity of the business to risk. Based on practical experience and theoretical research, the basic principles of forming a culture of anti-corruption compliance of a private enterprise are determined. The need for private enterprises to respect the legality and integrity of business on the basis of the principle of "tone from above" was confirmed. It is determined that the state should commit to the practice of anti-corruption compliance with private enterprises, regardless of size, type of activity and level of profit.

Key words: corruption, compliance, anti-corruption program, compliance policy.

© К. П. Дацко, О. А. Теличко, 2020

Корупція в тій чи іншій формі існує вже не одне тисячоліття. Приклади корупційних проявів у різних обсягах та на різних етапах розвитку можна знайти в будь-якій країні. Сьогодні світ асоціює корупцію з бідними країнами, що розвиваються. Зазвичай корупцію розуміють як незаконну діяльність, яка здійснюється особами при владі або на державній службі з метою отримання неправомірної вигоди. Це можуть бути співробітники поліції, вчителі, судді, інші держслужбовці, політики чи посадові особи державних підприємств. Переважно це хабарництво, проте хабарі можуть набувати різних форм. Це може бути невеликий хабар, що стосується невеликої кількості людей, або ж хабар великого масштабу, що є частиною системної корупції в межах усієї спільноти, країни чи регіону. Корупція може приховуватися за різними назвами: її можуть називати «шахрайством», «крадіжкою», «підкупом», «відкатом», «здирництвом» та низкою інших термінів. Вона може передбачати клієнтелізм, коли відбувається обмін товарами чи послугами задля свого роду політичної підтримки. Вона може передбачати непотизм чи кумівство, коли чиїсь родичі призначаються на посади або отримують певні переваги тільки тому, що вони сім'я.

Питанню запобігання корупції присвячено досить багато наукових праць. Дослідження варто розділити на кілька категорій, наприклад, низка науковців вивчала саме сутність поняття «корупція», серед них – А.В. Савченко, М.І. Мельник; шляхи реформування антикорупційної системи пропонує А.В. Мовчан; шляхи запобігання корупції розглянуто в низці праць таких учених: Л.В. Багрій-Шахматов, А.П. Закалюк, М.І. Камлик, О.М. Костенко, Є.В. Невмержицький.

Національне законодавство визначає корупцію в Законі України «Про запобігання корупції» так: корупція – використання особою наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки / пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або, відповідно, обіцянка / пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі або, на її вимогу, іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних із ними можливостей» [1].

Якої б форми не набувала корупція, вона завжди шкодить суспільству, країні та регіону, де вона має місце. Корупція має безпосередній вплив на економіку країни, її політичну систему та якість життя громадян, а також на сприйняття країни за її межами. Набуваючи значних масштабів, засилля корупції у хронічній формі може стати перешкодою для країн із перехідною економікою на шляху до процвітання або розвитку та подальшого зростання. Політики, які беруть хабарі, зазвичай більш зацікавлені у власній вигоді у грошовому еквіваленті, аніж у вигоді для суспільства загалом. Корупція також у загальному суперечить принципам вільної конкуренції та часто згубна для розвитку суспільства, стаючи на заваді інвестиціям в інфраструктуру, розвитку торгівлі, житлової та комерційної нерухомості, правової системи та правоохоронних органів.

Загальнодержавні чинники, які спричиняють розвиток корупції:

– політична нестабільність;

– недостатній рівень принципу верховенства права в державі;

– нестабільна судова та правоохоронна система;

– негативне сприйняття повідомлень про корупцію (недостатній захист викривачів);

– у процесі господарювання перевага надається «розв'язанню питання», ніж відстоюванню своїх прав на належному рівні;

– застарілі погляди на розвиток економіки країни, лобіювання власних інтересів представниками державних органів, самоврядування та посадових осіб державних підприємств.

Сучасний світ зрозумів, що корупція – це гальмуюче явище для всіх сфер розвитку суспільства, саме тому на міжнародному рівні ухвалюються правові норми, які сприяють запобіганню й усуненню цього негативного явища.

Конвенція Організації економічної співпраці й розвитку (ОЕСР) про боротьбу з підкупом іноземних державних посадових осіб у міжнародних ділових операціях, підписана 1997 року, стала однією з таких важливих нових норм. Конвенція встановила юридично обов'язкові стандарти для криміналізації хабарництва іноземних державних посадових осіб і забезпечила відкритий механізм колегіального контролю з метою заохочення її імплементації. Важливо зазначити, що Конвенція охоплює території за межами країн ОЕСР, її підписали ще 8 країн – не членів ОЕСР. Також вона вплинула на глобальне мислення про те, як використовувати міжнародні інструменти для розв'язання проблеми з особами, які здійснюють підкупи. Цей підхід, орієнтований на приватний сектор, представлений у Принципі 10 Глобального договору Організації Об'єднаних Націй з боротьби з корупцією, який був ухвалений 2004 року. У ньому міститься заклик до компаній не тільки уникати хабарництва, здирництва та інших форм корупції, а й активно розробляти політики і програми з боротьби з корупцією всередині самих компаній і серед їхніх безпосередніх контрагентів.

Хоча імплементація цих міжнародних угод і принципів залишається нерівномірною, їм уже вдалося створити важливе глобальне зрушення:

хабарництво більше не є прийнятною формою ведення бізнесу [2].

Україна посідає 130-те місце (із 167 місць) у рейтингу Transparency International Corruption Perception Index (індекс сприйняття корупції). І справедливо вважається high-risk corruption country, тобто країною з високим корупційним ризиком. Це означає, що інвестор, який має бажання зайти на ринок нашої країни або побудувати власне виробництво, під час дослідження ризиків одразу зверне увагу на цей червоний прапор. А ті, хто вже працює, страждає від зовнішньої корупції та постійної необхідності «розв'язувати питання».

Саме тому сучасний світ уже давно звернув свою увагу на запровадження систем комплаєнс у систему управління господарською діяльністю приватних і державних підприємств. Одним із напрямів роботи комплаєнс служб є оцінка та зниження корупційних ризиків підприємства. Водночас досі існує сумнів щодо ефективності такої роботи на українських приватних підприємствах через нерозуміння значення такої роботи та брак чітких рекомендацій із боку держави про її обов'язковість.

Сучасне антикорупційне законодавство в Україні адаптоване під цивілізовані вимоги до ведення політичних та економічних державних справ. Основним законом, який регламентує антикорупційну роботу в Україні, є Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII [1].

Водночас наявна низка проблем, які стримують розвиток антикорупційної реформи в Україні.

По-перше, законодавство є досить «молодим», адже ухвалене у 2010 році, за цей період важко побудувати ефективну антикорупційну роботу на державному рівні.

По-друге, законодавство не висуває конкретних вимог приватному сектору щодо організації антикорупційної роботи. Через це антикорупційна робота на приватних підприємствах сприймається як рекомендована функція в менеджменті компанії.

По-третє, не всі власники приватних підприємств розуміють значення та не ідентифікують корупційні прояви у власній компанії. Це спричинено відсутністю комплаєнс функції або підміною її іншими заходами, до яких уже звикли сучасні підприємства, наприклад перекладення комплаєнс функції на службу безпеки компанії.

Іще один чинник, який варто виділити окремо, – це рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020 [3].

Це рішення за своєю суттю завдало як внутрішньої шкоди, яка поставила під сумнів роботу антикорупційної реформи, так і зовнішніх геополітичних наслідків. Ризики від цього рішення зростають, адже воно ще спричинило суспільний супротив і недовіру до таких інституцій, як Конституційний Суд України та Національне агентство з питань запобігання корупції.

Глобальний антикорупційний рух Transparency International постійно проводить дослідження сучасних корупційних скандалів, які відбуваються у всьому світі. До таких скандалів причетні політики, успішні власники бізнесу, керівництва країн.

Як приклад, у червні 2019 року в Чехії на протести вийшли близько 200 тисяч людей із вимогою відставки прем'єр-міністра Андрея Бабіша. Приводом стала кримінальна справа проти А. Бабіша за підозрою в шахрайстві з фондами Європейського Союзу. Стверджується, що сімейна фірма Бабіша отримала субсидії в розмірі $ 2 млн від ЄС із порушенням закону. Єврокомісія також звинуватила прем'єра Чехії в конфлікті інтересів під час отримання дотацій для його холдингу Agrofert [4]. Цей випадок відображає, як бізнес опосередковано стає жертвою корупційних ризиків.

Фінансових і репутаційних втрат зазнала компанія Siemens у 2006 році. Було виявлено, що компанія протягом 10 років надавала хабарі на суму понад 1,4 мільярда доларів державним чиновникам в Азії, Африці, Європі, на Близькому Сході та в Америці [5].

Українське законодавство для державних підприємств висуває вимогу запроваджувати посаду уповноваженого з питань запобігання корупції, а для деяких груп підприємств обов'язковим є укладання антикорупційної програми.

До приватних підприємств на законодавчому рівні такі вимоги не запроваджено, за винятком тих юридичних осіб, які є учасниками процедури закупівлі відповідно до Закону України «Про публічні закупівлі», якщо вартість закупівлі товару (товарів), послуги (послуг), робіт дорівнює або перевищує 20 мільйонів гривень (ст. 62 ЗУ «Про запобігання корупції») [1]. Такі підприємства зобов'язані складати антикорупційну програму.

Тому менеджмент більшості підприємств самостійно приходить до необхідності розвитку напряму, який не приносить прибутку, але забезпечує захист від корупційних ризиків, а відповідно і відповідальності. Надійне управління корупційними ризиками є також фактором, який створює позитивну репутацію.

Основна мета управління корупційним ризиком – визначити чутливість бізнесу до ризику, адже сьогодні етичні стандарти та боротьба з корупцією є одними з найбільш актуальних питань для українського та міжнародного бізнесу.

За останні роки в боротьбі з корупцією в Україні відбулися суттєві зміни: ухвалено новий закон про боротьбу з корупцією, створено незалежні відомства для активної боротьби з корупцією, а в Україні виникли перші випадки дії Закону США про боротьбу з корупцією (Foreign Corrupt Practices Act (FCPA).

Закон США про боротьбу з корупцією був зумовлений численними корупційними скандалами та шахрайськими схемами. Яскравий приклад, який відбувся у 70-х роках XX століття у США, – крах енергетичної компанії Enron через махінації із фінансовою звітністю став відправною точкою антикорупційної реформи США.

Законодавство Великобританії у 2011 році ввело в дію Закон про боротьбу з хабарництвом (UK Bribery Act), що передбачає відповідальність приватних підприємств за: порушення загальних положень про заборону хабарництва, підкуп державних службовців іноземних країн, неспроможність компанії запобігти хабарництву.

Саме тому, що не тільки вимоги вітчизняного законодавства стоять перед сучасним бізнесом, йому треба запроваджувати сучасні практики управління корупційними ризиками у програми комплаєнс, адже без цього можливість ведення зовнішньоекономічної діяльності стає майже нереальною.

З огляду на це дотримання та ділові стандарти відповідно до антикорупційного законодавства вимагають дедалі більшої уваги. Відхилення від етичних принципів і законодавчих вимог може призвести до суттєвих санкцій для юридичних осіб або навіть до переслідування службових осіб компанії.

Сучасні світові практики визначають низку елементів антикорупційної комплаєнс політики, а саме:

– зобов'язання вищого керівництва, так званий «рух згори»;

– чітко сформульовані стандарти (політики та процедури, пристосовані до реальних ризиків, з якими стикається компанія);

– система внутрішнього контролю, яка ретельно контролюється впроваджується, дотримується й застосовується;

– налагоджена комунікація всіх ланок управління з вищим керівництвом, які посилюють прихильність усіх учасників управління бізнесом;

– регулярне навчання співробітників і третіх сторін, а також постійний моніторинг та аудит дотримання відповідних коригувальних дій.

Ключовим принципом є перший елемент – прихильність та особиста участь вищого керівництва компанії щодо встановлення «тону згори», яке серйозно ставиться до дотримання законодавства й етики, чесність у всіх відносинах компанії, що стосується бренду та ідентичності компанії. Це зобов'язання вищого керівництва повинно підтверджуватися й підтримуватися на постійній основі через ефективну систему внутрішнього контролю, призначену для моніторингу дотримання та виявлення випадків занепокоєння чи невиконання.

Такий рівень поваги до культури комплаєнс призведе до того, що компанія відмовиться від бізнесу, який заплямований корупцією або наймає працівників чи третіх осіб, що не відповідають юридичним та етичним стандартам компанії. Коли такий рівень зобов'язань існує і не тільки демонструється, а й контролюється та постійно виконується вищим керівництвом компанії, розвиток «культури комплаєнсу» з часом стає природним наслідком. Вважаємо, що будь-яка компанія може розвивати таку культуру комплаєнсу незалежно від її розміру, галузі чи місцерозташування.

Література

1. Закон України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 р. № 1700-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1700-18#Text.

2. Окунєв О., Бойко О., Лукін С. Антикорупційний комплаєнс : посібник для програми з підготовки осіб, відповідальних за реалізацію антикорупційної програми. Київ, 2018. 177 с. URL: https://cgpa.com.ua/wp-content/uploads/2018/07/Compliance.pdf.

3. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 47 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Закону України «Про запобігання корупції», Кримінального кодексу України від 27 жовтня 2020 р. № 13-р/2020. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v013p710-20#Text.

4. Чому більше 200 тисяч чехів вийшли протестували? *Офіційний вебсайт Трансперенсі Інтернешнл Україна.* URL: https://ti-ukraine.org/news/chomu-bilshe-200-tysyach-chehiv-vyjshly-protestuvaly-23-chervnya.

5. Lessons from the massive Siemens corruption scandal one decade later, December 13, 2018. URL: https://theconversation.com/lessons-from-the-massive-siemens-corruption-scandal-one-decade-later-108694.

6. Конвенція з боротьби з підкупом посадових осіб іноземних держав у разі проведення міжнародних ділових операцій від 21 листопада 1997 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_154#Text.

7. Закон України про публічні закупівлі. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19.

8. Foreign Corrupt Practices Act. 1977. URL: https://www.justice.gov/criminal-fraud/foreign-corrupt-practices-act.

9. Bribery Act. 2010. URL: https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2010/23/contents.

UDC 346.7
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.129

N. V. Kulak
PhD in of Sciences in Public Administration,
Associate Professor at the Department of Private and Public Law
Kyiv National University of Technologies and Design
orcid.org/0000-0001-8619-8975

O. A. Shevchenko
PhD in Economics,
Director
Institute for Internationalization of Higher Education and Science
of the Kyiv National University of Technologies and Design
orcid.org/0000-0003-0431-7307

T. O. Shevchenko
Master
Kyiv National University of Technologies and Design
orcid.org/0000-0001-7003-8029

SPECIFICS OF PHARMACEUTICAL MARKET DEVELOPMENT IN UKRAINE

The paper analyses legal regulation of the pharmaceutical market in Ukraine. It outlines areas of concern that affect the pharmaceutical market and reasons for slow growth of economic activities in a respective field. The paper indicates the importance of creating conditions for sustainable development of the pharmaceutical market. Studying the domain of legal regulation of the domestic pharmaceutical market, the authors have analyzed the policies conducted in the sector of circulation of medicines. Thus, the main objective of state policy in regulating the pharmaceutical market is to create conditions for the public to exercise its right to affordable and quality healthcare provision.

The authors have established that the state strategy of implementing a policy of provision the public with medicines does not fully meet current global standards and requirements due to the fact that implementation of far-reaching development plans for the relevant industry is not carried out in all areas, there is no proper monitoring of relevant legislation implementation, the system of bringing regulations into line with legal subordination is not used properly.

Current legislation regarding turnover of pharmaceutical products has got a lot of controversies and omissions related to social-political and economic transformations, which are constantly taking place in global politics as well as in the country.

In order to find ways to improve legal regulation of the circulation of medicines, the authors have analyzed international legal standards for circulation of medicines, which proves the effectiveness of European legislation in this area.

As a general conclusion, it should be noted that the main features of legal regulation of the pharmaceutical market in Ukraine is that its regulation is conceptual in nature, aimed at ensuring specific rights and freedoms of citizens, but requires improvements through implementing EU standards in national legislation.

Moreover, legal regulation of the circulation of medicines in Ukraine is carried out through the use of a set of legal instruments and arrangement of social relations that arise in the process of manufacture, storage and sale of medical products.

Key words: medicines, market of medicines circulation, normative-legal regulation, state policy.

Кулак Н. В., Шевченко О. А., Шевченко Т. О. **ОСОБЛИВОСТІ РОЗВИТКУ РИНКУ ОБІГУ ЛІКАРСЬКИХ ЗАСОБІВ В УКРАЇНІ**

Статтю присвячено аналізу нормативно-правового регулювання ринку обігу лікарських засобів в Україні. Визначено проблемні аспекти, що мають негативний вплив на ринок обігу лікарських засобів та є причинами гальмування росту господарської діяльності у відповідній сфері. Вказано важливе значення розвитку ринку ліків для економіки країни та забезпечення інтересів суспільства у сфері захисту здоров'я. У ході наукового дослідження сфери нормативно-правового регулювання вітчизняного ринку обігу лікарських засобів автори здійснили аналіз політики, що проводиться державними установами у сфері обігу лікарських засобів. Акцентовано увагу на необхідність застосування кардинальних державних заходів створення сприятливих умов для формування ринку обігу лікарських засобів. З'ясовано, що головною метою державної політики у сфері регулювання ринку обігу лікарських засобів є створення умов для реалізації прав громадян на охорону здоров'я та розширення національного ринку медичних препаратів.

Авторами було доведено, що державна стратегія реалізації політики забезпечення населення доступними лікарськими засобами не в повному обсязі відповідає сучасним світовим стандартам та вимогам у зв'язку з тим, що реалізація перспективних планів розвитку відповідної галузі здійснюється не за всіма напрямами, а нормативно-правова база фармацевтичного законодавства містить широке коло неврегульованих питань.

З метою пошуку шляхів удосконалення нормативно-правового регулювання ринку обігу лікарських засобів авторами було проведено аналіз міжнародних правових стандартів сфери обігу лікарських засобів. З'ясовані

© N. V. Kulak, O. A. Shevchenko, T. O. Shevchenko, 2020

умови, що сприяють динамічному розвитку ринку обігу лікарських засобів у розвинутих країнах світу. Визначено характерні рисами нормативно-правового регулювання ринку обігу лікарських засобів в Україні. Дана характеристика тенденцій розвитку нормативної регламентації ринку обігу лікарських засобів.

Сформовано перелік пріоритетних завдань та дій, які сприятимуть конструктивному розвитку нормативно-правового регулювання ринку обігу лікарських засобів в Україні.

Ключові слова: лікарські засоби, ринок обігу лікарських засобів, нормативно-правове регулювання, державна політика.

Introduction. The domestic pharmaceutical market belongs to the segment of relatively low income countries which impacts the purchasing power. Furthermore, medicines of domestic manufacture are inferior in terms of price and quality as compared to their European analogues. This situation can also be explained by the fact that European manufacturers offer innovative drugs that Ukrainian manufacturers cannot afford due to high research costs. All stages of a strategic innovation process are very labor-intensive, require significant investments, are long-drawn-out and come with a large number of risks. Thus, only 40% of innovative drugs succeed in clinical trials, and less than 10% of them enter the market, 50% do not justify their cost and do not pay off, and only a third becomes profitable.

However, developed countries invest money into innovations. Export of medicines is a significant part of export of products with high added-value for developed countries. Export amounts in developed countries are in billions of dollars, while Ukraine exports medicines to the amount of no more than USD 251 million a year. Markets of developed countries have programs to support their own manufacturers, strict requirements for production and registration of medicines, other non-tariff barriers, which makes Ukrainian manufacturers unable to withstand competition.

Thus, the future of pharmaceutical market highly depends on the country's regulatory position.

Problem statement. Production and sale of pharmaceutical products is an economically attractive field. Pharmaceutical products play an important role in the healthcare system. The right to healthcare of the citizens is provided for by the Constitution of Ukraine. Proper legal regulation of the field of turnover of pharmaceutical products is an important factor in issues of provision of the citizens' health. In conditions of implementation of the healthcare reform in Ukraine, the issue of legal regulation of the field of turnover of pharmaceutical products is an urgent one.

Today a social community pays more and more attention to theoretical and practical issues related to creation, production, quality control, transportation, export, import and sale of pharmaceutical products in Ukraine. Such attention is driven by the fact that legal regulation of the turnover of pharmaceutical products in the country is on quite a low level and requires complex, substantial examination and the legislative improvement.

Objective. To make analysis of the condition of turnover of pharmaceutical products in Ukraine. To highlight the trends in legal regulation of the pharmaceutical market. To find the problematic issues of legal provision for the turnover of pharmaceutical products in Ukraine.

Analysis of recent research and publications. The issue of legal regulation of the turnover of pharmaceutical products has been analyzed in works of A. Volkov, B. Hromovyk, N. Hutorova, A. Kotvytska, A. Nemchenko, O. Parovyshnyk, V. Pashkov, M. Ponomarenko.

Problems previously unsolved. Current legislation regarding turnover of pharmaceutical products has got a lot of controversies and omissions related to social-political and economic transformations, which are constantly taking place in global politics as well as in the country. The process of timely updating of the legal base is done not to the fullest extent, and it results in omissions in the legal provision for the turnover of pharmaceutical products and decreases the citizens' quality of life. There is necessity for a research into the existing problems.

Presentation of basic material. The domestic pharmaceutical market belongs to the segment of relatively low income countries which impacts the purchasing power. Furthermore, medicines of domestic manufacture are inferior in terms of price and quality as compared to their European analogues. This situation can also be explained by the fact that European manufacturers offer innovative drugs that Ukrainian manufacturers cannot afford due to high research costs. All stages of a strategic innovation process are very labor-intensive, require significant investments, are long-drawn-out and come with a large number of risks. Thus, only 40% of innovative drugs succeed in clinical trials, and less than 10% of them enter the market, 50% do not justify their cost and do not pay off, and only a third becomes profitable.

However, developed countries invest money into innovations. Export of medicines is a significant part of export of products with high added-value for developed countries. Export amounts in developed countries are in billions of dollars, while Ukraine exports medicines to the amount of no more than USD 251 million a year. Markets of developed countries have programs to support their own manufacturers, strict requirements for production and registration of medicines, other non-tariff barriers,

which makes Ukrainian manufacturers unable to withstand competition.

Thus, the future of pharmaceutical market highly depends on the country's regulatory position.

The analysis done on the field of legal regulation of the turnover of pharmaceutical products in Ukraine made it possible to define that the system of legal provisions, which regulate the domestic market of medicines, at the same time create conditions for enforcement of the citizens' right to affordable and qualitative provision with pharmaceutical products.

The Constitution of Ukraine is the main source and is the basis for laws and regulations, which govern social relations of the field of turnover of pharmaceutical products. Constitutional provisions make the legal basis for the turnover of pharmaceutical products. It includes securing of not just the relevant right but also the means of its enforcement, which the state has at its disposal and which are built into political and economic systems and also its social basis [1].

The citizens' right to life, medical aid and healthcare is a constitutional one. Analyzing contents of the legislative acts, which form the legal and regulatory basis of the pharmaceutical field, we make a conclusion that the principle of supremacy of constitutional provisions is in general observed during development and approval of main legislative acts of the field. The law of Ukraine "On Medicinal Products" confirms responsibility of the state to make the most demanded pharmaceutical products available, to protect the citizens in case their health is damaged as a result of use of pharmaceutical products according to medical use and also provision of benefits and guarantees to separate groups of population and categories of citizens concerning their provision with medicinal products in case of disease [2]. Also, the law confirms the right to healthcare, secures guarantees on the part of the state for financing of the guaranteed amount of medical services and pharmaceutical products for the citizens, describes special aspects of use of pharmaceutical products.

The law "On Narcotic Drugs, Psychotropic Substances and Precursors" is aimed at regulation of social relations arising during the turnover of (narcotic) controlled substances.

The concept of development of the pharmaceutical sector in Ukraine (2011–2022) defines the prospects and tasks of the pharmaceutical field and is aimed at creation of the relevant legal and regulation basis, which governs the pharmaceutical activity [3]. Confirms the fact that the valid system of state regulation in the field of turnover of pharmaceutical products does not meet current requirements, since enforcement of legislation of Ukraine is done not in all directions and monitoring is not systematic. Such system requires improvement through harmonization of the legislation of Ukraine with legislation of the European Union (EU) and the World Health Organization (WHO).

Legislation of the European Union is an independent legal system, which has a priority over provisions of the national legislation of the Member States. The European legislation, which regulates turnover of the pharmaceutical products, is mainly based on directives of the European Union Council (namely on the Directive 2001/83/EC of the European Parliament and Council of the European Union dated November 6, 2001 "On the Community Code Related to Medicinal Products for Human Use" [4].

The regulations have a general character and concern the systems and structures but not separate individuals and legal entities. All elements of the regulations are obligatory for execution. The regulations are applied in each country, they are automatically transferred into the national legislation and enter into force simultaneously in all countries of the European Union.

Thus, article 12 of Directive of the European Union Council "On laying down Community procedures for the authorization and supervision of medicinal products for human and veterinary use and establishing a European Medicines Agency" (EEC) defines special aspects of authorization and supervision of the medicinal products and determines that a notification about issue of the trade license (in Ukraine – the registration certificate) is subject to obligatory publication in the "Official journal of the European Communities", in which, in particular, the date of issue of the license and the number according to the register of the European Union shall be stated.

Directives of the European Union bind every country to achieve the goals stated in the document but reserve for governments of the countries of the European Union the absolute right to choose the form and means of their achievement. Directives are the main mechanism for creation of a single market. The European legislation, which regulates the turnover of pharmaceutical products, is mainly formed using the Directives of the European Union Council. The following directives of the European Union are the main ones: "On approximation of the legislative provisions, rules and administrative measures concerning medicinal products" [6], which defines the concept of medicinal products as any substance or combination of substances intended for treatment or prevention of the disease;

"The Falsified Medicines Directive (FMD)" [7], "On determination of categories of the medicinal products for human use" [8], "The Community Code related to medicinal products for human use and also the state and international standards on good manufacturing, clinical and laboratory practices" [9], "On approximation of laws, by-laws and administrative provisions of the Member States concerning imple-

mentation of good clinical practice in clinical trials of the pharmaceutical products for human use" [10], "On approximation of laws, by-laws and administrative provisions concerning application of principles of good laboratory practice and control of their application in trials for detection of chemical substances (codified revision)" [11].

Ukraine is not a member of the EC, so it has no right to apply the norms of the EC without previous introduction of them into the national legislation. The legislator implements measures for adaptation of the Ukrainian and European legislations according to provisions of the Association Agreement between Ukraine and the European Union.

Conclusions. Legal regulation of the turnover of medicinal products in Ukraine is done through application of a number of legal measures and regulation of social relations arising during turnover of the pharmaceutical products and groups of goods common with them. Main features of legal regulation of the turnover of medicinal products in Ukraine is that it is done by the state, is of a regulatory character, aimed at provision of specific rights and freedoms of citizens, regulation of social relations in relevant social-economic fields and that it requires improvement through implementation of the EU standards into national legislation.

References

1. Конституція України. URL: http://zakon3.rada.gov.ua

2. Про лікарські засоби : Закон України від 04.04.1996 р. № 123/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/123/96-%D0%B2%D1%80

3. Концепція розвитку фармацевтичного сектору галузі охорони здоров'я України на 2011–2020 рр. : Наказ МОЗ України від 13.09.2010 р. № 769. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0769282-10#Text

4. Directive 2001/83/ec of the european parliament and of the council of 6 November 2001 on the Community code relating to medicinal products for human use. URL: https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/files/eudralex/vol-1/dir_2001_83_consol_2012/dir_2001_83_cons_2012_en.pdf

5. Про встановлення загальносоюзних процедур ліцензування і контролю за лікарськими препаратами для застосування в людини і у ветеринарії та про заснування Європейського Агентства з оцінки лікарських препаратів : Постанова ради Європейського Союзу від 22 липня 1993 р. № 2309/93. URL: http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content//EU-PP-Directives Compendium_ UKR. pdf

6. Баєва О.В. Менеджмент у галузі охорони здоров'я : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури, 2008. 640 с.

7. Falsified Medicines Directive: 2011/62/EU of the European Parliament and of the Council of 8 June 2011 amending Directive 2001/83/EC. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32011L0062

8. Про визначення категорій лікарських препаратів для людини : Директива Ради Європейського Союзу від 31 березня 1992 р. № 92/26/ЕЕС. URL: https://dec.gov.ua/?ZG93bmxvYWQ=L3dwLWNvbnRlbnQvdXBsb2Fkcy9mYXJtYWtvbmFnbHlhZC9yZWd1bGF0b3J5LWRvY3VtZW50cy9kMS5kb2M

9. Консолідований текст укладений за системою CONSLEG офісу офіційних публікацій Європейських Спільнот. URL: old.minjust.gov.ua/file/31102.docx

10. Порядок проведення клінічних випробувань лікарських засобів та експертизи матеріалів клінічних випробувань та Типове положення про комісію з питань етики : Наказ МОЗ України від 23.09.2009 р. № 690. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1010-09#Text

11. Про наближення законів, підзаконних актів та адміністративних положень щодо застосування принципів належної лабораторної практики та контроль за їх застосуванням у випробуваннях на наявність хімічних речовин : Директива Європейського Парламенту та Ради ЄС від 11 лютого 2004 р. № 2004/10/ЄС. URL: http://old.minjust.gov.ua/file/31102.docx

УДК 340
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.130

В. С. Міщенко
кандидат юридичних наук,
науковий співробітник відділу проблем модернізації господарського права та законодавства
Інституту економіко-правових досліджень імені В. К. Мамутова
Національної академії наук України
orcid.org/0000-0002-0283-029X

СОЦІАЛЬНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЯК СКЛАДНИК ПРАВОВОЇ МОДЕЛІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Статтю присвячено дослідженню соціальної відповідальності як складника правової моделі сталого розвитку України. Встановлено, що найбільшою мірою триєдина проблематика сталого розвитку стосується господарсько-правових засобів. Баланс екологічного, економічного та соціального компонентів є основним принципом Цілей сталого розвитку. Визначено, що реалізація зазначених принципів у господарському законодавстві здебільшого концентрується на екологічному складнику – використанні природних ресурсів та особливостей екологізації господарської діяльності. Зроблено висновок, що соціальному компонентові сталого розвитку не приділено достатньої уваги, втім, саме він, на думку автора, є найбільш перспективним напрямом.

Встановлено, що єдність економічних, соціальних та екологічних інтересів має реалізовуватись через відповідну систему взаємної відповідальності людини, держави, суспільства й бізнесу. Автором зроблено висновок, що для забезпечення сталого розвитку соціальна відповідальність бізнесу має не менше значення, ніж розвинена економічна інфраструктура. Встановлено, що більшість підприємств орієнтовані на досягнення фінансових результатів, а не на соціальну перспективу, оскільки саме фінансова доцільність діяльності підприємств визначає можливості їх існування та функціонування. Визначено, що популяризація корпоративно-соціальної відповідальності тісно пов'язана з економічними перевагами, які досягаються завдяки побудові соціально відповідальної ділової репутації. У роботі проаналізовано природу соціальної відповідальності як добровільної ініціативи робити більше, ніж зобов'язаний за законом. Визначено, що соціальна відповідальність – це унікальний феномен, який здатен поєднати державу, суспільство та бізнес. Автором зроблено висновок, що саме інститут соціальної відповідальності найбільшою мірою впливає на суспільні відносини, які належать до Цілей сталого розвитку ООН, а тому відіграє ключову роль у процесі формування правової моделі сталого розвитку України.

Ключові слова: сталий розвиток, соціальна відповідальність, правова модель, корпоративно-соціальна відповідальність.

Mishchenko V. S. **SOCIAL RESPONSIBILITY AS A COMPONENT OF THE LEGAL MODEL OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF UKRAINE**

In the article the author explored social responsibility as a component of the legal model of sustainable development of Ukraine. The author decided that the triune issue of sustainable development concerns economic and legal means to the greatest extent. The balance of environmental, economic and social components is a fundamental principle of the Sustainable Development Goals. The implementation of these principles in economic legislation, for the most part, focuses on the environmental component: the use of natural resources and the peculiarities of the ecology of economic activity. The author concluded that the social component of sustainable development is not given enough attention, however, according to the author, it is the most promising area.

The unity of economic, social and environmental interests must be realized through an appropriate system of mutual responsibility of people, the state, society and business. The author believes that to ensure sustainable development, corporate social responsibility is no less important than a developed economic infrastructure. The article notes that most companies are focused on achieving financial results, rather than on the social perspective, because it is the financial feasibility of enterprises determines the possibilities of their existence and functioning. The popularity of corporate social responsibility, according to the author, is closely linked to the economic benefits that are achieved through the formation of socially responsible business reputation. The article analyzes the nature of social responsibility as a voluntary initiative to do more than required by law. The author believes that social responsibility is a unique phenomenon that can unite the state, society and business. The article concludes that the institution of social responsibility has the greatest impact on public relations, which are related to the UN Sustainable Development Goals, and therefore has a key role in the formation of the legal model of sustainable development of Ukraine.

Key words: development, social responsibility, legal model, corporate social responsibility.

Вступ. Розвиток суспільства на засадах стійкості є провідною тенденцією сучасності. Концепція сталого розвитку постала головним глобальним викликом XXI століття, а ухвалення цілей сталого розвитку (ЦСР) на Саміті ООН у 2015 р. визначило головні завдання для світової спільноти до 2030 р. [1]. Сталий розвиток під час його впровадження передбачає збалансованість розвитку економічної, екологічної та соціальної систем і одночасну їх здатність до саморегуляції та відтворення. Найбільш впливовим важелем на шляху впровадження сталого розвитку стала соціальна відповідальність.

© В. С. Міщенко, 2020

Питання правового забезпечення сталого розвитку України та концепції соціальної відповідальності досить глибоко висвітлено у працях багатьох учених, серед яких: І. Клименко, М. Долішній, Р. Калюжний, В. Кравців, О. Новікова, О. Шаповалова та інші. Проте в умовах розроблення правової моделі сталого розвитку України актуальним є дослідження соціальної відповідальності як складника правової моделі сталого розвитку України.

Метою роботи є дослідження інституту соціальної відповідальності в контексті реалізації цілей сталого розвитку, визначення місця інституту соціальної відповідальності у процесі формування правової моделі сталого розвитку.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі під соціальною відповідальністю розуміють волевиявлення, яке визначається певною поведінкою щодо дотримання усвідомлених обмежень та соціальних норм, гарантує безпеку та прогресивний розвиток, забезпечує узгодження інтересів суб'єктів, задіяних у суспільних відносинах та управлінні ними [2, с. 43].

Найбільшою мірою триєдина проблематика сталого розвитку стосується господарсько-правових засобів. Саме вони мають своїм завданням забезпечення цілісності правової регламентації найважливіших видів економічної діяльності, пов'язаних із господарським використанням природних ресурсів і забезпеченням соціальної спрямованості природокористування [3, с. 25]. Баланс екологічного, економічного та соціального компонентів є основним принципом Цілей сталого розвитку. Під час аналізу реалізації зазначених принципів у господарському законодавстві здебільшого акцент зміщується в бік екологічного складника – використання природних ресурсів та особливостей екологізації господарської діяльності.

Надмірна увага до екологічного складника в національних стратегіях сталого розвитку не повинна відвернути уваги від соціального складника. Увага бізнесу саме до соціального складника, на нашу думку, є найбільш перспективним напрямом. Дотримання передових практик соціальної відповідальності та глибоке розуміння внутрішніх проблем спонукають бізнес брати активну участь у розв'язанні територіальних проблем і створювати сприятливі умови для життя і роботи в населених пунктах, де розташовані підприємства компанії. Стан інфраструктури, комунального сектору, системи охорони здоров'я, освіти, культури і спорту, а також екології визначають якість життя співробітників, а значить і якість їхньої роботи.

Економічною наукою доведено і підтверджується практикою, що для забезпечення сталого розвитку соціальна відповідальність бізнесу має не менше значення, ніж розвинена економічна інфраструктура, політична стабільність або втілення в життя проєктів інноваційного розвитку [4].

Незважаючи на актуальність для всіх без винятку країн світу питань, пов'язаних із забезпеченням сталого розвитку, огляд міжнародної практики та досвіду інших держав дає змогу стверджувати про відсутність універсальних підходів та інструментів щодо забезпечення сталого розвитку. В ухвалених міжнародних документах, присвячених цій проблематиці, головні акценти робляться на фіксації найбільш гострих проблем і визначенні цільових орієнтирів, яких потрібно досягнути для зупинення небажаних тенденцій у тих чи інших сферах суспільного життя. Водночас у жодному з ухвалених документів не міститься опису уніфікованих практичних механізмів, використання яких надавало б державам кращі можливості для оперативного моніторингу, врахування й реагування на зміни умов господарювання з метою забезпечення і підтримання збалансованого соціально-економічного розвитку на всій території країни за одночасного збереження екологічної рівноваги [5].

Єдність економічних, соціальних та екологічних інтересів має реалізовуватись через відповідну систему взаємної відповідальності людини, держави, суспільства й бізнесу. Соціальна відповідальність бізнесу є невіддільним складником сталого розвитку суспільства з урахуванням факторів щодо забезпечення працівників необхідними соціальними благами, запровадження базових принципів етики бізнесу, збереження навколишнього середовища, турботливого ставлення до місцевих громад, а також дотримання основних напрямів соціальної політики на національному рівні. Підґрунтям реалізації соціальної відповідальності бізнесу на основі цілей сталого розвитку є розбудова на всіх рівнях відкритої спільноти, інституційно спроможної до ефективних дій [6].

Категорія соціальної відповідальності пройшла у своєму становленні шлях від відповідальності покарання-примусу до відповідальності-надійності. У широкому розумінні відповідальність є одним з універсальних етичних регуляторів і принципів будь-якої суспільної взаємодії та організації. Соціологи співвідносять соціально відповідальні відносини з процесами ефективної демократії, яка репрезентована відповідальною самоорганізацією самих громадян, їхньою здатністю до відповідальних консенсусних рішень і логік узгоджених колективних дій щодо суспільного блага, від гармонізації інтересів різних соціальних груп [2].

Питання соціальної відповідальності бізнесу впродовж останніх десятиріч стало важливим науково-практичним і теоретико-методологічним

базисом державної політики економічного розвитку багатьох країн світу. Розширення використання її базових положень як інструменту забезпечення сталого розвитку потребує зосередити увагу на встановленні форм і принципів взаємовідносин між державою, бізнесом і суспільством у контексті публічних інтересів з урахуванням політичних, економічних та соціальних реалій в Україні. У цьому контексті перед державою стоїть завдання створення та реалізації ефективних механізмів регулювання таких відносин і формування оптимальної національної моделі соціальної відповідальності [7, с. 105].

Соціальна відповідальність бізнесу безпосередньо пов'язана з реалізацією концепції сталого розвитку та є підсистемою соціальної відповідальності загальної системи суспільної взаємодії, а також засобом гарантування та охорони суспільних відносин, які встановлюються певними суб'єктами та гарантуються певними засобами з метою дотримання поваги до прав людини, є проявом культури суспільства, реалізації його суспільних інтересів і регламентується соціальними нормами. Цей феномен є добровільною ініціативою організацій щодо дотримання етичних норм у сфері соціальної взаємодії та взяття на себе відповідальності за вплив на навколишнє середовище, партнерів, споживачів, працівників, громади тощо [2, с. 140].

Одним із різновидів, окрім моральної, політичної, юридичної, професійної соціальної відповідальності, виступає корпоративно-соціальна відповідальність, яка регламентує етичні правила та норми функціонування бізнесу в зовнішньому та внутрішньому середовищі; несе суспільно значиму користь і для суспільства, і для компанії, і для партнерів, і для людини, сприяє соціалізації бізнесу та соціально-етичній спрямованості стратегічної діяльності підприємств.

Практика формування та розвитку соціальної відповідальності в Україні розпочалася з 1996 р. через системне поширення ідей соціальної спрямованості й соціальної активності бізнесу. Ініціаторами стали Українська асоціація якості (УАЯ) та Український союз промисловців та підприємців (УСПП) одночасно з упровадженням концепцій TQM (Total Qualiti Management) і моделі EFQM (European Foundation for Qualiti Management). Концепціями і моделлю передбачено, що будь-яка компанія, яка прагне досконалості, має задовольняти всі зацікавлені сторони, демонструючи водночас постійне довготермінове турботливе ставлення до споживачів, власного персоналу, суспільства, забезпечуючи охорону довкілля, здійснюючи благодійну діяльність і сприяючи сталому розвитку суспільства [2, с. 140].

Значного розвитку набула концепція соціальної відповідальності в Україні завдяки участі в Глобальному договорі ООН. У 2010 р. за сприяння Глобального договору ООН, Центру розвитку КСВ, Інституту власності і права та Асоціації якості відбулося перше засідання Консультативної ради з розроблення Національної концепції розвитку соціальної відповідальності бізнесу в Україні.

Значну роль у реальному просуванні ідей соціальної відповідальності бізнесу, позитивному сприйнятті його дій у цій сфері та культивуванні в населення сприятливого ставлення до бізнес-середовища відіграє інформаційне забезпечення цього процесу. Водночас у сучасних умовах ефективне інформаційне висвітлення такої соціально відповідальної поведінки може здійснюватися силами самого бізнесу, зокрема завдяки соціальним мережам. Проте позитивна оцінка таких соціально-відповідальних ініціатив із боку державних органів може суттєво посилити увагу та довіру до такої інформації з боку суспільства.

Нині більшість підприємств орієнтовані на досягнення фінансових результатів, а не на соціальну перспективу, це цілком зрозуміло, оскільки саме фінансова доцільність діяльності підприємств визначає можливості їх існування та функціонування. Проте сучасний стан популяризації корпоративно-соціальної відповідальності все ж таки тісно пов'язаний із економічними перевагами, які досягаються завдяки побудові соціально-відповідальної ділової репутації.

Еміль Дюркгейм сказав: «Коли традиції сильні – у законах немає потреби, коли традицій нема – закони все одно не виконуються». З огляду на це ідеї сталого розвитку мають бути очевидними, зрозумілими та базовими ідеями в будь-якому цивілізованому суспільстві. Це те, до чого не треба примушувати, а те, до чого хочеться бути причетним. І саме тому соціальна відповідальність бізнесу набуває такого поширення. Така активність із боку бізнесу не є результатом імперативних норм або заходів стимулюючого характеру, її природа зовсім інша, вона є добровільною ініціативою робити більше, ніж зобов'язаний за законом.

Висновки. Соціальна відповідальність – це унікальний феномен, який здатен поєднати державу, суспільство та бізнес. З огляду на це саме інститут соціальної відповідальності, який одночасно враховує соціальні, економічні, екологічні, етичні компоненти сталого розвитку може бути флагманом у побудові ефективної системи з реалізації Цілей сталого розвитку.

Література

1. Global Compact LEAD. URL: https://www.unglobalcompact.org/takeaction/leadership/gc-lead.

2. Діагностика стану та перспектив розвитку соціальної відповідальності в Україні (експертні оцінки) : монографія. О.Ф. Новікова, М.Є. Дейч, О.В. Панькова та ін.; НАН України, Ін-т економіки промисловості. Донецьк, 2013. 296 с.

3. Шаповалова О.В. Адаптація господарського законодавства до вимог ЄС щодо сталого розвитку. *Актуальні проблеми права: теорія і практика*. 2016. № 32. С. 25–40.

4. Котлер Ф. Корпоративна соціальна відповідальність. Як зробити якомога більше добра для вашої компанії та суспільства / пер. з англ. С. Яринич. Київ : Стандарт, 2005, С. 4.

5. Воронцов С.Б. Сучасний стан та проблеми формування підходів до забезпечення сталого розвитку України. *Національний інститут стратегічних досліджень*. URL: https://niss.gov.ua/sites/default/files/2020-07/suchasnyi-stan-zabezbechennya-stalogo-rosvytku-ukrainy.pdf.

6. Клименко І.М. Корпоративна соціальна відповідальність в контексті цілей сталого розвитку. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2018. № 8. URL: http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1292.

7. Клименко І.М. Моделі державного регулювання корпоративної соціальної відповідальності. *Вісник НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2019. № 4 (95). С. 105–112.

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 349.3
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.131

А. О. Гудзь
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0001-6230-4171

К. В. Бориченко
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри трудового права та права соціального забезпечення
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0003-2837-5982

ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРАВА ОСІБ, ЗВІЛЬНЕНИХ ІЗ ВІЙСЬКОВОЇ СЛУЖБИ, НА ПЕРЕРАХУНОК ПЕНСІЇ У ЗВ'ЯЗКУ З ПІДВИЩЕННЯМ ГРОШОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

У статті досліджуються окремі аспекти забезпечення права осіб, звільнених з військової служби, на перерахунок пенсії за вислугу років у зв'язку з підвищенням грошового забезпечення відповідних категорій діючих військовослужбовців. Встановлено, що, проводячи відповідний перерахунок пенсій, територіальні підрозділи Пенсійного фонду України разом із підвищеними розмірами складників грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців застосовують нині чинну редакцію частини другої ст. 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», таким чином протиправно зменшуючи максимальний розмір пенсії за вислугу років військовослужбовця у відставці, який припинив службу в період до 1 квітня 2014 року, до 70% відповідних сум грошового забезпечення, тим самим обмежуючи його право на соціальний захист.

Ситуація у сфері проведення перерахунку пенсій за вислугу років осіб, звільнених з військової служби, склалася у зв'язку з неузгодженістю положень законодавства в цій сфері, безсистемністю змін, що вносяться до нього, відсутністю однозначного тлумачення змісту відповідних нормативно-правових актів, що впливає на практику правозастосування.

Лише здійснення гарантованого Конституцією України права на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, їх посадових і службових осіб забезпечує відновлення права осіб, звільнених з військової служби у період до 1 квітня 2014 року, на гідне пенсійне забезпечення.

В Україні, на щастя, склалася усталена судова практика у сфері захисту права громадян з числа осіб, які перебували на військовій службі в період до 1 квітня 2014 року, на проведення перерахунку пенсії за вислугу років зі збереженням її розміру, визначеного на момент призначення, ключове значення у формуванні якої має судове рішення, прийняте Верховним Судом 16 жовтня 2019 року в зразковій справі № 240/5401/18.

Ключові слова: соціальний захист, пенсія за вислугу років, особа, звільнена з військової служби, перерахунок пенсії.

Hudz A. O., Borychenko K. V. **SOME ASPECTS OF ENSURING THE RIGHT OF PERSONS DISCHARGED FROM MILITARY SERVICE TO RECALCULATE THE PENSION FOR YEARS OF SERVICE IN CONNECTION WITH THE INCREASE IN CASH BENEFITS**

The article examines some aspects of ensuring the right of persons discharged from military service to recalculate the pension for years of service in connection with the increase in cash benefits for the relevant categories of active servicemen. It is established that carrying out the corresponding recalculation of pensions, territorial divisions of the Pension fund of Ukraine together with the increased sizes of components of monetary maintenance of the corresponding categories of servicemen apply now current edition of the second part of article 13 of the Law of Ukraine "On pensions of persons discharged from military service and certain other persons", thus illegally reducing the maximum amount of pension for years of service of a retired serviceman who terminated service before April 1, 2014, to 70% of the relevant amounts cash security, thereby limiting his right to social protection.

The situation in the field of recalculation of pensions for years of service of persons discharged from military service has developed in connection with inconsistency of provisions of the legislation in this sphere, inconsistency of the changes brought to it, lack of unambiguous interpretation of the maintenance of the corresponding legal acts. law enforcement practice.

Only the exercise of the right guaranteed by the Constitution of Ukraine to appeal in court against decisions, actions or omissions of public authorities, their officials and officials, restores the right of persons discharged from military service before April 1, 2014, to a decent pension.

In Ukraine, fortunately, there is a well-established case law in the field of protection of the rights of citizens, from among those who served in the military before April 1, 2014, to recalculate the pension for years of service while maintaining its amount determined at the time of appointment, a key role in the formation of which is played by the court decision adopted by the Supreme Court on October 16, 2019 in the exemplary case № 240/5401/18.

Key words: social protection, retirement pension, person discharged from military service, pension recalculation.

© А. О. Гудзь, К. В. Бориченко, 2020

Постановка проблеми. Відповідно до ст. 46 Конституції України громадяни мають право на соціальний захист, що включає право на забезпечення їх у разі повної, часткової або тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом. Пенсії, інші види соціальних виплат та допомоги, що є основним джерелом існування, мають забезпечувати рівень життя, не нижчий від прожиткового мінімуму, встановленого законом [1].

Соціальний захист громадян України, які перебувають на службі у Збройних Силах України та в інших військових формуваннях, а також членів їхніх сімей, забезпечується державою відповідно до ст. 19 Основного Закону України.

Відповідні положення Конституції України щодо соціального захисту колишніх військовослужбовців у виді пенсій конкретизовані Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року [2], положеннями якого закріплені державні гарантії гідного пенсійного забезпечення осіб, які мають право на пенсію, шляхом встановлення їм відповідних грошових виплат не нижче прожиткового мінімуму, визначеного законом, перерахунку призначених пенсій у зв'язку зі збільшенням рівня грошового забезпечення, надання передбачених законодавством державних соціальних гарантій, вжиття на державному рівні заходів, спрямованих на їх соціальний захист. Водночас, на жаль, варто констатувати, що в сучасних умовах наявність, на перший погляд, якісних та ефективних нормативно-правових актів, якими закріплено відповідне право на проведення перерахунку пенсії осіб, звільнених з військової служби, не означає його безумовної реалізації.

Аналіз останніх досліджень. Окремі питання перерахунку пенсій осіб, звільнених з військової служби, у зв'язку зі збільшенням рівня грошового забезпечення діючих військовослужбовців досліджувались у наукових працях П.Д. Пилипенка, С.М. Синчук, І.М. Сироти, Б.І Сташківа, Л.І. Харитонової, Н.М. Хуторян, М.М. Шумила та ін., проте відповідні наукові висновки та пропозиції були зроблені науковцями до 2018 року, тобто до моменту підвищення грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців та проведення масового перерахунку пенсійних виплат з численними порушеннями.

З урахуванням вищевикладеного **метою статті** є дослідження теоретичних та практичних проблеми забезпечення права осіб, звільнених з військової служби, на проведення перерахунку пенсії у зв'язку з підвищенням у 2018 році грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців.

Виклад основного матеріалу. Як зазначалось вище, умови, норми і порядок пенсійного забезпечення громадян України із числа осіб, які перебували на військовій службі, та деяких інших осіб, які мають право на пенсію, визначаються Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року. Розділи II–IV цього нормативно-правового акта присвячені визначенню умов та порядку призначення, розміру пенсії за вислугу років, пенсії по інвалідності та пенсії у зв'язку із втратою годувальника особам з числа військовослужбовців та членам їхніх сімей.

Так, розмір пенсії військовослужбовця залежить від його вислуги років, категорії посад військової служби, участі в ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, групи інвалідності, причин та обставин смерті (загибелі) військовослужбовця. Законом також установлений максимальний розмір пенсії за вислугу років військовослужбовців, який до 1 жовтня 2011 року не повинен був, за загальним правилом, перевищувати 90% , до 1 квітня 2014 року – 80% , а нині – 70% грошового забезпечення військовослужбовця.

Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» також передбачено, що всі призначені за цим Законом пенсії підлягають перерахунку, зокрема у зв'язку з підвищенням грошового забезпечення відповідних категорій військовослужбовців, у порядку та розмірах, передбачених Кабінетом Міністрів України (ст. 63).

Так, 30 серпня 2017 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову «Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб» № 704 [3], якою затверджено тарифні сітки розрядів і коефіцієнтів посадових окладів, схеми тарифних розрядів, тарифних коефіцієнтів, додаткові види грошового забезпечення, розміри надбавки за вислугу років. Цим нормативно-правовим актом встановлено, що грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу складається з посадового окладу, окладу за військовим (спеціальним) званням, щомісячних (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, винагороди, які мають постійний характер, премії) та одноразових додаткових видів грошового забезпечення. Постанова набула чинності з 1 березня 2018 року та зумовила виникнення в осіб, звільнених з військової служби, права на проведення перерахунку пенсії у зв'язку з підвищенням грошового забезпечення діючих військовослужбовців.

На практиці, проводячи відповідний перерахунок пенсій, зокрема за вислугу років, територіальні підрозділи Пенсійного фонду України разом

із підвищеними розмірами складників грошового забезпечення військовослужбовців застосовують нині чинну редакцію ч. 2 ст. 13 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб», відповідно до якої максимальний розмір пенсії, обчислений відповідно до цієї статті, не повинен перевищувати 70% відповідних сум грошового забезпечення, тим самим обмежуючи право військовослужбовців у відставці на соціальний захист.

Відповідні зміни до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» щодо зменшення максимального розміру пенсії за вислугу років військовослужбовців були внесені Законом України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня 2014 року [4].

Варто зазначити, що під час проведення перерахунку пенсій за вислугу років колишнім військовослужбовцям соціально зобов'язані суб'єкти не враховують, що п. 2 Розділу II «Прикінцеві та перехідні положення» Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» було передбачено, що обмеження пенсії максимальним розміром, установленим цим Законом, не поширюється на пенсіонерів, яким пенсія призначена до набрання ним чинності (тобто до 1 квітня 2014 року).

Неможливість застосування до відносин пенсіонерів, які були звільнені з військової служби до квітня 2014 року, з управліннями Пенсійного фонду України положень Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» у редакції після прийняття Закону України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» свідчить визначена ст. 58 Конституції України заборона зворотної дії в часі законів та інших нормативно-правових актів.

Як визначено в Рішенні Конституційного Суду України від 13 травня 1997 року № 1-зп/1997, цитоване конституційне положення означає, що закони та інші нормативно-правові акти поширюють свою дію тільки на ті відносини, які виникли після набуття ними чинності [5].

Закріплення названого принципу на конституційному рівні є гарантією стабільності суспільних відносин, у тому числі відносин між державою і громадянами, породжуючи у громадян впевненість у тому, що їхнє існуюче становище не буде погіршене прийняттям більш пізнього закону чи іншого нормативно-правового акта.

Крім того, в такому випадку право на перерахунок пенсії за вислугу років є елементом правосуб'єктності військовослужбовця у відставці, що виникла ще в момент призначення відповідної пенсійної виплати. Тобто проведення перерахунку пенсії за вислугу років колишнього військовослужбовця є не самостійними правовідносинами, а проявом пенсійних правовідносин, що склалися і тривають з моменту його виходу на пенсію. Відповідно, право на перерахунок пенсії є елементом права на пенсійне забезпечення як складової частини права на соціальний захист.

Виходячи з вищезазначеного і враховуючи цитовані вище положення галузевого законодавства, варто зазначити, що під час проведення перерахунку пенсії відповідно до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» не може бути змінений її основний розмір (відсотковий показник), визначений у момент призначення, оскільки це суперечить засадам верховенства права, законності та самій ідеї соціально-забезпечувального законодавства.

Розмір пенсійної виплати визначається в момент її призначення та може бути змінений лише в разі встановлення відповідних фактів, що мають юридичне значення (наприклад, зміни вислуги років, переходу з одного виду пенсії на інший). Зміна законодавства, зокрема що стосується визначення розміру пенсій за вислугу років військовослужбовців, не є тією обставиною, що може бути врахована соціально зобов'язаними суб'єктами для визначення обсягу соціальних прав військовослужбовців у відставці.

Крім того, в даному аспекті доцільно зауважити, що механізм перерахунку пенсії, в т.ч. й за вислугу років військовослужбовців, покликаний виключно «осучаснити» відповідну виплату соціального характеру шляхом застосування державних соціальних стандартів (прожитковий мінімум) та державних соціальних гарантій (розмір оплати праці, грошового забезпечення), що підвищуються з кожним роком. При цьому безпосередньо формула визначення розміру пенсії за вислугу років військовослужбовців має залишається незміною.

На цю обставину звернув увагу й орган законодавчої влади, яким у першому читанні 3 грудня 2020 року був прийнятий проєкт Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» щодо відновлення дії попередніх редакцій норм зазначеного Закону» № 2141. Одним із положень проєкту є пропозиція встановити, що: максимальний розмір пенсії за вислугу років не повинен перевищувати 90% відповідних сум грошового забезпечення замість 70%, встановлених натепер [6].

Необхідність прийняття названого проєкту пояснюється тим, що протягом 2014–2019 років у редакції ч. 2 ст. 13 та ч. 4 ст. 63 Закону Украї-

ни «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» були внесені відповідні зміни з порушенням законодавства, зокрема без залучення чи повідомлення представників громадянського суспільства у сфері пенсійного забезпечення, без дотримання вимог ч. 3 ст. 22, п. 6 ч. 1 ст. 92 Конституції України.

Як зазначають автори проєкту, сучасна ситуація у сфері нормативного забезпечення права колишніх військовослужбовців на перерахунок їхніх пенсій за вислугу років призвела до виникнення диспропорції та дискримінації в пенсійному забезпеченні військовослужбовців, звільнених у різний період служби, що у свою чергу викликало сильну соціальну напругу у ветеранському середовищі, що проявилась у значній кількості звернень управомочених осіб до суду за захистом своїх прав.

Доцільно наголосити, що фактично ідея внесення змін до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» виникла з огляду на усталену судову практику у сфері захисту права громадян із числа осіб, які перебували на військовій службі, на проведення перерахунку пенсії за вислугу років зі збереженням її розміру, визначеного на момент призначення.

Відповідна правова позиція викладена в постанові Великої Палати Верховного Суду від 16 жовтня 2019 року за наслідками розгляду зразкової справи № 240/5401/18 (Пз/9901/58/18) [7].

Так, у постанові від 16 жовтня 2019 року в зразковій справі № 240/5401/18 Верховний Суд дійшов висновку, що в перерахунку пенсії з 1 січня 2018 року відповідно до ст. 63 Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служб, та деяких інших осіб» на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 21 лютого 2018 року № 103 «Про перерахунок пенсій особам, які звільнені з військової служби, та деяким іншим категоріям осіб» відсутні підстави для застосування механізму нового обчислення пенсії із застосуванням норм ч. 2 ст. 13 указаного Закону, яка застосовується саме під час призначення пенсії. Тому в разі перерахунку пенсії змінною величиною є лише розмір грошового забезпечення, натомість відсоткове значення розміру основної пенсії, яке обчислювалося під час її призначення відповідно до наявної вислуги років, є незмінним.

Відповідно до ст. 290 КАС України висновки Верховного Суду, зроблені за результатами розгляду зразкових справ, зумовлюють типове застосування норм матеріального права та порядок застосування таких норм [8].

Висновки. З урахуванням вищевикладеного варто констатувати, що в сучасних умовах створений хоча й неякісний, проте ефективний механізм забезпечення права громадян, з числа осіб, які перебували на військовій службі, на проведення перерахунку пенсії за вислугу років зі збереженням її розміру, визначеного на момент призначення. Незважаючи на неузгодженість положень законодавства в цій сфері, відсутність його однозначного тлумачення, що впливає на практику правозастосування, існування ефективного судового захисту порушених прав забезпечує відновлення права осіб, звільнених з військової служби, на гідне пенсійне забезпечення.

Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 року № 254к/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

2. Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб : Закон України від 9 квітня 1992 року № 2262-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 29. Ст. 399.

3. Про грошове забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2017 року № 704. *Офіційний вісник України*. 2017. № 77. Ст. 2374.

4. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні : Закон України від 27 березня 2014 року № 1166-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 20–21. Ст. 745.

5. Рішення Конституційного Суду України про офіційне тлумачення статей 58, 78, 79, 81 Конституції України та статей 243-21, 243-22,243-25 Цивільного процесуального кодексу України (у справі щодо несумісності депутатського мандата) від 13 травня 1997 року № 1-зп. *Офіційний вісник України*. 1997. № 20. Ст. 117.

6. Про внесення змін до Закону України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» щодо відновлення дії попередніх редакцій норм зазначеного Закону : Проект Закону від 13 вересня 2019 року № 2141. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66840

7. Постанова Великої Палати Верховного Суду від 16 жовтня 2019 року у зразковій справі № 240/5401/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/

8. Кодекс адміністративного судочинства України від 6 липня 2005 року № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.154

І. В. Діордіца
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри приватного та публічного права
Київського національного університету технологій та дизайну
orcid.org/0000-0001-7765-6591

Є. С. Шевчук
студент магістратури
Навчально-наукового інституту права та сучасних технологій навчання
Київського національного університету технологій та дизайну
orcid.org/0000-0001-8583-0748

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУРИ ВИРІШЕННЯ ТРУДОВИХ СПОРІВ

У статті розглянуто основні теоретико-правові аспекти вдосконалення процедури вирішення трудових спорів в Україні з урахуванням основоположних міжнародних стандартів. Виділено алгоритм вирішення трудових спорів в Україні, який передбачає поділ на індивідуальні та колективні трудові спори. Доведено, що актуальним у застосуванні трудового законодавства є поділ трудових спорів на спори права та спори (конфлікти) інтересів. Дослідження практики вирішення трудових спорів в Україні показало, що індивідуальні трудові спори зосереджені на судовому порядку їх вирішення, а колективні трудові спори, навпаки, мають лише позасудовий порядок урегулювання трудових спорів і позбавлені можливості розгляду в суді. Зазначається, що оскільки трудові спори вирішуються інстанціями та судами різної юрисдикції, законодавча база щодо питань, пов'язаних із трудовими спорами, не є систематизованою. Зауважено, що з метою реформування трудового законодавства необхідно взяти до уваги поширене в країнах ЄС так зване превентивне посередництво, яке прагне запобігти виникненню трудової суперечки із самого початку шляхом «застережливого» втручання в трудові стосунки; таке втручання сприяє налагодженню співпраці між підприємцями і працівниками, органи посередництва надають сторонам трудових відносин допомогу в налагодженні регулярних двосторонніх контактів, у формуванні та в діяльності спільних органів, проводять інформаційну, консультаційну і просвітницьку роботу, організовують опитування, підвищення кваліфікації працівників профспілок, керівного персоналу підприємств, сприяють укладенню колективних договорів і ефективному функціонуванню системи колективно-договірного регулювання праці. Виділено, що реформування системи розгляду трудових спорів повинно передбачати комплексні дії щодо якісної зміни всієї системи матеріального та процесуального права, включаючи норми не лише трудового, а й цивільно-процесуального права, та запропоновано відповідні доповнення до Цивільного процесуального кодексу України.

Ключові слова: трудовий спір, індивідуальні трудові спори, колективні трудові спори, конфлікт інтересів, вирішення конфліктів.

Diorditsa I. V., Shevchuk Ye. S. **THEORETICAL AND LEGAL ISSUES OF IMPROVING THE PROCEDURE FOR RESOLVING LABOR DISPUTES**

In the article the basic theoretical legal aspects of perfection of procedure of decision of labour disputes are considered in Ukraine taking into account fundamental international standards. The algorithm of decision of labour disputes is selected in Ukraine, which foresees dividing into individual and collective labour disputes. It is well-proven, actual in application of labour legislation is dividing of labour disputes into the disputes of right and disputes (conflicts) of interests. Research of practice of decision of labour disputes rotined in Ukraine, that individual labour disputes are concentrated on the judicial order of their decision, and collective labour disputes, opposite, the extra-judicial order of settlement of labour disputes and deprived possibilities of consideration have only in a court. Marked, that as labour disputes decide instances and courts of different jurisdiction, a legislative base in relation to questions, related to the labour disputes, is not systematized. It is noticed that with the purpose of reformation of labour legislation it is necessary to take into account widespread in the countries of ES the so-called preventive mediation which aims to prevent the origin of labour dispute from the beginning by "cautionary" interference with labour relations; such interference is instrumental in adjusting of collaboration between businessmen and workers, the organs of mediation give help the sides of labour relations in adjusting of regular bilateral contacts, in forming and in activity of general organs, conduct informative, consultative and elucidative work, organize questioning, in-plant training workers of trade unions, leading personnel of enterprises, instrumental in entering into collective contracts and effective functioning of the system collectively contractual adjusting of labour. Indicated, that reformation of the system of consideration of labour disputes must foresee complex actions in relation to the high-quality change of all system of material and procesual right, including norms not only labour but also civilly procesual law and the proper additions are offered in the Civil code of procedure of Ukraine.

Key words: labor dispute, individual labor disputes, collective labor disputes, conflict of interests, conflict resolution.

Постановка проблеми. Становлення України як незалежної держави, спрямованість її політики на подальший розвиток ринкової економіки, проведення кардинальних реформ у всіх сферах суспільного життя потребує належним чином організованого правового регулювання,

© І. В. Діордіца, Є. С. Шевчук, 2020

яке характеризується міцною нормативно-правовою основою, логічною послідовністю, ефективним механізмом, відповідністю сучасному стану українського суспільства та процесам, що в ньому відбуваються. Особливо такого регулювання сьогодні потребує сфера трудових відносин, зокрема в частині правового дослідження проблематики вирішення трудових спорів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Частково до аналізу проблем удосконалення процедури вирішення трудових спорів звертались такі вчені: В.Я. Бурак [1], О.М. Гридін [2], В.В. Жернаков [3], В.В. Мельник [4], В.Г. Ротань [5], Г.І. Чанишева [6], О.О. Штефан [7] та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Однак, незважаючи на значну кількість наукових праць, процес реформування порядку вирішення трудових спорів потребує додаткових досліджень та напрацювань, запровадження нових, більш сучасних підходів до здійснення всіх процесів, які супроводжують окреслену проблематику.

Отже, інтереси роботодавців та найманих працівників не завжди збігаються, і доволі логічною є можливість зіткнення цих інтересів на будь-якій стадії трудових правовідносин. Тому за часів непростої економічної ситуації в Україні вельми актуальною є проблема розв'язання трудових спорів, що виникають між власником підприємства, установи, організації або уповноваженим ним органом чи фізичною особою, з одного боку, та конкретним працівником або трудовим колективом, з іншого боку. Нині чинні правові норми, що створюють діючу систему здійснення трудових прав та інтересів робітників і службовців, мають своє закріплення в низці законодавчих актів. У трудових відносинах працівник і роботодавець наділені певними правами та обов'язками, які можуть бути порушеними будь-якою зі сторін. З огляду на це в частині застосування трудового законодавства виникають деякі суперечності, зокрема спори про поновлення працівника на роботі у зв'язку зі звільненням його роботодавцем. З огляду на наявність великої кількості нормативно-правових актів, які регулюють трудові відносини, необхідно зазначити наявність окремих проблем у правозастосовній діяльності та неоднозначність судової практики вирішення відповідних трудових спорів.

Метою статті є дослідження національного законодавства та міжнародних стандартів з питань вирішення трудових спорів і вироблення напрямів формування нової моделі вирішення трудових спорів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Алгоритм вирішення трудових спорів в Україні передбачає поділ на індивідуальні та колективні трудові спори.

Індивідуальні трудові спори мають досудовий порядок вирішення, передбачений главою XV Кодексу законів про працю України (далі – КЗпП). Індивідуальний трудовий спір – це неврегульовані шляхом безпосередніх переговорів розбіжності між працівником і власником підприємства (уповноваженим ним органом) з приводу застосування норм трудового законодавства, а також встановлення нових або зміни існуючих умов праці. Моментом виникнення індивідуального трудового спору є звернення із заявою до відповідного органу, що розглядає трудові спори.

Колективні трудові спори є розбіжностями, що виникли між сторонами соціально-трудових відносин щодо: встановлення нових або зміни існуючих соціально-економічних умов праці та виробничого побуту; укладення чи зміни колективного договору, угоди; невиконання колективного договору, угоди або окремих їхніх положень; невиконання вимог законодавства про працю.

Актуальним у застосуванні трудового законодавства є поділ трудових спорів на спори права та спори (конфлікти) інтересів. Конфлікт інтересів – це певна суперечність між особистими інтересами особи та її службовими повноваженнями, наявність якої може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття рішень, а також на вчинення чи невчинення дій під час виконання наданих їй службових повноважень.

Дослідження практики вирішення трудових спорів в Україні показало, що індивідуальні трудові спори зосереджені на судовому порядку їх вирішення, а колективні трудові спори, навпаки, мають лише позасудовий порядок урегулювання трудових спорів і позбавлені можливості розгляду в суді. Оскільки трудові спори вирішуються інстанціями та судами різної юрисдикції, законодавча база щодо питань, пов'язаних із трудовими спорами, не є систематизованою, виникає необхідність реформування системи вирішення трудових спорів в Україні.

Європейський досвід у практиці класифікації трудових спорів за суб'єктним складом та предметом спору передбачає поділ на чотири головні види: колективні, індивідуальні, спори інтересів та спори права.

Розподіл на спори прав та інтересів було запропоновано Європейською фундацією покращення умов життя і праці.

З позиції Міжнародної Організації Праці, спір права – це спір щодо порушення або тлумачення існуючого права (або зобов'язання), закріпленого в законодавстві, колективній угоді або трудовому договорі. Його сутність полягає у твердженні, що працівник або група працівників не отримали того, що їм належне по праву.

Спір інтересів виникає з незгоди щодо майбутніх прав і зобов'язань і зазвичай є результатом невдалих переговорів щодо укладання колективної угоди. Спір інтересів породжується

не існуючими правами, а інтересом однієї зі сторін створити таке право через включення його до колективної угоди і спротивом іншої сторони [8].

Спори інтересів виникають у зв'язку з вимогою встановлення нових або зміни істотних умов праці, що передбачаються в колективних угодах; спори права виникають у випадку застосування або трактування норм, установлених законами, колективними договорами або іншими правовими актами.

Європейський досвід вирішення трудових спорів базується на актах Міжнародної організації праці. Право працівників та роботодавців на колективні дії у випадку конфлікту інтересів передбачається Європейською соціальною хартією.

Рекомендація МОП № 130 відтворює процедуру «Grievance procedures», поширену в США і в ряді інших країн. Вона є певним різновидом примирно-третейського розгляду і передбачає багатоступеневий розгляд спору між адміністрацією або спільно представниками адміністрації і профспілок. Ця процедура завершується зверненням до арбітра, рішення якого має обов'язкову силу. Відповідно до цієї процедури спочатку мають бути зроблені спроби вирішити скаргу шляхом прямих переговорів між зацікавленим працівником і його безпосереднім керівником. Якщо такі спроби не призводять до угоди, працівник передає скаргу до однієї або декількох інстанцій відповідно до правил, передбачених у колективних договорах [9, с. 103].

Процедура розгляду скарги повинна бути якомога простішою та мобільною, а формальності під час її вирішення – мінімальними. На будь-якій стадії розгляду повинна існувати реальна можливість досягнення врегулювання суперечки за угодою сторін.

У разі якщо спроби врегулювати скаргу на підприємстві не мають успіху, суперечка може бути вирішена шляхом примирення, звернення до судового органу або за допомогою інших процедур, передбачених у колективних договорах, а також шляхом добровільного арбітражу.

Застосування розглянутої процедури не означає обмеження права працівника на звернення зі скаргою в компетентний державний орган з праці або судовий орган, якщо таке право визнане в національному законодавстві [9, с. 103].

В іншій Рекомендації МОП № 92 зазначається про заклик держави створювати органи з добровільного примирення з метою сприяти запобіганню і вирішенню трудових конфліктів. Дані органи утворюються з рівного числа представників від підприємців і працівників, а процедура примирення має бути безкоштовною й оперативною. Термін розгляду трудових конфліктів зводиться до мінімуму. Процедура примирення може починатися за ініціативою або однієї з конфліктуючих сторін, або самого органу, а її підсумки оформляються письмово і мають силу колективних договорів [10].

Якщо трудовий конфлікт було передано на процедуру примирення за згодою всіх заінтересованих сторін, останніх слід заохочувати утримуватись від страйків і локаутів, поки триває процедура примирення.

Якщо трудовий конфлікт було передано на арбітраж для остаточного вирішення за згодою всіх сторін, останніх слід заохочувати утримуватись від страйків і локаутів, поки триває процедура арбітражу, та визнати арбітражне рішення.

У прикінцевих положеннях Рекомендації закріплено важливе положення про те, що передбачені в ній процедури не можуть тлумачитися як обмеження права на страйк.

В Європейській соціальній хартії передбачено, що з метою забезпечення ефективного здійснення права на укладання колективних договорів сторони зобов'язуються сприяти створенню та використанню належного механізму примирення та добровільного арбітражу для вирішення трудових спорів [11].

Світова практика мирного вирішення колективних трудових суперечок полягає у застосуванні примирно-посередницької процедури, яка включає чотири самостійні різновиди: переговори сторін; примирення (посередництво); трудовий арбітраж; робота комісії, яка розслідує обставини конфлікту і пропонує його рішення. Ці примирно-посередницькі процедури можуть застосовуватися послідовно або самостійно [9, с. 103].

Все більшого поширення на Заході набуває так зване превентивне посередництво, що прагне запобігти виникненню трудової суперечки із самого початку шляхом «застережливого» втручання в трудові стосунки. Таке втручання сприяє налагодженню співпраці між підприємцями і працівниками. У числі іншого органи посередництва надають сторонам трудових відносин допомогу в налагодженні регулярних двосторонніх контактів, у формуванні і в діяльності спільних органів, проводять інформаційну, консультаційну і просвітницьку роботу, організовують опитування, підвищення кваліфікації працівників профспілок, керівного персоналу підприємств, сприяють укладенню колективних договорів і ефективному функціонуванню системи колективно-договірного регулювання праці.

Реформування системи розгляду трудових спорів повинно передбачати комплексні дії щодо якісної зміни всієї системи матеріального та процесуального права, включаючи норми не лише трудового, а й цивільно-процесуального права. Розпорошену систему вирішення трудових спорів необхідно уніфікувати, посилюючи при цьому повноваження Національної служби посередництва

та примирення, як органу, що має досвід у вирішенні трудових спорів та наявну систему регіональних представництв.

Також, на наше переконання, потребує змін і доповнень Цивільний процесуальний кодекс України. Так, процедура розгляду колективних трудових спорів у ЦПК взагалі відсутня. Виникає необхідність в уніфікації процедури розгляду трудових спорів у системі судів загальної юрисдикції та адміністративної юстиції. На даний час до компетенції адміністративних судів віднесено розгляд спорів із приводу прийняття громадян на публічну службу, її проходження, звільнення з публічної служби.

Висновки. З огляду на вищенаведене виникає необхідність у створенні окремого комплексного законопроекту з питань вирішення трудових спорів в Україні. Також потребуватимуть змін та доповнень Закони України: «Про колективні договори і угоди», «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності», «Про соціальний діалог в Україні», «Про порядок вирішення колективних трудових спорів (конфліктів)», Господарський кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Цивільний процесуальний кодекс України.

Серед змістовних складників щодо можливих доповнень до ЦПК України необхідно назвати презумпцію невинуватості працівника, закріпити поняття трудового спору та визначити підсудність трудових спорів у судах загальної юрисдикції, право на оголошення перерв на стадії попереднього розгляду в разі заяви клопотання про участь у справі посередника, встановлення спорів, які можуть вирішуватись у спрощеному порядку, виконання мирових угод на стадії судового розгляду трудових справ із наступним визнанням судом без закриття провадження у справі, видача виконавчого листа на примусове виконання рішення примирних органів тощо.

Література

1. Бурак В.Я. Альтернативним способам вирішення трудових спорів необхідне законодавче забезпечення. *Університетські наукові записки*. 2017. № 3. С. 184–192. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_2017_3_18

2. Гридін О.М. Процедурні правовідносини під час вирішення індивідуального трудового спору. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. № 1. С. 59–62.

3. Жернаков В.В. Трудові спори та порядок їх розгляду : навч. посіб. Харкыв : Нац. ун-т «Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого», 2013. 110 с.

4. Мельник В.В. Окремі проблеми правової регламентації вирішення індивідуальних трудових спорів. *Наукові записки ХЕПУ*. 2018. № 1. С. 20–23.

5. Ротань В.Г. Науково-практичний коментар законодавства України про працю. 15-те вид., допов. і переробл. Київ : Алерта, 2013. 686 с.

6. Чанишева Г.І. Вирішення колективних трудових спорів як форма соціального партнерства (окремі питання). *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2001. № 13. С. 264–272. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VKhnuvs_2001_13_49

7. Штефан О.О. Окремі питання вирішення трудових спорів у порядку цивільного судочинства. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2019. № 2. С. 80–83. URL: http://www.lsej.org.ua/2_2019/22.pdf

8. Labour legislation guidelines. URL: http://www.ilo.org/legacy/eng-lish/dialogue/ifpdial/llg/noframes/ch4.htm#3

9. Запара С. Формування моделі вирішення трудових спорів в Україні на основі гармонізації українського законодавства та європейських стандартів. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 4. С. 101–107.

10. Рекомендація МОП щодо добровільного примирення та арбітражу № 92 від 29.06.1951 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_232

11. Європейська соціальна хартія. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062#Text

УДК 349.2
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.133

С. М. Козін
кандидат юридичних наук, докторант
Науково-дослідного інституту публічного права
orcid.org/0000-0002-4722-8315

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ ТА ВИДІВ ТРУДОВИХ ПРАВ МІГРАНТІВ

Увага представників філософської науки підтверджує особливе становище людини в навколишньому середовищі, де вона є істотою не тільки біологічною, але і юридичною. Зазначені аспекти об'єднуються в правовому статусі, базис якого становлять відповідні права. Останні дають кожній людині важелі впливу на юридичну реальність, можливість займати в межах неї позицію суб'єкта правовідносин. Так, говорячи про мігрантів як учасників правовідносин у сфері праці, варто зазначити, що їм притаманний особливий набір трудових прав, для яких характерна різноманітність та ряд специфічних особливостей. У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів учених та норм чинного законодавства України, охарактеризовано зміст прав людини та наведено підходи до визначення їхньої сутності. Встановлено зміст трудових прав людини та мігрантів як суб'єктів трудової галузі права України. Запропоновано авторський підхід до класифікації трудових прав мігрантів. Визначено, що права мігрантів у сфері праці – це закріплені в нормативних актах реальні можливості даної категорії суб'єктів вступати з іншими індивідами у відносини в галузі здійснення трудової діяльності. При цьому ми не згодні з позицією окремих науковців, на думку яких права людини характеризують її як учасника соціуму, адже соціум – це формація людей на основі зв'язків не юридичних, а психологічно-орієнтаційних. Соціальна сфера в більшій своїй частині базується на чуттєвих уявленнях людини про належне та необхідне, тоді як право – це формалізований диктат волі суспільства, підпорядкований юридичним законам, який має свою структуру та чіткі напрями реалізації. Зроблено висновок, що саме так натепер виглядають ключові групи трудових прав мігрантів. Серед багатьох класифікацій юридичних можливостей у сфері праці представлений у даному дослідженні науковий погляд є найбільш прийнятним та логічним. Адже за його допомогою можна побачити юридичну наповненість правового статусу мігрантів як суб'єктів трудового права, встановити їхнє місце в правовідносинах у галузі праці, а також побачити, на що конкретно спрямовано дію правового захисту працівників даного типу, та де саме слід шукати теоретико-правові основи останньої категорії.

Ключові слова: праця, трудові права мігрантів, класифікація трудових прав.

Kozin S. M. **TO THE PROBLEM OF DEFINING THE CONCEPT AND TYPES OF LABOR RIGHTS OF MIGRANTS**
The attention of representatives of philosophical science confirms the special position of man in the environment, where he is a being not only biological but also legal. These aspects are combined in the legal status, the basis of which is the relevant rights. The latter give each person the leverage to influence the legal reality, to take the position of the subject of legal relations within it. Thus, speaking of migrants as participants in legal relations in the field of labor, it should be noted that they have a special set of labor rights, which are characterized by diversity and a number of specific features. The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the current legislation of Ukraine, describes the content of human rights and approaches to defining their essence. The content of labor rights of human beings and migrants as subjects of the labor branch of Ukrainian law has been established. The author's approach to the classification of labor rights of migrants is proposed. It is determined that the rights of migrants in the field of labor are the real opportunities of this category of subjects enshrined in regulations to enter into relations with other individuals in the field of employment. At the same time, we do not agree with the position of some scholars, according to whom human rights characterize it as a member of society, because society is a formation of people based not on legal, but on psychological and orientation. The social sphere is largely based on human sensory perceptions of what is right and necessary, while law is a formalized dictate of the will of society subject to legal laws, which has its own structure and clear directions of implementation. It is concluded that this is what the key labor rights groups of migrants look like today. Among the many classifications of legal opportunities in the field of labor, the scientific view presented in this study is the most acceptable and logical. After all, with its help you can see the legal content of the legal status of migrants as subjects of labor law, to establish their place in legal relations in the field of labor, as well as to see what specifically aims to protect legal workers of this type and where to look for theoretical and legal basics of the last category.

Key words: labor, labor rights of migrants, classification of labor rights.

Постановка проблеми. Давньогрецькі філософи Зенон та Хрисип вказували, що людина – це громадянин всесвіту, натомість І. Кант свого часу стверджував, що людина – це автономний громадянин із високим рівнем правосвідомості [1, с. 112; 2]. Увага представників філософської науки підтверджує особливе становище людини в навколишньому середовищі, де вона є істотою не тільки біологічною, але і юридичною. Зазначені аспекти об'єднуються в правовому статусі, базис якого становлять відповідні права. Останні дають кожній людині важелі впливу на юридичну реальність, можливість займати в межах неї позицію суб'єкта правовідносин. Так, говорячи про мігрантів як учасників правовідносин у сфері праці, варто зазначити, що їм притаманний особливий набір трудових прав, для яких характерна різноманітність та ряд специфічних особливостей.

Стан дослідження проблеми. Питанням визначення та класифікації прав людини в цілому,

© С. М. Козін, 2020

а також їхнім різновидам присвячували свою увагу такі науковці, як С.А. Іванов, Р.З. Лівшиць, Є.В. Краснова, Л.А. Сироватська, В.І. Щербина, В.О. Котюк, Д.І. Луковська, Е.А. Лукашев та інші. Натомість зміст та види трудових прав безпосередньо мігрантів у роботах зазначених, а також багатьох інших учених, не розглядались.

Саме тому **метою статті** є надати визначення поняття та окреслити види трудових прав мігрантів.

Виклад основного матеріалу. Варто зауважити, що проблематика трудових прав виходить із загальнонаукової концепції про права людини в цілому. Зміст останніх формувався в юридичній доктрині протягом всієї історії розвитку правової науки. Так, ще Дж. Локк розвивав ідею про існування «закону природи», який надає людині свободу і накладає на неї обов'язки. Закон соціальної природи є спільним коренем для свобод і обов'язків людини. Таким чином, існує сполучність природних свобод і обов'язків людини – з одного випливає інше, і навпаки. Ігнорування цієї сполучності призводить до спотворення як уявлень про свободу, так і уявлень про обов'язки людини [3; 4, с. 14].

У сучасних правових реаліях людські права мають більш змістовно обрамлений вигляд, а також конкретні наукові переконання з приводу їх змісту. Зокрема, О. Костенко зауважує, що права людини – це «породження» соціальної природи чи волі та свідомості людей. Іншими словами, права людини – це свобода людини жити за природними законами суспільного життя, тобто за законами соціальної природи (так званої «третьої природи»), забезпечена шляхом закріплення її в законодавчих актах (чи в інших «позитивних» формах існування правових норм) [4, с. 14]. Відповідно до наукового визначення В.О. Котюка, права особи – це матеріально зумовлені, юридично закріплені й гарантовані можливості індивіда мати і користуватись конкретними соціальними благами – соціально-економічними, духовними, політичними й особистими [5].

Відповідно до загальнонаукових уявлень про права людини взагалі можна зробити висновок, що права мігрантів у сфері праці – це закріплені в нормативних актах реальні можливості даної категорії суб'єктів вступати з іншими індивідами у відносини в галузі здійснення трудової діяльності. При цьому ми не згодні з позицією окремих науковців, на думку яких права людини характеризують її як учасника соціуму, адже соціум – це формація людей на основі зв'язків не юридичних, а психологічно-орієнтаційних. Соціальна сфера в більшій своїй частині базується на чуттєвих уявленнях людини про належне та необхідне, тоді як право – це формалізований диктат волі суспільства, підпорядкований юридичним законам, який має свою структуру та чіткі напрями реалізації. Тобто права людини дають можливість вступати у відносини реальні та послідовні, які виникають за певних юридичних фактів та «існують» у нормативно встановлених рамках. У межах таких відносин суб'єкт не тільки отримує юридичні можливості, але й гарантії непорушності свого статусу з боку інших індивідів.

Водночас права мігрантів у сфері праці мають свої відмінності, адже вони стосуються окремої, вузької галузі суспільних відносин. Безперечно, права у сфері праці або ж трудові права – це також вияв прав людини, а точніше, їх окремої групи, єднальним елементом якої виступає специфікація, особлива умова набуття та регулювання останніх.

С.А. Іванов та Р.З. Лівшиць відзначали основоположність трудових прав та їх ключове значення для дотримання інших прав людини і громадянина, визначаючи трудові права як природні та фундаментальні. Однак ураховуючи період соціалізму з пануючою ідеологією, яка передбачала доктринальне поєднання загального обов'язку працювати і проголошення державою прав, поняття «свобода праці» та «загальність праці» злились, що аргументується тим, що соціалізм, ураховуючи працю як природне невід'ємне право людини, прояв її нормального стану та сутності, зобов'язує кожного громадянина працювати, забезпечуючи загальність праці [6, с. 88]. Є.В. Краснов у своєму дисертаційному дослідженні доходить висновку, що трудові права – це можливості людини у сфері праці, закріплені в міжнародних актах, Конституції, законах України, які є необхідними для її гідного існування й розвитку та забезпечення якості трудового життя [7, с. 9].

Отже, сформовані визначення дають підстави зробити висновок про те, що трудові права мігрантів – це особлива група юридично визначених та закріплених у положеннях офіційних державних актів трудової галузі права можливостей мігрантів, що надаються їм за фактом участі у правовідносинах, які виходять із трудової діяльності, а також пов'язані з нею.

Проте варто відзначити, що на сучасному етапі розвитку трудове право об'єднує в собі величезний масив правових відносин, пов'язаних із працею різних видів та різних категорій працівників, у тому числі мігрантів. Унаслідок широти зазначеної галузі різноманітними є можливості її суб'єктів, що викликає необхідність класифікації трудових прав. У свою чергу не є однотипними і трудові права мігрантів, у зв'язку з чим їх можна поділити на окремі групи. Загалом, питання класифікації трудових прав не є новим.

За визначенням Є.В. Краснова, трудові права класифікуються за декількома підставами: за суб'єктною ознакою – індивідуальні та колективні

трудові права. Перші здійснюються працівником індивідуально, другі – у складі колективу працівників. Залежно від суб'єктів індивідуальних і колективних трудових правовідносин, у рамках яких реалізуються індивідуальні та колективні трудові права, основні трудові права можна класифікувати як права найманих працівників, права організацій працівників, права працівників-мігрантів, права жінок, права дітей та підлітків, права працівників із сімейними обов'язками, права інвалідів, права представників працівників, права роботодавців, права організацій роботодавців [7, с. 11].

Іншу позицію висловила Л.А. Сироватська, яка поділила трудові права на основні (статутні) та суб'єктивні трудові права. На думку вченої, останні являють собою реалізацію основних прав, які саме і конкретизуються в окремих трудових правовідносинах [8, с. 54].

На думку В.І. Щербини, трудові права можна поділити на три групи, покладаючи в основу класифікації найважливіші моменти трудових правовідносин: 1) права, пов'язані з виконанням обумовленої трудової функції (наприклад, до початку роботи за укладеним трудовим договором роботодавець зобов'язаний визначити працівникові робоче місце, забезпечити його необхідними для роботи засобами); 2) права, пов'язані із забезпеченням нормальних умов праці; 3) права, пов'язані з належною моральною та матеріальною оцінкою роботи працівника (працівникам, які успішно й сумлінно виконують свої трудові обов'язки, надають в першу чергу переваги та пільги в галузі соціально-культурного і житлово-побутового обслуговування, переваги в просуванні по роботі) [9, с. 93].

Таким чином, у науці сьогодні представлено велику кількість класифікаційних підходів трудових прав, які базуються на різних аспектах, як-то: юридичний факт виникнення права, зв'язок певної встановленої законодавством можливості з конкретним видом правовідносин, ступень конкретизації права, носій трудового права і таке інше. На наш погляд, трудові права мігрантів варто розглядати як особливу сукупність юридичних можливостей. Адже незважаючи на те, що за українським законодавством іноземці є цілком рівними у своїх правах із громадянами нашої держави, у трудових правовідносинах існують певні вимоги до їх працевлаштування, у зв'язку з чим можна говорити про наявність специфіки.

На нашу думку, в контексті питання трудових прав мігрантів можна виділити три групи юридичних можливостей за моментом появи в працівника-мігранта відповідного права. Так, існують: права, об'єктивно існуючі незалежно від факту праці; трудові права працівників; трудові права, пов'язані з процесом праці.

Об'єктивно існуючі права – це права, які притаманні всім без виключення працівникам, що фактично вбирають у собі ідею трудової галузі. Прикладом таких можливостей, наприклад, є право на працю. Право на працю кожної людини, в тому числі мігранта, є об'єктивною можливістю індивіда здійснювати трудову діяльність з метою отримання певних матеріальних благ, яке не може бути обмежено аспектом статі, віку, стану здоров'я, сексуальної орієнтації та інших суб'єктивних ознак, якщо законодавством України прямо не встановлено вимоги до працівників у певній галузі. Об'єктивність цього права полягає в тому, що воно не породжується якими-небудь правовими фактами, а існує постійно, у зв'язку з чим кожен іноземець-мігрант може ним скористатись.

Іншою об'єктивно існуючою трудовою можливістю є право на оплату праці. Так, відповідно до законодавства України кожен працівник, зокрема трудовий мігрант, має право на оплату своєї праці відповідно до актів законодавства і колективного договору на підставі укладеного трудового договору [10].

У межах цієї ж групи також варто згадати про право вільно вибирати зайнятість, тобто вид діяльності, не заборонений законом, а також професію та місце роботи відповідно до своїх здібностей і потреб, що передбачено положеннями Закону України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 р. № 5067-VI [11].

Отже, право на працю, на вільний вибір зайнятості та її оплату – це базові юридичні можливості в трудовій галузі, які існують апріорі та не залежать від початку або закінчення процесу трудової діяльності. Дані права характеризують правовий статус кожної людини та, зокрема, іноземця-мігранта, у зв'язку з чим можуть використовуватись індивідом у будь-який момент або не використовуватися зовсім. Наприклад, відповідний іноземець може здійснювати трудову діяльність безоплатно, на свій розсуд та з власних мотивів. Однак водночас законодавство забороняє примушувати будь-кого, в тому числі мігранта, до безоплатної праці або насильно нав'язувати йому певний вид діяльності.

Іншу групу трудових прав мігрантів становлять їхні юридичні можливості безпосередньо як працівників. Зокрема, прикладом є право на безпечні умови праці мігранта. Відповідно до цього права умови трудового договору, який укладається з працівником-мігрантом, не можуть містити положень, що суперечать законам та іншим нормативно-правовим актам з охорони праці. Під час укладання трудового договору роботодавець повинен проінформувати працівника під розписку про умови праці та про наявність на його робочому місці небезпечних і шкідливих виробничих факторів, які ще не усунуто, можливі наслідки

їх впливу на здоров'я та про права працівника на пільги і компенсації за роботу в таких умовах відповідно до законодавства і колективного договору. Працівнику не може пропонуватися робота, яка за медичним висновком протипоказана йому за станом здоров'я [12].

Ще одним прикладом трудового права мігранта як працівника є право на розірвання трудового договору. Так, відповідно до статті 38 КЗпП працівник має право розірвати трудовий договір, укладений на невизначений строк, попередивши про це власника або уповноважений ним орган письмово за два тижні. У разі коли заява працівника про звільнення з роботи за власним бажанням зумовлена неможливістю продовжувати роботу (переїзд на нове місце проживання; переведення чоловіка або дружини на роботу в іншу місцевість; вступ до навчального закладу; неможливість проживання в даній місцевості, підтверджена медичним висновком; вагітність; догляд за дитиною до досягнення нею чотирнадцятирічного віку або дитиною з інвалідністю; догляд за хворим членом сім'ї відповідно до медичного висновку або особою з інвалідністю I групи; вихід на пенсію; прийняття на роботу за конкурсом, а також з інших поважних причин), власник або уповноважений ним орган повинен розірвати трудовий договір у строк, про який просить працівник [13].

Слід також зазначити про право на відпустку, передбачене Законом України «Про відпустки» від 15.11.1996 р. № 504/96-ВР. У статті 2 Закону визначається, що право на відпустки мають громадяни України, які перебувають у трудових відносинах з підприємствами, установами, організаціями незалежно від форм власності, виду діяльності та галузевої належності, а також працюють за трудовим договором у фізичної особи. Іноземці та особи без громадянства, які працюють в Україні, мають право на відпустки нарівні з громадянами України. Право на відпустки забезпечується: гарантованим наданням відпустки визначеної тривалості зі збереженням на її період місця роботи (посади), заробітної плати (допомоги); забороною заміни відпустки грошовою компенсацією, крім випадків, передбачених законодавством [14].

До трудових прав мігрантів як працівників також можна віднести право на нормальну тривалість робочого часу, який відповідно до КЗпП становить 40 годин на тиждень. При цьому підприємства та організації під час укладення колективного договору можуть установлювати меншу норму тривалості робочого часу. Варто зазначити, що для працівників установлюється п'ятиденний робочий тиждень із двома вихідними днями [13].

Останню групу трудових прав мігрантів становлять права, які пов'язані з працею. Дані юридичні можливості виходять із трудових правовідносин, але не є їхньою обов'язковою часткою, тобто існують паралельно. Це, наприклад, право мігранта на звернення до уповноважених державних органів із заявою про вирішення трудового спору, пов'язаного з порушенням його законних трудових інтересів, наприклад, фактом звільнення [13].

Безпосередньо пов'язаним із працею є право на пільги у зв'язку з навчанням, якщо працівник-мігрант поєднує трудову діяльність із навчанням в закладах освіти. Зокрема, для працівників, які успішно навчаються в середніх загальноосвітніх вечірніх (змінних) школах, класах, групах з очною, заочною формами навчання при загальноосвітніх школах, на період навчального року встановлюється скорочений робочий тиждень на один робочий день або на відповідну йому кількість робочих годин (за скорочення робочого дня протягом тижня). Ці особи звільняються від роботи протягом навчального року не більш як на 36 робочих днів за шестиденного робочого тижня або на відповідну їм кількість робочих годин. За п'ятиденного робочого тижня кількість вільних від роботи днів змінюється залежно від тривалості робочої зміни зі збереженням кількості вільних від роботи годин [13]. Варто також звернути увагу на права мігрантів-жінок, які здійснюють трудову діяльність. Як і громадянки України, іноземні жінки користуються правом не залучатись на важкі роботи і на роботи зі шкідливими або небезпечними умовами праці, а також на підземні роботи. Забороняється також залучення жінок до підіймання і переміщення речей, маса яких перевищує встановлені для них граничні норми. Залучення жінок до робіт у нічний час не допускається, за винятком тих галузей народного господарства, де це зумовлено особливою необхідністю і дозволяється як тимчасовий захід [13].

Висновки. Отже, саме так сьогодні виглядають ключові групи трудових прав мігрантів. Серед багатьох класифікацій юридичних можливостей у сфері праці представлений у даному дослідженні науковий погляд є найбільш прийнятним та логічним, адже за його допомогою можна побачити юридичну наповненість правового статусу мігрантів як суб'єктів трудового права, встановити їхнє місце у правовідносинах у галузі праці, а також побачити, на що конкретно спрямовано дію правового захисту працівників даного типу, та де саме слід шукати теоретико-правові основи останньої категорії.

Література

1. Дунаєва Л.М. Проблеми влади та самоврядування в теорії анархізму. *Часопис Київського університету права*. 2004. № 1. С. 111–170.

2. Калиновський Ю.Ю. Правосвідомість та правопорядок у сучасних умовах у контексті роздумів І. Канта про автономію особистості. *Філософсько-антропологічна студія.* 2004. С. 276–277.

3. Локк Дж. Опыты о законе природы: сочинения : в 3 т. Москва : Мысль, 1988. Т. 3. С. 3–53.

4. Костенко О., Костенко О. Права людини і правовий лібералізм (про співвідношення категорій прав і обов'язків людини у світлі соціально-натуралістичної концепції права). *Вісник Національної академії прокуратури України.* 2010. № 2. С. 13–17.

5. Котюк В.О. Теорія права: Курс лекцій : навчальний посібник для юридичних факультетів вузів. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.

6. Иванов С.А., Лившиц Р.З. Личность в советском трудовом праве. Москва, 1982. 232 с.

7. Краснов Є.В. Основні трудові права: міжнародні стандарти і законодавство України : автореферат ; Одеська національна юридична академія, 2008. 20 с.

8. Сыроватская Л.А. Трудовое право : учебник. Москва, 1998. 180 с.

9. Щербина В.І. Трудове право України : підручник ; за ред. В.С. Венедиктова. Київ : Істина, 2008. 384 с.

10. Про оплату праці : Закон від 24.03.1995 р. № 108/95-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1995. № 17. Ст. 121.

11. Про зайнятість населення : Закон від 05.07.2012 р. № 5067-VI. *Офіційний вісник України.* 2012. № 63. Ст. 17.

12. Про охорону праці : Закон від 14.10.1992 р. № 2694-XII. *Відомості Верховної Ради України.* 1992. № 49. Ст. 668.

13. Кодекс законі про працю України : Закон від 10.12.1971 р. № 322-VIII. *Відомості Верховної Ради УРСР.* 1971. № 50.

14. Про відпустки : Закон від 15.11.1996 р. № 504/96-ВР. *Відомості Верховної Ради України.* 1997. № 2. Ст. 4.

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

УДК 349.6
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.134

В. Л. Бредіхіна
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри екологічного права
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
orcid.org/0000-0002-1455-5256

П. С. Радіонова
студентка IV курсу господарсько-правового факультету
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
orcid.org/0000-0002-3028-4484

НОРМАТИВИ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ВОДОКОРИСТУВАННЯ: СУЧАСНИЙ СТАН ТА ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ

У статті розглянуто та досліджено існуючу в Україні систему нормування під час використання водних ресурсів із боку дотримання вимог екологічної безпеки. Встановлено, що протягом багатьох століть нераціонального природокористування природні ресурси, зокрема водні мережі, виснажуються та надмірно забруднюються скидами та стічними водами, що призводить до погіршення якості води, в тому числі й питної. У межах всесвітнього курсу до збалансованого природокористування екологічна безпечність такого користування є однією з обов'язкових умов для досягнення встановленої мети.

Україна сьогодні використовує власні водні ресурси переважно нераціонально, але в рамках прийнятих на себе міжнародних зобов'язань український законодавець продовжує розробляти та впроваджувати нові засоби і нормативи у сфері вдосконалення та збереження водного середовища, які потребують подальшого вивчення та пристосування до реалій держави. Відповідно, в умовах загострення проблеми взаємодії суспільства з природою зростає необхідність в ефективному екологічному нормуванні – системі норм та правил допустимого навантаження на довкілля як одного зі складників заходів обмеження негативного впливу. Серед установлених нормативів у галузі використання й охорони вод та відтворення водних ресурсів провідними є нормативи екологічної безпеки водокористування – гранично допустимі концентрації речовин для водних об'єктів, котрі встановлюються з урахуванням категорій водокористування – господарсько-питного, культурно-побутового та рибогосподарського. У статті проаналізовано основні проблеми, що виникають на стадії розроблення таких нормативів та під час їх застосування, сформульовано пропозиції щодо вдосконалення діючого законодавства в цій царині. Визначено, що, окрім нормування, нині відображенням політики держави в галузі охорони навколишнього природного середовища, використання водних ресурсів, гарантування екологічної безпеки в цій сфері є процедури державного моніторингу вод та оцінки впливу на довкілля – першочергові заходи виявлення та усунення можливих загроз для стану водних об'єктів.

Ключові слова: природокористування, водокористування, нормування, екологічна безпека, нормативи екологічної безпеки водокористування, охорона вод.

Bredikhina V. L., Radionova P. S. **ENVIRONMENTAL SAFETY STANDARDS FOR WATER USE: CURRENT STATE AND WAYS OF IMPROVEMENT**

The article discusses the system of norms for the regulation of water resources from the side of the control of environmental safety. Determined that for a long time of non-rational nature conservation of natural resources, including water resources, depleted and polluted by waste and sewage, so that the quality of water, especially drinking water, is brought to the point of perishing. In the framework of the global course towards sustainable use of natural resources, the environmental safety of such use is one of the prerequisites for achieving this goal. Ukraine today uses its own water resources mostly irrationally, but within the framework of its international obligations, the Ukrainian legislator continues to develop and introduce new means and standards in the field of improving and preserving the water environment, which require further study and adaptation to the realities of the state. Accordingly, in the context of the aggravation of the problem of interaction between society and nature, increasing the need for effective environmental regulation – a system of norms and rules for the permissible load on the environment, as one of the components of measures to limit negative impact. Among the established standards in the field of water use and protection and the recreation of water resources, the leading standards are the environmental safety of water use – the maximum permissible concentration of substances for water bodies, which are set taking into account the categories of water use – household and drinking, cultural and domestic and fisheries. The article analyzes the main problems that

© В. Л. Бредіхіна, П. С. Радіонова, 2020

arise at the stage of development of such standards and during their application, formulates proposals for improving the current legislation in this area. Determined that, in addition to standarts, today the state policy in the field of environmental protection, the use of water resources, and ensuring environmental safety in this area is reflected in the procedures for state monitoring of waters and assessing the impact on the environment – priority measures to identify and eliminate possible threats to the state of water bodies.

Key words: nature management, water use, standarts, environmental safety, standards of ecological safety of water use, water protection.

Постановка проблеми. У процесі технічного розвитку людства продовжує зростати проблема взаємозв'язку суспільства з природою. Протягом багатьох століть увага зосереджувалась на науково-технічному прогресі, впровадженні новітніх технологій виробництва, підвищенні його ефективності. В основі цих досягнень, як і взагалі в основі життя та існування людини і суспільства, було користування природою, ресурси якої людство впродовж багатьох років використовувало руйнівно та неефективно.

З другої половини XX століття почалася активна еколого-правоохоронна та природоохоронна діяльність. Були створені спеціальні міжнародні організації та програми, такі як ЮНЕП, ЮНЕСКО, МСОП, Грінпіс та інші, діяльність яких спрямована як на вирішення загальних питань екологічної освіти, науки, збереження культурної спадщини, так і охорони живої природи, забезпечення збалансованого використання природних ресурсів. У законодавстві багатьох країн з'явилася така категорія, як «природокористування», вперше визначена як провідний процес у взаємодії суспільства і природи [1, с. 103]. З часом це поняття змінювалося, розширювався його зміст, але визначальним завданням природокористування і натепер залишається раціональне використання природних ресурсів, їх збереження, відновлення та охорона.

В Україні важливість забезпечення раціонального та безпечного для людини використання природних багатств, упровадження та забезпечення екологічно збалансованого природокористування випливає насамперед зі змісту деяких законодавчих актів програмного характеру, що визначають цілі, принципи, напрями та основні заходи, які мають бути вжиті державою для забезпечення екологічно безпечних для людини умов існування. Серед них: Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» від 12 січня 2015 р. № 5 [2], Закон України «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року» від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII [3], Стратегія сталого розвитку України до 2030 р. (проект) [4], якими в сукупності визначена національна система цілей сталого розвитку, що передбачає, зокрема, подолання дисбалансу, який існує в економічній, соціальній та екологічній сферах; забезпечення переходу до моделей збалансованого споживання і виробництва; зниження екологічних ризиків з метою мінімізації їх впливу на екосистеми, соціально-економічний розвиток та здоров'я населення, а також досягнення такого стану довкілля, що сприятиме якісному життю і благополуччю нинішніх та прийдешніх поколінь.

Очевидно, що збалансоване природокористування повинно ґрунтуватись на засадах сталого розвитку, тобто такого функціонування господарського комплексу країни, за якого одночасно задовольняються зростаючі матеріальні й духовні потреби населення, забезпечується раціональне та екологічно безпечне господарювання і високоефективне та раціональне використання природних ресурсів, створюються сприятливі умови для здоров'я людини. За думкою науковців, природокористування може бути екологічно збалансованим та сталим за умови його екологічної безпечності, тобто відсутності порушень під час його здійснення, екологічної безпеки як стану довкілля та суб'єктивного права фізичної особи [5, с. 4].

Важливими об'єктами права природокористування, під час використання яких може суттєво порушуватись екологічна безпека, є води, життєво важливий вплив яких на життя і здоров'я людини не можна заперечувати [5, с. 261]. Сьогодні водні ресурси України характеризуються як ключове джерело для отримання питної води, що у свою чергу є неоціненним багатством кожного регіону та держави загалом. Водним ресурсам властиві специфічні особливості, які дають можливість відмежувати їх від інших природних ресурсів. Про значення водних ресурсів для держави влучно висловлювалися вчені А. Сундук, М. Хвесик, Л. Левковська, зазначивши, що «водні ресурси мають визнаватися одним із пріоритетів у забезпеченні ефективного та сталого функціонування держави загалом. Залучення останніх до економічного обороту, інтегрованість у переважну більшість функціонування економіки, позиціювання як чинника розміщення продуктивних сил і вагоме значення для життєзабезпечення населення дають можливість віднести ці ресурси до групи унікальних і ключових для держави» [6, с. 44].

Втім, як зазначається в «Основних засадах (стратегії) державної екологічної політики до 2030 року», Україна є однією з найменш водозабезпечених країн Європи, при цьому водокористування в країні здійснюється переважно нераціонально. Внаслідок токсичного, мікробіологічного та біогенного забруднення відбувається погіршення екологічного стану річкових басейнів, а також

прибережних вод та територіальних вод Чорного і Азовського морів. Основними джерелами забруднення вод є скиди з промислових об'єктів, неналежний стан інфраструктури водовідведення та очисних споруд, недотримання норм водоохоронних зон, змив та дренування токсичних речовин із земель сільськогосподарського призначення. Сьогодні води та водні об'єкти України страждають від забруднення сполуками важких металів, азоту та фосфору, нафтопродуктами, фенолами, сульфатами тощо. Останнім часом також зростає забруднення медичними відходами та мікропластиком, яке сьогодні не контролюється. У свою чергу забруднення вод призводить до виникнення різноманітних захворювань населення, зниження загальної резистентності організму і, як наслідок, до підвищення рівня загальної захворюваності, зокрема на інфекційні та онкологічні захворювання [7, с. 2].

Аналіз досліджень і публікацій. Питання раціонального використання, охорони водних ресурсів, екологічної безпеки водокористування знайшли своє відображення в наукових дослідженнях фахівців із різних галузей наук. Наприклад, в економічному аспекті зазначені проблеми розглядались такими науковцями, як: В. Арітиш, О. Балацький, В. Борисова, Б. Буркинський, О. Веклич, В. Власова, О. Віленчук, К. Гофман, Б. Данилишин, В. Іванишин, В. Кравців, М. Курик, М. Лексін, Л. Мельник, В. Міщенко, В. Русан, І. Синякевич, Ю. Стадницький, Т. Стрикаленко, В. Сучков, О. Теліженко, В. Трегобчук, С. Харічков, М. Хвесик, Л. Хенс, Є. Хлобистов, М. Шикула, М. Янг та багатьох інших. Серед екологів-правників слід відзначити роботи М.М. Бринчука, С.О. Боголюбова, О.Л. Дубовик, О.С. Колбасова, О.І. Крассова, А.К. Соколової, Н.В. Локтєвої, І.В. Труфан, В.О. Джуган, І.Є. Чумаченко, А.С. Євстігнєєва та інших. Зазначеними вченими були всебічно досліджені проблеми правового регулювання використання та охорони вод, державного контролю в цій сфері, особливості правового режиму окремих водних об'єктів, проблеми правового забезпечення екологічної безпеки спеціального водокористування, питання юридичної відповідальності за порушення водного законодавства тощо. Проте слід зазначити, що окремі складники забезпечення екологічної безпеки під час здійснення водокористування ще потребують свого наукового осмислення та опрацювання.

Мета і завдання статті – дослідження системи нормування під час використання водних ресурсів на предмет відповідності її вимогам і меті забезпечення екологічної безпеки, аналіз проблем, що виникають на стадії розроблення нормативів екологічної безпеки та їх застосуванні, формулювання пропозицій щодо вдосконалення діючого законодавства в цій царині. У зв'язку з цим завданням, що стоїть перед авторами статті, є дослідити правові норми, що регулюють зазначені питання, проаналізувати заходи, які здійснюються для ефективної роботи системи нормування у сфері водокористування.

Виклад основного матеріалу. Якщо характеризувати сучасний стан української водної мережі, то, на жаль, його можна визначити як критичний, що зумовлено надмірною забрудненістю водних об'єктів промисловими, сільськогосподарськими й побутовими стічними водами, виснаженням, суттєвими порушеннями динаміки стоку й водообміну [8, с. 22]. Усе вищевикладене зумовлює злободенність вирішення питання щодо переходу на всіх без винятку рівнях водокористування (місцевому, регіональному та глобальному) до запровадження та реалізації дієвих, ефективних заходів, спрямованих на охорону та відновлення водних ресурсів і водних екосистем, створення та реалізації відповідних заходів екологічного контролю абсолютно всіх складників гідросфери – підземних вод, поверхневих водотоків і водних басейнів, вод морів і океанів, зокрема шляхом встановлення екологічних нормативів водокористування [9, с. 22].

Як відомо, забезпечення екологічної безпеки є елементом екологічної діяльності щодо своєчасного виявлення, усунення й нейтралізації реальних і можливих загроз техногенного або природного характеру. На наш погляд, одним із початкових, але вкрай важливих елементів у системі забезпечення екологічної безпеки використання водних ресурсів є спостереження за їхнім якісним та кількісним станом та збір відповідної інформації для прийняття ефективних управлінських рішень. Водний кодекс України встановлює, що з метою забезпечення збирання, обробки, збереження, узагальнення та аналізу інформації про стан водних об'єктів, прогнозування його змін та розроблення науково обґрунтованих рекомендацій для прийняття рішень у галузі використання, охорони вод та відтворення водних ресурсів здійснюється державний моніторинг вод [10].

Слід зазначити, що після приєднання України до Водної Рамкової Директиви 2000/60, яка спрямована на підтримання і вдосконалення водного середовища, що стосується, зокрема, якості відповідних водних ресурсів, процедура державного моніторингу вод у нашій державі зазнала змін. Так, постановою Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2018 р. № 758 на законодавчому рівні були закріплені більш ефективні засоби здійснення такого моніторингу, було введено нові показники, раніше в Україні не вимірювані [11]. На жаль, де факто використовувати нововведення не так легко, як їх впровадити.

Водною Рамковою Директивою було зазначено, що вода є скоріш не комерційним виробом, а спадщиною, яку слід охороняти і захищати, і встановлено, що добра якість води буде сприяти забезпеченню населення питною водою [12]. Цього й повинні досягти держави-члени за допомогою визначених засобів. У цьому зв'язку окремо наголошувалось на встановленні відповідних критеріїв для оцінювання стану води, удосконалення процесу їх застосування в різних природних умовах, розробленні технічних умов, які забезпечать послідовний підхід до вирішення поставлених задач.

На цій основі в Україні в межах перевірки та аналізу стану вод, як складової частини державного моніторингу, здійснюється моніторинг біологічних, гідроморфологічних, хімічних та фізико-хімічних показників. На рівні масиву поверхневих вод та штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод визначається екологічний та хімічний стан, а також екологічний потенціал – інтегрований показник стану штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод [13]. Щодо масиву підземних вод за Водним кодексом України їх стан визначається через хімічні та кількісні показники [10].

Окрім цього, одним із превентивних засобів підтримки доброго стану вод там, де він вже існує, та/або запобігання погіршення їхньої якості українським законодавством встановлено процедуру оцінки впливу на довкілля, яка здійснюється для забезпечення екологічної безпеки під час розміщення, проектування і будівництва нових і реконструкції діючих підприємств, споруд та інших об'єктів, пов'язаних з використанням вод [10].

Варто зазначити, що сьогодні одним із дієвих способів, котрий можна використати для обмеження негативного антропогенного впливу на водні ресурси, є саме екологічне нормування – розробка системи норм та правил допустимого навантаження на довкілля. Зокрема, це встановлення нормативів екологічної безпеки водокористування, під якими традиційно розуміють гранично допустимі концентрації (далі – ГДК) речовин для водних об'єктів, котрі встановлюються з урахуванням категорій водокористування – господарсько-питного, культурно-побутового та рибогосподарського [10]. Нормативи екологічної безпеки водокористування розробляються і затверджуються залежно від напряму водокористування Міністерством охорони здоров'я України та Державним агентством рибного господарства України, а вводяться в дію за погодженням з Міністерством захисту довкілля та природних ресурсів України.

У водній гігієнічній токсикології під ГДК розуміють максимальну концентрацію забруднюючої речовини, за якої вона не справляє прямого або опосередкованого впливу на здоров'я людини (за умови впливу на організм протягом усього життя) та не погіршує гігієнічних умов водокористування [9, с. 15].

Беззаперечно, традиційною та загальноприйнятною процедурою при визначенні стану водного середовища є проведення фізико-хімічних та біологічних досліджень, а також зіставлення одержаних результатів із нормативними рівнями припустимих значень ГДК.

Чинним Водним кодексом, а саме статтею 36, передбачено як один із різновидів нормативів екологічної безпеки водокористування гранично допустимі концентрації речовин у водних об'єктах, вода яких використовується для потреб рибного господарства. Вважаємо за доцільне більш детальну увагу приділити такому різновиду та на цьому прикладі надати певні рекомендації щодо їх удосконалення. Так, наприклад, встановлення ГДК речовини для рибних господарств передбачає використання таких обов'язкових методичних прийомів, як: визначення максимально допустимих концентрацій речовини для тест-об'єктів; визначення генотоксичних властивостей речовини; дослідження стабільності речовини у водному середовищі; дослідження кумулятивних властивостей речовини; оцінка впливу речовини на процеси самоочищення води [14, с. 85; 15, с. 139].

Потрібно зазначити, що при цьому загальна маса привнесу у водний об'єкт або його частину забруднюючих хімічних та інших речовин (норматив припустимого впливу хімічних речовин) визначається на підставі балансу речовин з урахуванням усіх джерел впливу (об'єкти, з яких здійснюється скидання або в інший спосіб потрапляння у водні об'єкти речовин, що погіршують якість поверхневих і підземних вод та обмежують їх використання, берегів, що також негативно впливають на стан дна й водних об'єктів), особливостей міграції й трансформації речовин, що асимілює здатності водного об'єкта і його водозбірної площі, а також транзитного потрапляння забруднюючих речовин [16, с. 40].

Враховуючи вищевикладене, слід зазначити, що серед джерел забруднення виокремлюють: джерела, що вносять неорганізованим шляхом у поверхневі або підземні води забруднюючі речовини, мікроорганізми або тепло зі зміненою господарською діяльністю частини водозбірної площі (джерела дифузійного забруднення вод); об'єкти антропогенної діяльності, стічні води яких містять забруднюючі речовини, мікроорганізми або тепло й вносяться у водний об'єкт зосередженим потоком із застосуванням спеціальних споруджень або обладнання (джерела забруднення крапкові) [16, с. 39].

Окрім того, необхідно зазначити, що як додатковий (допоміжний) методичний прийом включено процедуру визначення ступеня ураженості

водної екосистеми з урахуванням рівнів хронічної токсичності води водного об'єкта, в який зі стічними водами надходить речовина, що нормується.

За ГДК речовини приймають найменшу з ряду визначених максимально допустимих концентрацій для використаних в експериментах тест-об'єктів з урахуванням результатів оцінки впливу речовини на процеси самоочищення води. Трофічна ланка, до якої відноситься найбільш чутливий тест-об'єкт, визначається як лімітуюча [14, с. 87; 17 с. 131].

Проте слід зазначити, що на наразі таке екологічне нормування не є досконалим та потребує відповідних змін, які би відповідали потребам сьогодення. Потрібно констатувати, що вдосконалюючи екологічні нормативи, приводячи їх у відповідність до потреб сьогодення, науковцям необхідно брати до уваги негативний ефект, який справляють хімічні речовини та фізичні впливи не лише на здоров'я людини, але й на стан екосистем, здоров'я всіх живих організмів, пов'язаних між собою постійним обміном речовин, енергії та інформації.

Окрім того, вдосконалюючи нормативи екологічної безпеки водокористування, потрібно брати до уваги (у вигляді множення на відповідні коефіцієнти) синергічну дію забруднюючих речовин на живі організми (посилення/нейтралізація негативного впливу однієї речовини іншою, особливо за спільної дії кількох важких металів, пестицидів, радіоактивних елементів тощо).

Доречним є висновок про те, що для кожного передбаченого Водним кодексом України виду екологічного нормування доцільним є розроблення та прийняття спеціальних нормативних підзаконних актів, котрі б містили нормативні вимоги до складу і властивостей води тих чи інших водних об'єктів за загально-фізичними, хімічними та біологічними показниками; запровадження структурного поділу Списку унормованих речовин на дві частини: до першої включити індивідуальні хімічні речовини та їхні угруповання, до іншої – суміші речовин; не менш важливим та необхідним є формування назв хімічних речовин відповідно до правил Міжнародної спілки теоретичної та прикладної хімії (IUPAC). Окрім того, такий нормативно-правовий акт необхідно оприлюднити перед якомога ширшою аудиторією і детально прокоментувати задля забезпечення прозорості екологічного законодавства та його виконання [18, с. 33].

Висновки. Таким чином, проаналізувавши та систематизувавши все вищевикладене, можна дійти висновку, що навіть незважаючи на той факт, що в Україні розроблено та діє природоохоронне законодавство, все ж таки в нашій державі екологічні умови водних екосистем стрімко погіршуються, що є логічним наслідком відсутності ефективного екологічного контролю, низького рівня екологічної політики та екологічної культури суспільства. Подолати екологічну кризу ще можна [19, с. 23; 20, с. 9]. Але для цього потрібно: організувати ефективний екологічний контроль усієї господарської діяльності на основі вдосконаленої законодавчої бази; вдосконалити чинні екологічні нормативи і стандарти в галузі водокористування й водоспоживання; посилити міру покарання і збільшити штрафи за завдані екологічні збитки (як це вже зроблено в Європі); запровадити методи екологічного менеджменту в галузі водокористування, зокрема шляхом якісної екологічної паспортизації найважливіших водних об'єктів у найближчий час, а в перспективі – усіх об'єктів водокористування.

Враховуючи викладене, слід також погодитися з думкою А.С. Євстігнєєва в тому, що в удосконаленні водного законодавства у відповідній частині основна увага має бути приділена розробленню та затвердженню кількісних та якісних показників (нормативів) екологічної безпеки спеціального водокористування (окремо за кожним видом такого користування), які матимуть статус юридичних критеріїв екологічної безпеки у відповідній сфері. Такі показники повинні бути адекватними сучасному рівню розвитку науки, а також сучасному стану забруднення довкілля загалом і вод, а також зумовленому ним спектру екологічних ризиків. Запровадження таких нормативів стане основою для вдосконалення правового регулювання відповідних суспільних відносин [5, с. 278].

Література

1. Дейнега М.А. Природокористування як правова категорія: проблеми визначення і співвідношення із суміжними поняттями. *Підприємництво, господарство і право.* 2018. С. 103–107. URL: http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2018/7/18.pdf

2. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015. *Урядовий кур'єр.* 2015. 15 січ. № 6.

3. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28 лютого 2019 р. № 2697-VIII. *Відомості Верховної Ради України.* 2019. 19 квіт. № 16. С. 8.

4. Стратегія сталого розвитку України до 2030 р. : Проект закону України від 07.08.2018 р. № 9015. 2018. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH6YF00A.html

5. Євстігнєєв А.С. Проблеми правового забезпечення екологічної безпеки у сфері спеціального природокористування в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06. Київ, 2019. 434 с.

6. Хвесик М.А., Левковська Л.В., Сундук А.М. Системний підхід до економічної оцінки водних ресурсів України та її регіонів. *Вісник НАН України.* 2016. № 7. С. 43–54.

7. Соколова А.К. Проблеми законодавчого забезпечення права водокористування. *Теорія і практика правознавства.* 2013. Вип. 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2013_2_29

8. Національна екологічна безпека та екологічна паспортизація водних об'єктів. *Вісник Національної академії наук України* / В. Гончарук та ін. 2009. № 5. С. 22–29. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnanu_2009_5_4

9. Кофанов В.І., Огняник М.С. Нормативно-методичне забезпечення визначення якості води при оцінці впливу на навколишнє середовище. *Екологія довкілля та безпека життєдіяльності*. 2008. № 4. С. 15–23.

10. Водний кодекс України : Закон України від 06.06. 1995 р. №213/95 – ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1995. № 24. Ст. 189.

11. Про затвердження Порядку здійснення державного моніторингу вод : Постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2018 р. № 758. *Офіційний вісник України*. 2018. № 76. С. 84.

12. Про встановлення рамок діяльності Співтовариства в галузі водної політики : Директива 2000/60/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 23.10.2000 р. № 2000/60/ЄС. *Офіційний вісник Європейського Союзу*. 21 бер. L0060.

13. Про затвердження Методики віднесення масиву поверхневих вод до одного з класів екологічного та хімічного станів масиву поверхневих вод, а також віднесення штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод до одного з класів екологічного потенціалу штучного або істотно зміненого масиву поверхневих вод : наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 14.01.2019 р. № 5. *Офіційний вісник України*. 2019. № 16. С. 69.

14. Звіт про науково-дослідну роботу за договором від 21.05.2004 р. № 18 «Розробка методичних рекомендацій з встановлення нормативів екологічної безпеки – ГДК і ОБРВ забруднюючих речовин для води водних об'єктів рибогосподарського водокористування» (№ держреєстрації 0104U004423). Харків, 2005. 106 с.

15. Крайнюков О.М. Ландшафтно-екологічний принцип встановлення нормативів антропогенного навантаження на поверхневі води. *Людина і довкілля. Проблеми неоекології*. Харків : ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2012. № 3, 4. С. 136–145.

16. Тучковенко О.А. Екологічне нормування і районування водних екосистем : конспект лекцій. Одеса, 2011. 98 с.

17. Крайнюков О.М. Науково-методичні основи нормування антропогенного забруднення аквальних ландшафтів : монографія. Харків : Екограф, 2013. 260 с.

18. Розроблення удосконаленого національного Переліку нормативів екологічної безпеки рибогосподарського водокористування. *Проблеми охорони навколишнього природного середовища та екологічної безпеки* / А.В. Гриценко та ін. 2016. Вип. 38. С. 29–37. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Ponp_2016_38_5

19. Екологічна безпека Азово-Чорноморського шельфу. *Екологія і ресурси* / Г.О. Білявський та ін. 2007. Вип. 17. С. 20–27.

20. Размєтаєв С.В. Правове регулювання екологобезпечної діяльності. Київ : ВЕЛ. Серія «Екологічна освіта та виховання, екологічні ризики», 2007. Вип. 9. С. 6–11.

УДК 349.6:620.92(477)
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.135

К. М. Караханян
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0003-4927-4558

ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ АЛЬТЕРНАТИВНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ В УКРАЇНІ[1]

У статті розглянуто основні питання впровадження та становлення галузі альтернативної енергетики, що має поступово зменшити обсяг споживання викопних природних ресурсів, а згодом і замінити їх собою. Встановлено, що нині глобальний ринок відновлюваних джерел енергії динамічно розвивається й немає серйозних передумов для зміни такої тенденції в прогнозованій перспективі. Безперечно, позитивом є те, що Україна не проґавила цього тренду. Цей ринок залишається інвестиційно привабливим, незважаючи на всі недосконалості українського законодавства.

Констатовано, що Україна використовує для власних потреб різноманітні джерела енергії, але в останні роки внаслідок змін цінової кон'юнктури та технологій частка інших видів енергії у споживанні поступово зростає. Альтернативні джерела енергії являють собою відновлювані джерела енергії, до яких належать енергія сонячна, вітрова, геотермальна, гідротермальна, аеротермальна, енергія хвиль та припливів, гідроенергія, енергія біомаси, газу з органічних відходів, газу каналізаційно-очисних станцій, біогазів, і вторинні енергетичні ресурси, до яких належать доменний та коксівний гази, газ метан дегазації вугільних родовищ, перетворення скидного енергопотенціалу технологічних процесів. Найбільш затребуваними серед них є сонячна та вітрова енергетика, гідроенергетика, виробництво електроенергії з біомаси.

Визначено основні тенденції розвитку законодавства в досліджуваному секторі економіки країни та встановлено тенденцію до ухвалення численної кількості підзаконних нормативно-правових актів, що визначають державну стратегію розвитку ринку відновлюваних джерел енергії та їх широкого використання. Досліджено низку законів, які встановлюють відносно нові категорії в енергетичному секторі, зокрема «зелений» тариф, аукціонний продаж квот, що виступають чинниками інвестиційної привабливості альтернативної енергетики в Україні.

Узагальнюючи, можна сказати, що майбутнє української енергетики за відновлюваними джерелами енергії, використання та ефективність яких залежить від стратегічної грамотності, прозорості й передбачуваності правил гри, які встановлює держава.

Ключові слова: альтернативна енергетика, відновлювані джерела енергії, енергетичне законодавство, «зелений» тариф, ринок енергетики, енергетична стратегія, сонячна енергетика, вітрова енергетика, інвестиції в енергетичному секторі, енергетична безпека.

Karakhanian K. M. **TRENDS IN THE DEVELOPMENT OF LEGISLATION IN THE FIELD OF ALTERNATIVE ENERGY IN UKRAINE**

The article considers the main issues of introduction and formation of the alternative energy industry, which should gradually reduce the consumption of fossil natural resources, and later replace them with themselves. It is established that today the global market for renewable energy sources is developing dynamically, and there are no serious reasons for changing this trend in the forecast perspective. Without any doubt the positive thing is that Ukraine has not missed this trend. This market remains attractive for investment, despite all the imperfections of Ukrainian legislation.

It is stated that Ukraine uses various energy sources for its own needs, but in recent years, due to changes in prices and technologies, the share of other types of energy in consumption is gradually increasing. Alternative energy sources are renewable energy sources, which include solar, wind, geothermal, hydrothermal, aerothermal, wave and tidal energy, hydropower, biomass energy, organic waste gas, sewage treatment plant gas, biogas, and secondary, which include blast furnace and coke oven gases, methane gas, degassing of coal deposits, conversion of waste energy potential of technological processes. The most popular among them are solar and wind energy, hydropower, electricity production from biomass.

The main trends in the development of legislation in the studied sector of the economy and identified a tendency to adopt a number of bylaws that define the state strategy for the development of the market for renewable energy sources and their widespread use. A number of laws have been studied that establish relatively new categories in the energy sector, in particular, the "green" tariff, the auction sale of quotas, which are factors in the investment attractiveness of alternative energy in Ukraine.

In summary, we can say that the future of Ukrainian energy lies in renewable energy sources, the use and efficiency of which depends on strategic literacy, transparency and predictability of the rules of the game established by the state.

Key words: alternative energy, renewable energy sources, energy legislation, "green" tariff, energy market, energy strategy, solar energy, wind energy, investments in the energy sector, energy security.

[1] Дослідження здійснене в межах виконання проекту «Альтернативна енергетика в Україні: шляхи системного законодавчого стимулювання», за фінансової підтримки Національного фонду досліджень України (договір № 83/02.2020 від 29.10.2020 року).

© К. М. Караханян, 2020

Вступ. Світове співтовариство стикнулося сьогодні з різноманітними викликами, зокрема, в соціальній, гуманітарній, політичній та безпековій сферах. Питання охорони довкілля, захисту та відновлення природних ресурсів, збереження біорізноманіття тощо стали ключовими на міжнародній арені. Саме тому напрям, який стосується ощадливого ставлення до енергоресурсів, розробки можливостей використання альтернативних джерел енергії, є однією з найактуальніших та найперспективніших світових тенденцій сучасності.

Остаточне розуміння необхідності переходу на відновлювані джерела енергії стало новим світовим гаслом в останні роки. Якщо ще в 2000-х роках це здавалося віддаленим майбутнім, то наприкінці 2010-го у міжнародних політичних і бізнесових колах з'явилося розуміння перспективи цього тренду на найближчі десятиліття. Сьогодні це реальність для багатьох країн Європи, до якої намагається, подекуди досить успішно, долучитися Україна.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемні питання становлення та розвитку енергетичної галузі країни, альтернативної енергетики як самостійного сегмента останньої були предметом низки наукових досліджень К.А. Григор'євої, І.І. Каракаша, С.О. Кудрі, Ю.П. Морозова, Н.М. Мхітаряна, А.Д. Останіна, А. Павлиги, О.А. Підлісної, Є.О. Платонової, В.Ф. Резцова, Т.Є. Харитонової, І.Є. Чумаченко, Г.І. Шматька та інших науковців. Однак існує низка проблемних питань, які потребують подальшого вивчення, виникає потреба в удосконаленні існуючих науково-методичних підходів до оцінювання рівня конкурентоспроможності різних видів енергетичних технологій із метою забезпечення належного рівня прибутковості підприємств енергетики, зниження терміну окупності інвестицій.

Метою статті є всебічний аналіз видів альтернативних джерел енергії, що використовуються в енергетичному комплексі України, норм чинного законодавства, які дають змогу розкрити особливості розвитку сектору відновлюваної енергетики, позитивних і негативних явищ у цьому напрямі, подальших тенденцій та перспектив розширення і всебічного впровадження.

Виклад основного матеріалу. Енергетична безпека країни є однією з основних складників національної безпеки, а енергетична галузь України – економічна запорука державного суверенітету, елемент належного врядування, надійний базис сталого розвитку конкурентної економіки та невіддільна частина європейського енергетичного простору. Станом на сьогодні більша частина матеріально-технічної бази наявних потужностей із виробництва електроенергії в Україні зношена та неефективна. За даними Інституту відновлюваної енергетики НАН України, «атомні блоки наближаються до закінчення строку проєктної експлуатації. Понад 70 % атомних блоків потребуватимуть подовження строку експлуатації найближчі 10 років. Крім того, 42,2 % ЛЕП напругою 220–330 кВт експлуатуються понад 40 років, та 64,4% основного устаткування трансформаторних підстанцій випрацювали свій розрахунковий технічний ресурс. Недостатня пропускна спроможність ліній електропередач для видачі потужності АЕС і передачі надлишкової енергії. У розподільних мережах значна кількість об'єктів також відпрацювала свій ресурс: 40,5 % електричних мереж і 37,6 % трансформаторних підстанцій потребують реконструкції або заміни» [1].

Україна використовує для власних потреб різноманітні джерела енергії, такі як нафта, природний газ, вугілля, атомна і гідроенергія, енергія вітру і сонця тощо. Традиційно найбільш затребуваними нині є викопні ресурси: природний газ і вугілля, які сумарно становлять понад 60 % вітчизняного енергетичного балансу. Водночас останніми роками внаслідок змін цінової кон'юнктури, технологій та світових трендів частка інших видів енергії у споживанні поступово зростає. До того ж сьогодні є підстави очікувати їх подальшого зростання з відповідним зменшенням частки викопного палива в енергетичному балансі країни.

Крім того, дослідження, розроблення та впровадження новітніх технологій вироблення та споживання енергетики сприяє дбайливому ставленню до навколишнього природного середовища, скороченню викидів, запобіганню та недопущенню глобальних екологічних ризиків, таких як зміна клімату, руйнування озонового шару, глобальне потепління тощо.

Нині в секторі альтернативної енергетики найбільше об'єктів сонячної енергетики та вітроенергетики. Об'єктів малої гідроенергетики й таких, що виробляють енергію з біомаси та біогазу, було збудовано близько 3 МВт кожного. Зокрема, динаміка розвитку сонячної електроенергетики є найбільшою серед ВДЕ в Україні. «За винятком втрат сонячних електростанцій унаслідок анексії Криму в державі щороку найбільший приріст демонструє саме сонячна енергетика – 36 нових суб'єктів і 47 нових об'єктів електрогенерації. Стрімкий розвиток СЕС в Україні зумовлений відносною простотою реалізації проєктів (порівняно з іншими технологіями ВДЕ), істотним падінням цін на обладнання та короткими строками реалізації проєкту (6 місяців разом із проєктуванням). Вітрова енергетика та динаміка зростання її потужностей останніми роками була незначною. Оскільки ВЕС потребують досить великих капіталовкладень і відносно багато часу на реалізацію проєкту (2–3 роки), досить складно розвивати

проєкти в умовах економічного спаду та низької інвестиційної привабливості України останніми роками. Встановлені потужності в секторі малої гідроенергетики зростають невеликими темпами – за 4 роки було введено в експлуатацію 17МВт. З огляду на зменшення рівня води в річках виробництво електроенергії малими ГЕС скоротилося за останні роки. Потужність об'єктів енергетики, що виробляють електроенергію з біомаси, протягом 2013–2019 років збільшилася в 6,5 раза. Найбільше потужностей було введено в експлуатацію у 2013 та 2014 роках – 11 та 18 МВт відповідно. Проте протягом останніх двох років проєкти з біомаси майже не реалізовувались і в секторі було введено тільки одну електростанцію. Зростання потужностей об'єктів енергетики, що виробляють електроенергію з біогазу, розпочалося у 2013 році, коли було встановлено перші 7 МВт. За останні 4 роки було введено в експлуатацію 20 МВт потужностей біогазової енергетики. В ефективності виробництва електроенергії станціями на біогазі спостерігається значне зростання» [1].

З огляду на викладене вбачається, що запровадження та широке використання альтернативної енергетики в Україні гарантує не тільки забезпечення національної безпеки країни, а й сталий екологічний розвиток. Реалізація цих стратегічних завдань здійснюється перш за все завдяки розвитку відповідної галузі законодавства, її модернізації та інтеграції української інфраструктури та регуляторно-законодавчої бази з країнами ЄС.

Національне законодавство, що регулює суспільні відносини в зазначеній сфері, складається з низки нормативно-правових актів. Окрім Основного Закону держави, питання впровадження та розвитку альтернативної енергетики в Україні регулюються спеціальним Законом «Про альтернативні джерела енергії» від 20 лютого 2003 року, який визначає правові, економічні, екологічні та організаційні засади використання альтернативних джерел енергії та сприяння розширенню їх використання в паливно-енергетичному комплексі.

Відповідно до ст. 1 наведеного Закону України, альтернативна енергетика – це сфера енергетики, що забезпечує вироблення електричної, теплової та механічної енергії з альтернативних джерел енергії. Альтернативні ж джерела енергії являють собою відновлювані джерела енергії, до яких належать енергія сонячна, вітрова, геотермальна, гідротермальна, аеротермальна, енергія хвиль та припливів, гідроенергія, енергія біомаси, газу з органічних відходів, газу каналізаційно-очисних станцій, біогазів, та вторинні енергетичні ресурси, до яких належать доменний та коксівний гази, газ метан дегазації вугільних родовищ, перетворення скидного енергопотенціалу технологічних процесів [2].

Крім того, вказаний Закон встановлює основні засади державної політики у сфері альтернативних джерел енергії, якими є: нарощування обсягів виробництва та споживання енергії, виробленої з альтернативних джерел, з метою економного витрачання традиційних паливно-енергетичних ресурсів і зменшення залежності України від їх імпорту шляхом реструктуризації виробництва й раціонального споживання енергії шляхом збільшення частки енергії, виробленої з альтернативних джерел; додержання екологічної безпеки шляхом зменшення негативного впливу на стан довкілля під час створення та експлуатації об'єктів альтернативної енергетики, а також під час передачі, транспортування, постачання, зберігання та споживання енергії, виробленої з альтернативних джерел; додержання безпеки для здоров'я людини на об'єктах альтернативної енергетики на всіх етапах виробництва, а також під час передачі, транспортування, постачання, зберігання та споживання енергії, виробленої з альтернативних джерел; науково-технічне забезпечення розвитку альтернативної енергетики, популяризація та впровадження науково-технічних досягнень у цій сфері, підготовка відповідних фахівців у вищих та середніх навчальних закладах; додержання законодавства всіма суб'єктами відносин, пов'язаних із виробництвом, збереженням, транспортуванням, постачанням, передачею і споживанням енергії, виробленої з альтернативних джерел; додержання умов раціонального споживання та економії енергії, виробленої з альтернативних джерел; залучення вітчизняних та іноземних інвестицій і підтримка підприємництва у сфері альтернативних джерел енергії, зокрема шляхом розроблення і здійснення загальнодержавних і місцевих програм розвитку альтернативної енергетики [2].

На виконання цих принципів було внесено відповідні зміни до Закону України «Про електроенергетику» від 16 жовтня 1997 року, а згодом він втратив чинність унаслідок ухвалення Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13 квітня 2017 року [3], що регулює відносини, пов'язані з виробництвом, передачею, розподілом, купівлею-продажем, постачанням електричної енергії для забезпечення надійного та безпечного постачання електричної енергії споживачам з урахуванням інтересів споживачів, розвитку ринкових відносин, мінімізації витрат на постачання електричної енергії та мінімізації негативного впливу на навколишнє природне середовище. Саме сприяння розвитку альтернативної та відновлювальної енергетики визначається останнім як провідний принцип функціонування ринку електричної енергії та основне завдання державної політики в електроенергетиці.

Зауважимо, що Законом України «Про ринок електричної енергії» було запроваджено низку

суттєвих змін, що стали новелами енергетичного законодавства, які створили сприятливий інвестиційний клімат у зазначеному секторі. Наприклад, одним з основних заходів стимулювання виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії виступає «зелений» тариф, який встановлюється на електричну енергію, вироблену на об'єктах електроенергетики, зокрема на введених в експлуатацію чергах будівництва електричних станцій (пускових комплексах), з альтернативних джерел енергії (крім доменного та коксівного газів, а з використанням гідроенергії – вироблену лише мікро-, міні- та малими гідроелектростанціями). «Зелений» тариф встановлюється для кожного суб'єкта господарювання, який виробляє електричну енергію з альтернативних джерел енергії, за кожним видом альтернативної енергії та для кожного об'єкта електроенергетики або для кожної черги будівництва електростанції (пускового комплексу). «Зелений» тариф на електричну енергію, вироблену генеруючими установками приватних домогосподарств, встановлюється єдиним для кожного виду альтернативного джерела енергії [3].

Парадоксальним є той факт, що за порівняно короткий період Україна виявилася лідером галузі виробництва енергії з відновлюваних джерел на пострадянському просторі, розвиваючи галузь майже з нуля. Проте у 2013 році було запроваджено норму, за якою 50 % обладнання, потрібного для будівництва електростанцій, має бути вироблено в Україні. Таке рішення перекрило потік іноземних інвестицій в енергетичний сектор на кілька років. І тільки 2017 року завдяки Закону України «Про ринок електричної енергії» норму про місцеве обладнання скасували, замінивши на заохочення використовувати таке обладнання. Зокрема, відповідно до Перехідних положень останнього, якими було внесено зміни до Закону України «Про альтернативні джерела енергії», встановлюється надбавка до «зеленого» тарифу за дотримання рівня використання обладнання українського виробництва. Ці зміни зрушили ринок із мертвої точки, з'явився новий приплив іноземних інвестицій і, відповідно, почався новий етап розвитку.

Однак низка чинників, зокрема економічна криза, брак коштів у Державному бюджеті України, призвели до того, що на ринку виробництва енергетики з відновлювальних джерел знову склалася небезпечна, з погляду подальшого швидкого розвитку галузі, ситуація. Зокрема, 10 червня 2020 року Кабінет Міністрів України підписав меморандум із виробниками альтернативної електроенергії, які погодилися зменшити тарифи. Ця угода передбачає, що українська влада бере зобов'язання визначити та затвердити річні квоти підтримки «зеленої» енергетики та забезпечує проведення аукціонів із розподілу таких квот. Натомість виробники погодилися скорегувати строки введення в експлуатацію нових об'єктів за «зеленим» тарифом. З 1 серпня 2020 року нові сонячні електростанції потужністю понад 1 МВт могли бути введені в експлуатацію з отриманням державної підтримки тільки шляхом участі в аукціонах.

21 липня Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення умов підтримки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії». Він закріплює ключові положення урядового меморандуму з виробниками «зеленої» енергетики й дає змогу зменшити енерготарифи для сонячних електростанцій на 15 %, а для вітрових електростанцій – на 7,5 %, що має дати можливість державі та всім українцям заощаджувати майже 7 млрд грн щорічно. А до 2030 року меморандум дасть змогу зменшити обсяг виплат «зеленій» генерації приблизно на 2 млрд євро.

Така ситуація призвела до того, що частина компаній, які вклали гроші в проєкти відновлюваної енергетики в Україні, заявили про намір ініціювати арбітражний розгляд через рішення українського уряду знизити «зелені» тарифи, аргументуючи це тим, що останні не мали переглядатися до 2030 року. Однак український уряд розглядає зниження «зелених» тарифів як один із способів розв'язання проблеми заборгованості перед компаніями, які виробляють енергетику з відновлювальних джерел, натомість забуваючи про інший бік питання – інтереси інвесторів, чиї бізнес-плани були розраховані відповідно до прописаних в українському законодавстві умов.

6 серпня 2020 року відбувся круглий стіл на тему «Альтернативна енергетика в Україні: можливості для інвесторів та виробників», де представник Литви зауважив, що його країна також активно розвиває відновлювальні джерела енергії і 13 років тому теж встановила високі тарифи на «зелену» енергію, а потім була змушена їх знизити. Але водночас зниження не зачіпало сонячні й вітрові електростанції, що вже функціонували, а стосувалося нових електростанцій, які ще будувалися [4].

Подальший розвиток ринку енергетики та поширення впровадження виробництва та використання альтернативних джерел енергії ставить перед Україною нові економічні та технологічні виклики, але водночас відкриває можливості для пошуку та впровадження інноваційних розробок у галузі видобутку, переробки викопних видів палива, виробництва, трансформації, постачання і споживання енергії, що зумовлює потребу у формуванні нової енергетичної політики держави. Саме цим питанням присвячені численні підзаконні нормативно-правові акти, основне місце

серед яких посідає «Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність», затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 року.

Вказаний документ окреслює стратегічні орієнтири розвитку паливно-енергетичного комплексу України на період до 2035 року, закріплюючи поетапні кроки на шляху реформування сектору і здобуття енергетичної незалежності країни. Наприклад, Преамбула Стратегії визначає, що «Україна використовує для власних потреб різноманітні джерела енергії, такі як нафта, природний газ, вугілля, атомну й гідроенергію, енергію вітру та сонця тощо. Традиційно найбільш затребуваними в Україні нині є викопні ресурси: природний газ і вугілля, які сумарно становлять понад 60 % вітчизняного енергетичного балансу. Водночас останніми роками внаслідок змін цінової кон'юнктури, технологій і світових трендів частка інших видів енергії у споживанні поступово зростає. До того ж сьогодні є підстави очікувати їх подальшого збільшення з відповідним зменшенням частки викопного палива в енергетичному балансі країни. Наявність в Україні усіх зазначених ресурсів, створення конкурентного ринкового середовища й умов до системного розвитку ресурсної бази для атомної енергетики, модернізації генеруючих потужностей та заміщення сировинної бази альтернативними видами палива, подальша розвідка та видобуток вуглеводнів, зокрема й нетрадиційних, а також більш ефективне використання потенціалу в галузі відновлюваної енергії сприятимуть поступовому посиленню позиції України в раціональному виробництві енергії та ощадливому її споживанні» [5].

Крім того, зазначеним розпорядженням Кабінету Міністрів України встановлюються певні етапи впровадження Енергетичної стратегії України, дотримання яких має стати першим кроком для оздоровлення та зростання економіки країни загалом. Наприклад, перший етап передбачає реформування енергетичного сектору до 2020 року. Планувалося створити ринок вугільної продукції, де реструктуризація вугільної промисловості супроводжувалась би комплексом заходів із пом'якшення соціальних та екологічних наслідків ліквідації/консервації вугільних шахт і соціальної реконверсії регіонів закриття шахт відповідно до найкращих європейських практик. «Розширення використання відновлюваної енергетики безпосередньо у споживача не підпадає під обмеження енергосистеми і формує перспективу динамічного розвитку на місцевому рівні. Державна політика орієнтована на стимулювання первинної ініціативи приватних гравців ринку. Мав стимулюватися також розвиток децентралізованої відновлюваної енергетики (наприклад, фотоелектричні системи та сонячні колектори на дахах житлових будинків тощо), потенціал якої оцінюється у ~5 % споживання електроенергії населенням» [5].

Енергетична стратегія мала сприяти зростанню частки сектору електроенергетичної галузі, який використовує тверду біомасу та біогаз як енергоресурс, що зумовлюватиметься як відносною сталістю виробництва, так і тенденцією до формування локальних генеруючих потужностей. До 2025 року потрібно завершити реконструкцію наявних потужностей ГЕС та будівництво нових агрегатів ГЕС та ГАЕС, що дасть змогу зберегти у структурі генерації найбільш економічні та маневрові з них, а також збільшити їхню потужність.

На другому етапі мають відбутися оптимізація та інноваційний розвиток енергетичної інфраструктури в період до 2025 року. Вказаний етап впровадження енергетичної стратегії буде орієнтований на роботу в умовах нового ринкового середовища та фактичної інтеграції енергетичної системи України з енергосистемою Європи, що суттєво вплине на обґрунтування вибору об'єктів для реконструкції або нового будівництва в цій сфері та на підвищення енергоефективності. Завданнями досліджуваного етапу є запровадження механізмів залучення інвестицій для реалізації програми заміщення потужностей, що мають бути виведені з експлуатації, новою енергетичною інфраструктурою; підвищення рівня корпоративного управління суб'єктів господарювання та їхньої спроможності використовувати доступні інструменти внутрішнього та зовнішнього ринків капіталу й ресурсів енергетичного ринку України. У газовому секторі очікується забезпечення повного покриття внутрішніх потреб у природному газі власними ресурсами через збільшення видобутку, а також оптимізація роботи ГТС відповідно до очікуваних сценаріїв її завантаження.

Завданням третього етапу має стати забезпечення сталого розвитку енергетичного сектору до 2035 року завдяки будівництву нової генерації шляхом залучення інвестицій, які сприятимуть заміщенню потужностей, що мають бути виведені з експлуатації.

Висновки. Сьогодні, на жаль, вказаний перший етап добігає кінця, але вже зараз можна стверджувати, що не всі заплановані завдання було виконано в повному обсязі. Як результат, сьогодні поки що не затверджено нового Національного плану дій із відновлюваної енергетики на період до 2030 року, підґрунтям якого мав би стати аналогічний Національний план на період до 2020 року. Усе наведене може призвести до відтермінування впровадження в Україні решти етапів новітнього світового тренду з використання відновлюваної енергетики, що є неприпустимим і потребує негайного розв'язання поставлених завдань.

Література

1. URL: https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2017/03/Rozvitok-VDE-v-Ukrai--ni.pdf.

2. Про альтернативні джерела енергії : Закон України від 20 лютого 2003 р. *Верховна Рада України*. 2003. № 24. Ст. 155.

3. Про ринок електричної енергії : Закон України від 13 квітня 2017 р. *Верховна Рада України*. 2017. № 27–28. Ст. 312.

4. URL: https://www.ukrinform.ua/rubric-presshall/3073727-alternativna-energetika-v-ukraini-mozlivosti-dla-investoriv-ta-virobnikiv.html.

5. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 р. Кабінет *Міністрів України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/605-2017-р.

УДК 349.41/42:620.92
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.136

І. Є. Чумаченко
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри аграрного, земельного та екологічного права
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0003-0682-6404

ПРОГРАМИ СТИМУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ АЛЬТЕРНАТИВНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ В УКРАЇНІ: ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ[1]

У статті проаналізовано основні програмні документи, що розроблені та затверджені як стимулюючий фактор розвитку альтернативної енергетики в Україні. За останні роки у державі зроблено чимало кроків щодо формування та розвитку нормативно-правового підґрунтя у сфері альтернативної енергетики, в тому числі це стосується програм енергоефективності, впровадження альтернативних видів палива. Розглянуто підґрунтя розробки та прийняття таких програм. Запропоновано шляхи вдосконалення нормативно-правового регулювання альтернативної енергетики, зокрема, у контексті реалізації державної політики стимулювання розвитку відновлювальної енергетики України. Концепції, стратегії, програми розвитку, що виступають правовою формою реалізації енергетичної політики мають чітко відображати реальну ситуацію розвитку відносин, передбачати конкретні досяжні засоби реалізації у чітко встановлені терміни. Мета, поставлена в програмних документах, повинна мати логічне продовження у законодавстві, що загалом становитиме енергетичну політику держави та механізм її реалізації.

Аналіз програм надає можливість виявити прогалини та недоліки регулювання стимулювання впровадження використання альтернативних джерел енергії з метою його вдосконалення та підвищення ефективності. Окреслено перспективи подальшого розвитку програм стимулювання альтернативної енергетики. Розроблення загальнодержавних, галузевих та місцевих цільових програм та активне залучення органів місцевого самоврядування для розробки підзаконних актів сприятимуть активізації розвитку альтернативної енергетики безпосередньо на місцях. Показником ефективності таких програм має стати наявність сталої тенденції по зростанню обсягів виробництва та споживання енергоресурсів з альтернативних енергоджерел.

Наголошено, що загалом державна політика України у сфері відновлювальної енергетики сьогодні має декларативний характер, передусім через неузгодженість і недосконалість концепцій, стратегій, програм розвитку, які розв'язують проблеми державного регулювання частково, а не комплексно, що унеможливлює досягнення очікуваних результатів. Програми стимулювання розвитку альтернативної енергетики мають сприяти впровадженню європейських норм та стандартів в енергетичній галузі, що, безумовно, впливає на дотримання державою вектору сталого розвитку.

Ключові слова: альтернативні джерела енергії, відновлювальна енергетика, програми розвитку альтернативної енергетики, стимулювання розвитку альтернативної енергетики.

Chumachenko I. Ye. **PROGRAMS OF STIMULATING THE DEVELOPMENT OF ALTERNATIVE ENERGY IN UKRAINE: LEGAL PROBLEMS AND PROSPECTS**

The article analyzes the main program documents that have been developed and approved as a stimulating factor for the development of alternative energy in Ukraine. In recent years, the state has taken many steps to form and develop a regulatory framework in the field of alternative energy, including energy efficiency programs, the introduction of alternative fuels. The basis for the development and adoption of such programs is considered. The ways of improvement of normative-legal regulation of alternative energy are offered, including in the context of realization of the state policy of stimulation of development of renewable energy of Ukraine. Concepts, strategies, development programs, which are a legal form of energy policy implementation, must clearly reflect the real situation of relations development, provide specific achievable means of implementation in a clearly defined timeframe. The goal set in the program documents should have a logical continuation in the legislation, which in general will be the energy policy of the state and the mechanism of its implementation.

The analysis of programs provides an opportunity to identify gaps and shortcomings in the regulation of incentives for the introduction of alternative energy sources in order to improve and increase efficiency. Prospects for further development of alternative energy incentive programs are outlined. The development of national, sectoral and local target programs and the active involvement of local governments in the development of bylaws will help to intensify the development of alternative energy directly on the ground. An indicator of the effectiveness of such programs should be the presence of a steady trend of increasing production and consumption of energy resources from alternative energy sources.

It is emphasized that in general the state policy of Ukraine in the field of renewable energy today is declarative, primarily due to inconsistencies and imperfections of concepts, strategies, development programs that solve problems of state regulation in part rather than comprehensively, which makes it impossible to achieve expected results. Programs to stimulate the development of alternative energy should promote the implementation of European norms and standards in the energy sector, which, of course, affects the state's compliance with the vector of sustainable development.

Key words: alternative energy sources, renewable energy, alternative energy development programs, stimulation of alternative energy development.

[1] Дослідження здійснене в межах виконання проекту «Альтернативна енергетика в Україні: шляхи системного законодавчого стимулювання» за фінансової підтримки Національного фонду досліджень України (договір № 83/02.2020 від 29.10.2020 року).

© І. Є. Чумаченко, 2020

Постановка проблеми. Світова тенденція збільшення обсягів та напрямів використання альтернативних джерел енергії активно впроваджується не тільки в державах Європейського Союзу, але і в Україні, яка, згідно з Законом України від 15 грудня 2010 р. «Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до договору про заснування Енергетичного співтовариства» стала членом Енергетичного співтовариства [1]. З метою забезпечення енергетичної безпеки, належних умов захисту довкілля, розвитку конкурентоспроможної економіки на державному рівні запроваджуються різні інструменти, за допомогою яких здійснюється стимулювання використання альтернативних джерел енергії.

Стан дослідження. Питання використання альтернативних джерел енергії, його нормативно-правове забезпечення є сферою наукових інтересом багатьох вчених, серед яких Ю. Башинська, С. Білоцький, Х. Григор'єва, І. Дороніна, К. Караханян, С. Кудря, М. Кузьміна, О. Кулик, С. Майстро, А. Павлига, Є. Платонова, Т. Харитонова, Г. Шматько та ін. Але аналіз програм стимулювання розвитку альтернативної енергетики здійснювався науковцями лише опосередковано, у контексті дослідження формування та розвитку законодавства в цієї галузі. Окремі особливості регіональних програм з використання відновлюваних джерел енергії в своїх працях розглядала Ю. Башинська. Водночас державні програми стимулювання розвитку альтернативної енергетики залишаються недостатньо дослідженими і тому потребують подальшого аналізу.

Метою статті є аналіз сучасного стану програм розвитку альтернативної енергетики та відповідних напрямів їх вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Згідно із Законом України від 23 березня 2000 р. «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» з метою розв'язання окремих проблем розвитку економіки і суспільства, проблем розвитку окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць, що потребують державної підтримки, в державі формується цілісна система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку [2]. Розвиток альтернативної енергетики як відносно новий напрям в енергетичному секторі економіки України, є саме такою проблемою, що потребує державної підтримки та стимулювання.

Відповідно до Закону України від 20 лютого 2003 р. «Про альтернативні джерела енергії» альтернативна енергетика – це сфера енергетики, що забезпечує вироблення електричної, теплової та механічної енергії з альтернативних джерел енергії, якими є відновлювані джерела енергії, тобто це енергія сонячна, вітрова, геотермальна, гідротермальна, аеротермальна, енергія хвиль та припливів, гідроенергія, енергія біомаси, газу з органічних відходів, газу каналізаційно-очисних станцій, біогазів, та вторинні енергетичні ресурси, до яких належать доменний та коксівний гази, газ метан дегазації вугільних родовищ, перетворення скидного енергопотенціалу технологічних процесів [3]. Варто зазначити, що в національному законодавстві розмежовуються такі поняття, як «альтернативні» та «відновлювані» джерела енергії; альтернативні джерела енергії включають не лише екологічно чисті відновлювані джерела, але й вторинні енергетичні ресурси.

У жовтні 2012 року було ухвалено Рішення Ради Міністрів Енергетичного Співтовариства D/2012/04/MC-EnC «Про впровадження Директиви 2009/28/ЄС і внесення змін до статті 20 Договору про заснування Енергетичного Співтовариства», згідно з яким кожна Сторона за Договором повинна ввести в дію закони, нормативно-правові та адміністративні положення, необхідні для виконання вимог Директиви Європейського Парламенту та Ради 2009/28/ЄС від 23 квітня 2009 р. про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел. Зазначеною Директивою 2009/28/ЄС встановлюються обов'язкові національні цілі у сфері відновлюваної енергетики насамперед для того, щоб надати певні гарантії інвесторам та заохотити до розвитку новітніх технологій та інновацій у цій сфері. Водночас запроваджуються досить жорсткі вимоги щодо критеріїв сталого виробництва біопалив та скорочення викидів парникових газів в атмосферу. Згідно з Рішенням D/2012/04/MC-EnC Україна взяла на себе зобов'язання до 2020 року досягти рівня 11 відсотків енергії, виробленої з відновлюваних джерел енергії в загальній структурі енергоспоживання країни, що слугуватиме потужним стимулом для подальшого розвитку використання відновлюваних джерел енергії в Україні [4, с. 32].

За час незалежності України прийнято численну кількість нормативно-правових актів, у тому числі програмного характеру, спрямованих на стимулювання розвитку альтернативної енергетики. Сам термін «стимулювати» тлумачиться як «створювати, давати стимул або бути стимулом до чого-небудь; прискорювати, посилювати, поліпшувати здійснення чого-небудь» [5, с. 699]. На думку О.В. Лєвіна, правове стимулювання – це процес, спрямований на спонукання людини до активної діяльності шляхом створення зацікавленості у досягненні результату, який заохочується, що передбачає критерій правового схвалення правомірної поведінки, унаслідок чого суб'єкт набуває певних позитивних наслідків [6? с. 9]. Проте, як наголошує Ю.І. Башинська, в областях немає окремих програм чи стратегій, які стосувалися б тільки відновлюваної енергетики. Діють затвер-

джені на законодавчому рівні регіональні програми з енергоефективності, де наголошується на сприянні використання відновлюваних джерел енергії [7, с. 168].

Загальні законодавчі положення та вимоги щодо розробки та прийняття державних програмних документів, в тому числі ці вимоги стосуються програм розвитку альтернативної енергетики, закріплені в законах України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 р. [2], «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 р. [8].

Головним документом, який визначає основні стратегічні цілі держави в енергетиці, регулює питання розвитку альтернативної енергетики, є Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» [9]. Цей документ варто розглядати як основу для розробки програм з розвитку альтернативної енергетики на державному, регіональному, місцевому рівні тощо.

Враховуючи зобов'язання, які взяла на себе Україна із вступом до Енергетичного Співтовариства, в державі розроблені та затверджені програмні документи у сфері альтернативної енергетики. Так, такими програмними документами, що затверджені постановами та розпорядженнями Уряду, наказами інших спеціально-уповноважених органів є: Державна цільова економічна програма енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2021 рр., затверджена постановою КМУ № 243 від 1 березня 2010 р. [10], Програма розвитку виробництва дизельного біопалива, затверджена постановою КМУ № 1774 від 22 грудня 2006 р. [11], Програма державної підтримки розвитку нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії та малої гідро- і теплоенергетики, затверджена постановою КМУ № 1505 від 31 грудня 1997 р. [12], Програма «Етанол», затверджена постановою КМУ № 1044 від 4 липня 2000 р. (втратила чинність 13 січня 2011 р.) [13], Концепція Програми розвитку виробництва дизельного біопалива на період до 2010 року, схвалена розпорядженням КМУ № 576-р від 28 грудня 2005 р. [14], Концепція Державної цільової науково-технічної програми розвитку виробництва та використання біологічних видів палива, схвалена розпорядженням КМУ № 276-р від 12 лютого 2009 р. [15], Галузева програма енергозбереження та впровадження альтернативних видів палива на транспорті на 2006-2010 роки, затверджена наказом Мінтрансзв'язку України № 114 від 09 лютого 2006 р. [16] тощо.

Так, метою Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2021 рр. є, по-перше, створення умов для наближення енергоємності валового внутрішнього продукту України до рівня розвинутих країн та стандартів Європейського Союзу, зниження рівня енергоємності валового внутрішнього продукту протягом строку дії Програми на 20 відсотків порівняно з 2008 роком (щороку на 3,3 відсотка), підвищення ефективності використання паливно-енергетичних ресурсів і посилення конкурентоспроможності національної економіки; по-друге, оптимізація структури енергетичного балансу держави, у якому частка енергоносіїв, отриманих з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, становитиме у 2015 році не менш як 10 відсотків, шляхом зменшення частки імпортованих викопних органічних видів енергоресурсів, зокрема природного газу, та заміщення їх альтернативними видами енергоресурсів, у тому числі вторинними, за умови належного фінансування Програми [10].

Розв'язання цих проблем можливо кількома способами. Зокрема, перший спосіб передбачає розроблення і виконання окремих галузевих та регіональних програм енергоефективності відповідно до розпорядження КМУ від 17 грудня 2008 р. № 1567 «Про програми підвищення енергоефективності та зменшення споживання енергоресурсів». Але, як свідчить практика, у разі, коли заходи галузевої або регіональної програми не є складовою частиною відповідної державної програми, неможливо досягти значного зниження рівня енергоємності валового внутрішнього продукту та оптимізації структури енергетичного балансу держави.

Другий спосіб передбачає продовження роботи з виконання Комплексної державної програми енергозбереження України і Програми державної підтримки розвитку нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії та малої гідро- і теплоенергетики, основними завданнями яких є забезпечення економії традиційних паливно-енергетичних ресурсів за рахунок відповідно зменшення обсягу їх споживання та використання нетрадиційних і відновлюваних джерел енергії. Проте і цей спосіб має свої хиби, що пов'язано з наданням переваги зменшенню обсягу споживання паливно-енергетичних ресурсів замість підвищення ефективності їх використання з одночасною оптимізацією структури енергетичного балансу держави; недосконалістю механізму контролю за виконанням зазначених програм; неврегульованістю питання щодо оптимізації структури енергетичного балансу держави.

Проте оптимальним визначено третій спосіб, який передбачає розроблення і виконання Державної цільової економічної програми енер-

гоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, що дасть можливість створити умови для зниження рівня енергоємності валового внутрішнього продукту, оптимізації структури енергетичного балансу держави шляхом збільшення обсягу використання відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива, вторинних енергоресурсів, впровадити дієвий механізм реалізації державної політики у сфері енергоефективності, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива.

У світі суттєва увага приділяється пошуку шляхів використання енергоресурсів поновлюваної енергії, накопиченої живою речовиною завдяки фотосинтезу – біопаливу [19]. Для нашої країни такими є рідкі біологічні види палива: біоетанол та біодизель. Промислове використання в енергетиці мають такі види біопалива: біомаса, яку використовують методом прямого спалювання у котлах; біогаз, який може бути отриманий з гною, на полігонах твердих побутових відходів та шляхом анаеробного зброджування, а також біоетанол та дизельне біопаливо. Слід зазначити, що в Україні доволі багато програм присвячено саме питанням розвитку виробництва та використання біопалива, його впровадження в транспортній галузі. Згідно Закону України «Про альтернативні види палива» від 14 лютого 2000 р. біологічні види палива – тверде, рідке та газове паливо, виготовлене з біологічно відновлювальної сировини (біомаси), яке може використовуватися як паливо або компонент інших видів палива [17]. На виконання положень цього Закону 4 липня 2000 р. було ухвалено Постанову КМУ «Про затвердження програми «Етанол», яка втратила чинність 13 січня 2011 р. Програма «Етанол» передбачала розширення використання етилового спирту як енергоносія та сировини для промисловості. Її метою було створення сприятливих умов для виробництва продукції з використанням біологічних відновних джерел сировини та енергії, а також організація нових для України та переорієнтація існуючих виробництв на використання продуктів переробки відновної сільськогосподарської сировини – етилового спирту та його похідних [13]. Ухвалення програми «Етанол» не забезпечило бажаної активності населення щодо виробництва біопалива. Така ситуація багато в чому пов'язана з нераціональним використанням сировини, придатної для їхнього виробництва. Україна має сприятливі кліматичні та ґрунтові умови для забезпечення процвітання біоенергетичної галузі, тож нерозвиненість ринку біоенергетичної сировини є суттєвим прорахунком державної політики як в енергетичному секторі, так і в аграрному. Як зазначає Х.А. Григор'єва, сільськогосподарські переробні кооперативи можуть бути виробниками біопалива різних видів, що утворюється в результаті переробки сільськогосподарської сировини, яка належить членам таких кооперативів. При цьому в діяльності таких кооперативів біоенергетичне виробництво може бути як основним напрямом, так і побічним (додатковим) [18, с. 144]. На жаль, дотепер не розв'язано проблеми визначення пріоритетних для отримання біопалива культур. Останніми роками дедалі більше уваги приділяють ріпаку як сировині для отримання біодизеля, але не проведено ґрунтовних досліджень з економічної ефективності його вирощування в різних регіонах України порівняно з іншими культурами. Ще однією важливою культурою з погляду біоенергетики є цукровий буряк. Технологія його вирощування, транспортування і зберігання добре розроблена, але низка проблем щодо отримання біопалива з цієї сировини, зокрема, суттєве зменшення енергетичних витрат, потребує свого розв'язання.

Значні перспективи для біоенергетики в Україні мають деякі нетрадиційні культури, здатні накопичувати велику біомасу, зокрема за рахунок того, що у них фотосинтез відбувається впродовж тривалого періоду – від ранньої весни до пізньої осені, а також швидкорослі деревні породи і нові сорти тополі, верби та інших деревних культур. Також, надзвичайно важливим фактором у підвищенні ефективності виробництва біопалива є селекція рослин з метою збільшення придатності (за вмістом корисних речовин) для виготовлення біоетанолу і біодизеля. Під час розв'язання цього завдання провідну роль відіграватимуть сучасні методи біотехнології [19].

Досліджуючи ринок біоенергетичної сировини, необхідно зазначити, що вирощування енергетичних культур, як правило, здійснюється за інтенсивними технологіями, що передбачає використання значної кількості мінеральних добрив і хімічних засобів захисту рослин, гібридних і генномодифікованих сортів рослин. Під час виробництва цих сільськогосподарських культур через відсутність ефективного державного контролю за станом і якістю ґрунтів не дотримуються рекомендовані сівозміни. Питання доцільності виділення сільськогосподарських земель для насадження енергетичними культурами є дискусійним. Краще такі культури культивувати на землях, не придатних для сільського господарства. Більш того, для біомаси, що використовується для виробництва біопалива, не встановлена стандартизована процедура перевірки на вміст у ній нітратів, нітритів, важких металів, радіоактивних елементів [20, с. 128]. Враховуючи той факт, що перехід на біопаливо має на меті не тільки зменшення енергетичної залежності, але і покращення екологічної ситуації в країні, таке упущення є неприпусти-

мим з боку Уряду і потребує негайного усунення. Водночас варто враховувати, що біомаса може забезпечувати виробництво тепла, електроенергії та різних видів палива (біогазу, біоетанолу, біодизелю, паливні брикети тощо). Сучасні технології переробки біомаси дають змогу розв'язувати ще й таку важливу проблему, як утилізація шкідливих відходів побуту та галузей промисловості, одержувати з них високоякісні добрива, будівельні матеріали.

Як вказують С.В. Майстро і О.Л. Волошин, перспективними напрямами розвитку альтернативної енергетики в Україні є: біоенергетика, видобуток та утилізація шахтного метану, використання вторинних енергетичних ресурсів, позабалансові поклади вуглеводнів, вітрова та сонячна енергія, теплова енергія довкілля, освоєння економічно доцільного гідропотенціалу малих річок країни. При цьому на базі альтернативних джерел енергії мають отримати інтенсивний розвиток технології одержання не тільки електричної енергії, а й теплової [21, с. 102]. На нашу думку, такі напрями в подальшому слід враховувати при розробці цільових програм як державного, так і регіонального рівня.

Висновки. Як убачається з переліку вищезгаданих програм, їхньої назви та змісту, більшість із них спрямовані на регулювання сфери розвитку, виробництва та застосування біологічних видів палива. Проте Україна має величезний невикористаний потенціал альтернативних джерел енергії. Та, на жаль, за межами програмного забезпечення залишаються питання використання інших альтернативних джерел енергії, що визначені законодавством.

Аналіз програмних документів дає підстави для висновку, що в більшості випадків, терміни, на які програма розроблена, або окремі її етапи, не дотримуються та не виконуються. Крім того, відсутність інформації щодо виконання запланованих у програмах заходів та етапів позбавляє можливості своєчасно виявити недоліки, прорахунки програмних положень та екстрено відреагувати шляхом внесення відповідних коректив. Своєчасна інформація та контроль за виконанням програм має стати запорукою позитивного впливу на подальше удосконалення розвитку альтернативної енергетики в Україні.

Отже, програми стимулювання розвитку альтернативної енергетики є правовою формою реалізації енергетичної політики держави і мають чітко відображати реальну ситуацію розвитку таких відносин, враховувати природний потенціал держави в цілому та окремих її регіонів, наявність певних альтернативних джерел енергії та переваги їх використання, передбачати конкретні досяжні засоби реалізації, чітко встановлені та виконувані терміни.

Література

1. Про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства : Протокол від 15 грудня 2010 року № 2787-VI. URL: https://zakon.rada.gov.ua.

2. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23 березня 2000 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 25. Ст. 195.

3. Про альтернативні джерела енергії : Закон України від 20 лютого 2003 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 24. Ст. 155.

4. Дороніна І.І. Нормативно-правове забезпечення розвитку відновлюваної енергетики в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування.* 2020. Вип. 1 (44). С. 31–43.

5. Словник української мови : в 11 т. / за ред. І.К. Білодіда; Інститут мовознавства АН УРСР. Київ : Наук. думка, 1970–1980. Т. 9. URL: http://ukrlit.org/slovnyk/slovnyk_ukrainskoi_movy_v_11_tomakh.

6. Левин О.В. Стимулирование в праве: теоретические и практические аспекты : дисс. ... на соиск. канд. юрид. наук. Саранск, 2006. 28 с.

7. Башинська Ю.І. Особливості регіональних програм з використання відновлюваних джерел енергії. *Регіональна економіка*. 2014. № 1. С. 165–174.

8. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 25. Ст. 352.

9. Про схвалення Енергетичної стратегії України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 серпня 2017 № 605-р URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#Text.

10. Державна цільова економічна програма енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива на 2010–2021 роки : Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 1 березня 2010 року № 243. *Офіційний вісник України*. 2010. № 16. Ст. 762.

11. Програма розвитку виробництва дизельного біопалива : Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2006 року № 1774. *Офіційний вісник України*. 2006. № 52. Ст. 3497.

12. Програма державної підтримки розвитку нетрадиційних та відновлюваних джерел енергії та малої гідро- і теплоенергетики : Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 31 грудня 1997 року № 1505. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1505-97-%D0%BF/conv#o3.

13. Програма «Етанол» : Затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 4 липня 2000 року № 1044. *Офіційний вісник України*. 2000. № 27. Ст. 1126 (втратила чинність 13 січня 2011 р.)

14. Концепція Програми розвитку виробництва дизельного біопалива на період до 2010 року : Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2005 року № 576-р. *Офіційний вісник України.* 2008. № 89. Ст. 3357.

15. Концепція Державної цільової науково-технічної програми розвитку виробництва та використання біологічних видів палива : Схвалена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 12 лютого 2009 року № 276-р. URL: https://www.kmu.gov.ua/npas/201151833.

16. Галузева програма енергозбереження та впровадження альтернативних видів палива на транспорті на 2006–2010 роки : Затверджена Наказом Мінтрансзв'яз-

ку України від 9 лютого 2006 року № 114 URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0114650-06#Text.

17. Про альтернативні види палива : Закон України від 14 січня 2000 року. *Відомості Верховної Ради України*. 2000. № 12. Ст. 94.

18. Григор'єва Х.А Переробна кооперація в сільському господарстві України: правове регулювання організації та діяльності : монографія. Одеса : Юридична література, 2015. 248 с.

19. Про цільову комплексну програму наукових досліджень НАН України «Біомаса як паливна сировина» («Біопалива») : Постанова Президії НАН України від 28 лютого 2007 року № 56. URL: https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0056550-07#Text.

20. Зиновчук Н. Ограничения в производстве энергетических культур в Украине. *Management theory and studies for rural business and infrastructure development*. 2010. № 23 (4). С. 126–132.

21. Майстро С.В., Волошин О.Л. Концептуальні засади стратегії державного регулювання та перспективи розвитку альтернативної енергетики в Україні. *Теорія та практика державного управління*. Вип. 3 (50). С. 100–106.

УДК 34.03:349.6(470)”18/19”–1
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.137

М. В. Юркевич
голова
Господарського суду Львівської області
orcid.org/0000-0001-5976-9525

ЮРИДИЧНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ПОРУШЕННЯ ЛІСОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА В РОСІЙСЬКІЙ ІМПЕРІЇ В ПЕРІОД ДРУГОЇ ПОЛОВИНИ XIX – ПОЧАТКУ XX СТ.

Розглянуто особливості юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства в Російській імперії в період із другої половини XIX ст. – на початку XX ст. Період другої половини XIX – початку XX ст. визначальний у розвитку імперського законодавства, оскільки тоді було ухвалено значну кількість нормативно-правових актів, зокрема й тих, що регулювали лісоохоронну сферу. Встановлено, що лісові ресурси на українських землях були різними за своїм складом, до того ж спостерігалася тенденція до їх погіршення. Здебільшого політика російської влади до українських лісів мала колоніальний характер. Доведено, що на українських землях діяло російське імперське законодавство, особливістю якого була наявність значної кількості нормативно-правових актів, присвячених юридичній відповідальності за порушення лісового законодавства. Розглянуто основні положення нормативно-правових актів, що регулювали питання притягнення до відповідальності за лісопорушення, зокрема Статут про ліси (1842 р., 1876 р., 1905 р.), Кримінальне уложення 1903 р., «Положення про збереження лісів» 1888 р., Устав про покарання, що накладаються мировими суддями 1885 р. та інші.

Наголошено на тому, що, незважаючи на значні досягнення в кодифікації лісоохоронних норм, імперське лісове законодавство не враховувало природних особливостей українських лісів. Детально досліджено положення Статуту про ліси в редакції 1905 р. Розгляд правопорушень, які ввійшли до змісту цього кодифікованого акта, поділено на групи: 1) перерубка казенного лісу більш ніж 10 дерев на кожних 100 стволів (ст. 762); 2) заготівля лісових виробів у казенних лісах у кількості більш ніж 10 на кожних 100 одиниць (ст. 763); 3) продаж лісу, отриманого від держави безплатно (ст. 764); 4) продаж казенного лісу, який був призначений на використання як сировина на підприємствах (ст. 769); 5) продаж лісу чи лісоматеріалів, отриманих у селянських лісах, із порушенням правил стосовно вимог продажу лісу (ст. 777). У цьому ж розділі ст. 671 регламентувала, що в разі порушення лісового законодавства винні підлягали покаранню згідно з пунктами Уложення про покарання 1885 р., а також Статутом про покарання, що накладаються мировими суддями 1864 р. Зі свого боку, ст. 672 встановлювала відповідальність у вигляді штрафів за рубку лісу в обсягах, що перевищують вказані значення в лісорубному білеті.

Ключові слова: лісове законодавство, юридична відповідальність, Російська імперія, українські ліси, Статут про ліси, рубка лісу, нормативно-правовий акт.

Yurkevych M. V. **LEGAL RESPONSIBILITY FOR THE VIOLATION OF FORESTRY LAW IN THE RUSSIAN EMPIRE IN THE LATTER HALF OF THE 19TH – THE BEGINNING OF THE 20TH CENTURY**

The peculiarities of the legal responsibility for the breakdown of the foil legislation in the Russian Empire in the period from the other half of the 19th century were revealed – ear of 20th century The period of the other half of the 19th – the ear of the 20th century is decisive in the development of imperial legislation, although the number of normative legal acts was adopted, among which they quietly regulated the sphere of protection. It was established that the resources on the Ukrainian lands were growing at their warehouse, and the tendency was discouraged until it was destroyed. In most of the populations, the policy of the Russian government before the Ukrainian leaders was of a colonial nature. It was reported that on the Ukrainian lands the Russian imperial legislation was in progress, especially of which there was a significant number of normative legal acts, assigned to legal promises for the violation of legislation. The main provisions of the normative legal acts were outlined, and the nutritional attraction was regulated to the extent of the fall, the fall, the Statute on the forest (1842, 1876, 1905), Criminality, the regulation of 1903, Charter about punishment that imposed by magistrates 1885 p. that in.

It was emphasized that, given the significant achievements in the codification of forest protection norms, the imperial forest legislation did not take into account the natural features of Ukrainian forests. A detailed update of the provisions of the Statute on Forests at the editorial office 1905 p. The examination of the right-handed persons, who have gone to the wicked codified act, was subdivided into groups: 1) the cutting of a state-owned forest for more than 10 trees on 100 skin trunks (Art. 762); 2) procurement of forest products in state-owned forests from a few, more than 10 per skin 100 units (Art. 763); 3) sale of forest received from the state free of charge (Art. 764); 4) sale of state forest, which was intended for use as raw material in enterprises (Art. 769); 5) sale of the forest from the list of materials, which were taken away from the peasant forests, due to the broken rules, the sale of the forest was 100% (Art. 777). At in the same section of Art. 671 regulated that in the breakdown of the fool's legislation, the winners were guilty of the paragraphs of the Code of Laws about punishment in 1885, as well as the Statute on punishment, which should be imposed by the magistrates of 1864 r. For its part, Art. 672 established liability of the fines for cutting the timber in the form of liabilities, so that the specified values in the lumber bill were transferred.

Key words: forestry law, legal responsibility, Russian Empire, Ukrainian forests, Statute on the forests, felling of forest, normative legal act.

Актуальність теми дослідження. З початку XVIII ст. починається новий етап розвитку української державності, пов'язаний із переходом частини українських земель під протекторат Росії, що зумовило поширення дії імперського законодавства на цих територіях. Період другої половини XIX – початку XX ст. – визначальний у розвитку імперського законодавства, оскільки

© М. В. Юркевич, 2020

тоді було ухвалено значну кількість нормативно-правових актів, зокрема й тих, що регулювали лісоохоронну сферу. Потрібно зазначити, що лісові ресурси на українських землях були різними за своїм складом, до того ж спостерігалася тенденція до їх погіршення. Як зазначають дослідники лісоохоронної справи, у середині XIX ст. площа, зайнята цим природним ресурсом, була в кілька разів більша, ніж та яку вони займають сьогодні. Такий стан речей пов'язаний із кризовим станом цього природного ресурсу, що потребує аналізу попередніх етапів розвитку законодавства, норм юридичної відповідальності за лісопорушення [1].

Метою статті є розгляд особливостей юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства в Російській імперії в період із другої половини XIX ст. – на початку XX ст.

Виклад матеріалів дослідження потрібно розпочати з характеристики лісового фонду в дев'яти українських губерніях, які входили до складу Російської імперії. Як вказує відомий український політичний діяч, лісівник за освітою М.Ю. Шаповал, основна частина лісів перебуває у власності: приблизно 65 % – у власності поміщиків, 20 % належало російській владі, 10 % – церквам, монастирям, 5 % – селянам [2, с. 20]. Учений звертає увагу на те, що багато поміщицьких лісів була в задовільному стані, а їхні власники отримували нагороди від російського уряду. Водночас здебільшого політика російської влади до українських лісів мала колоніальний характер, який призвів до їх масового знищення. Цілком зрозуміло, що на українських землях діяло російське імперське законодавство, особливістю якого була наявність значної кількості нормативно-правових актів, присвячених юридичній відповідальності за порушення лісового законодавства.

Одним із перших таких актів був ухвалений у 1842 р. Статут про ліси, який закріпив порядок користування різними категоріями лісових масивів, систему управління й контролю за використанням лісових ресурсів, встановив кримінальну відповідальність за лісопорушення та систему штрафів і такі правопорушення. Статут складався з п'яти глав, іменованих книгами. У вступній частині регламентувався поділ лісів на державні (казенні) та приватні. До державних лісів належали лісові масиви, які перебували в розпорядженні Міністерства державного майна, військового відомства, кабінетні ліси та ліси імператорської родини. Згідно із ст. 213, створювалася лісова сторожа, на яку покладався обов'язок охорони та захисту лісів від незаконних рубок і притягнення до відповідальності лісопорушників. Закон регламентував обов'язки помічників лісовиків: 1) охороняти ввірені їм лісові масиви від самовільних порубок і пожеж; 2) вживати заходів щодо припинення самовільних порубок і лісових пожеж із донесенням про те сільському старості для подальших з його боку розпоряджень; 3) спостерігати, щоб селяни в державних лісах проводили рубки й виконували правила. Нагляд за виконанням правил захисту від пожеж покладався на пожежних старост, які призначались із місцевих жителів та отримували платню від держави. Згідно із ст. 644 селяни, які збиралися підпалити траву, коріння, стерню, мали повідомити про це пожежного старосту.

Норми юридичної відповідальності за порушення лісового законодавства ввійшли до змісту Уложення про покарання кримінальні та виправні 1845 р. Зокрема, за незаконну рубку казенного (державного) лісу встановлювалося покарання згідно із ст. ст. 941–952, у змісті яких закріплювалися такі склади злочинів, як: незаконна порубка лісу; рубка лісу в більшій кількості, ніж вказано в лісорубному квитку; незаконна рубка без лісорубного квитка та інші. Як покарання ці норми передбачали грошові штрафи, розмір яких залежав від складу злочину, а також компенсацію вартості незаконно зрубаного лісу. Згідно із ст. 944, якщо самовільні порубники казенного лісу на першу вимогу лісової варти не припиняли своїх дій або під час затримання чинили опір, як заходи кримінального покарання застосовувалися міри покарання у вигляді биття різками, передачі до робочого будинку, виправних арештантських рот.

Наступна група – ст. 954 і ст. 955 – передбачала покарання за самовільний випас худоби в лісах. Зокрема, відповідно до ст. 955 пастух, який пас худобу в казенних і приватних лісах без відома власника лісу, підлягав покаранню різками в кількості від 10 до 15 ударів, а в разі, якщо винуватець не підлягав тілесним покаранням, то піддавався арешту на строк від 3 до 7 днів. Імперське законодавство встановлювало штрафи, згідно із ст. 958, за встановлення вуликів у казенних лісах без відповідного дозволу. Згідно зі ст. ст. 959–961 вводилися штрафні санкції щодо осіб, які самовільно ставили в лісах печі для отримання смоли, дьогтю, поташу, деревного вугілля або вапна. На додаток до цього ст. ст. 962–966 встановлювали штрафи за несвоєчасне вивезення зрубаного лісу, не очищення місць рубок і порушення правил їх проведення.

Враховуючи важливість корабельного лісу, який використовувався під час будівництва флоту, до Уложення про покарання кримінальні та виправні 1845 р. увійшла ст. 976, яка за порубку чи крадіжку таких лісів передбачала такі покарання. Санкції, закладені в ч. 1 цієї статті, передбачали позбавлення всіх прав і заслання в одну з віддалених губерній, а також тримання під вартою терміном від 3 до 6 місяців. У разі, якщо винний не звільнявся від тілесних покарань, то його віддавали в робочий будинок на строк від 6 місяців до одного року. Як вказувалося в ч. 2 ст. 976,

під час викрадання або незаконної рубки лісу, скоєної вдруге, винні підлягали позбавленню всіх прав, засланню в Тобольську губернію, і якщо вони не звільнялися від тілесних покарань, то присуджувалися до покарань різками й передавалися до виправних арештантських рот на термін від одного до двох років.

Значні зміни в лісоохоронному законодавстві відбулися після приходу до влади Олександра II, який провів у країні низку реформ. Зокрема, у цей період було ухвалено дві редакції Статуту про ліси 1857 і 1876 рр.; проведено Селянську реформу 1861 р., яка скасувала кріпосне право; реформу системи управління, судів та військову реформу; ухвалено дві редакції Уложення про покарання кримінальні та виправні 1866 і 1885 рр., а також «Статут про покарання, що накладаються мировими суддями» 1864 р.

Зокрема, до змісту Статуту про ліси 1857 р. ввійшла книга «О взысканиях и казаниях за нарушения лесных законов», яка складалася з двох розділів. У першому з них містилися матеріальні норми щодо відповідальності за лісові правопорушення, а у другому – процесуальні норми, які регламентували здійснення судочинства в цих справах. Як вказує В.О. Шишкін, систематизація інституту відповідальності за лісопорушення була побудована переважно на систематизації лісів залежно від виду власності, у якій вони перебували, а також від їхнього цільового використання [3, с. 157].

Юридична відповідальність за лісопорушення регламентувалася у: ст. 750 за перерубку лісу; ст. 753 – за втрату лісорубного квитка; ст. 755 – за видобування в казенних лісах смоли, дьогтю, поташу, деревного вугілля, лика; ст. 756 – наявність неклеймених дерев. Чинне в той період законодавство передбачало відповідальність за порушення правил вивозу лісу (ст. 775), у якому вказувалося, що в разі відсутності документів на такий ліс власник мав заплатити штраф залежно від виду деревини та її розміру. З метою підвищення контролю за станом лісів ст. 928 забороняла поселянам їздити без дозволу в казенних лісах, а за порушення цих норм винні особи мали сплатити штраф лісовому відомству. Комплекс заходів із протидії лісовим пожежам у Статуті про ліси 1857 р. регламентувався ст. 930, а на лісівників покладався обов'язок викопування рову та створення протипожежних меж.

До змісту Статуту 1864 р. «Про покарання, які накладаються мировими суддями» ввійшла ст. 155, яка передбачала відповідальність за викрадення з лісу дерев, самовільну порубку в лісах, проведену без вивезення зрубаних дерев, за що на винних у перший раз покладалася конфіскація викраденого або самовільно зрубаного лісу, а за вдруге скоєне правопорушення передбачалися конфіскація та грошовий штраф, який становив подвійну вартість викраденого або самовільно зрубаного лісу. У третій та наступний рази за такі правопорушення передбачалося грошове стягнення та ув'язнення на строк від одного до шести місяців. Імперське законодавство передбачало збільшення розміру санкцій у разі, якщо: 1) особи вчинили крадіжку або незаконну рубку, використовуючи різні технічні пристосування й засоби; 2) винні особи відмовилися повідомити своє ім'я або видали себе за іншу особу; 3) викрадення або порубку вчинено групою осіб; 4) злочин було скоєно з корисливих мотивів; 5) злочин був скоєний уночі; 6) було вирвано з коренем насіннєві або штучно посаджені дерева. Як зазначено у ст. 168, за самовільні порубки лісу встановлювалися покарання в разі: 1) розчищення чужих лісових угідь, розсадників без належного дозволу; 2) нанесення в чужому лісі насічок для добування смоли або соку. Зі свого боку, ст. 167 передбачала покарання за злісну непокору без насильства, яке було вчинено лісовим чиновником або сторожею під час самовільної порубки лісів, у вигляді грошового штрафу й арешту строком до одного місяця.

У 1876 р. набула чинності нова редакція Статуту про ліси, який складався з п'яти книг і 733 статей. Питанням юридичної відповідальності за лісопорушення була присвячена книга V «О взысканиях и наказаниях за преступления и проступки по лесной части». Зокрема, до лісопорушень належали: самовільні порубки (ст. 575); знищення лісів (ст. 579); невиконання заходів з охорони цього природного ресурсу від пожеж (ст. 582). Охорона лісів покладалася на губернських і місцевих лісничих, лісову сторожу та пожежних старост. Як вказувалося у ст. 599, гасінням пожежі мали керувати лісовий чиновник і становий пристав, на яких покладався обов'язок організації та проведення протипожежних заходів. В усіх випадках знищення лісу проводилося розслідування, а за завдання збитків, відповідно до ст. 578, винні особи мали їх компенсувати. Як вказує Е.С. Новосардова, Статут про ліси 1876 р. відрізнявся систематизацією покарань, з тексту було видалено занадто деталізовані правила, а також була спрощена процедура притягнення лісопорушників до відповідальності [4, с. 16].

Наступний історичний період характеризувався проведенням значного обсягу кодифікаційних робіт із метою підготовки нового Кримінального Уложення. Для розв'язання цього питання Олександр II доручив міністру юстиції Д.М. Набокову підготувати план і сформувати редакційну комісію, до складу якої ввійшли відомі юристи – професори М.С. Таганцев, І.Я. Фойницький, М.А. Неклюдов, В.К. Случевський. Враховуючи складність цього завдання, було вирішено підготувати нову редакцію Уставу про покарання, що накладаються мировими суддями 1885 р. До змі-

сту цього нормативно-правового акта ввійшли: ст. 154, яка встановлювала відповідальність за крадіжку лісу та інших матеріалів; ст. 155 – за крадіжку з лісу дерев і самовільну порубку; ст. 159 – за купівлю завідомо вкраденого чи самовільного зрубаного лісу; ст. 161 – за самовільний вивіз лісу без дозволу лісівника; ст. 165 – за порушення правил отримання та використання лісового квитка.

У цей історичний період у Російській імперії почався розвиток капіталізму, тому з метою отримання доходів поміщики почали масово продавати свої лісові угіддя чи проводити в них нічим необмежені рубки. Одночасно з цим селяни, які мали незначні лісові наділи, також почали проводити таку діяльність. У результаті таких дій було вирублено сотні тисяч гектарів високоякісного лісу, що призвело до зменшення врожаїв сільськогосподарських культур та обміління рік. Як вказує Е.Г. Істоміна, для розв'язання цього завдання міністр держмайна Російської імперії П.А. Валуєв надав до Ради міністрів проєкт нормативно-правового акта, спрямованого на захист лісів і проведення лісовідновлювальних робіт [5, с. 44]. Після досить складних перемовин між комісією та різними відомствами 4 квітня 1888 р. було ухвалено «Положення про збереження лісів», яке складалося з восьми розділів. Зокрема, згідно зі ст. 1 вводилася категорія захисних лісів, до яких належали ліси, які: 1) захищають морське узбережжя, річки, канали, водосховища; 2) стримують піски та зсуви ґрунту; 3) ростуть на горах, схилах і захищають землі. Нормативний документ поділяв ліси на дві категорії: захисні та незахисні. У захисних лісах встановлювався особливий режим і заборонялися будь-які рубки. На всі види робіт у таких лісах потребувався дозвіл губернського Лісоохоронного комітету. Головою цього органу, як і майже всіх колегіальних органів галузевого губернського управління, був губернатор, а до його складу входили губернський представник дворянства, представники власників лісів, губернський скарбник і лісничий. У незахисних лісах заборонялись суцільні порубки, а всі інші роботи здійснювалися з дозволу Лісоохоронного комітету. Закон встановлював таку організаційну структуру управління: 1) лісничий, кондуктори; 2) об'їздчики; 3) лісова сторожа. Інтерес викликає та обставина, що ліси, які визнавалися захисними, звільнялися від сплати будь-яких зборів, а під час проведення посадок нового лісу могли отримати від держави гроші на компенсацію своїх витрат.

Згідно з п. 1 ст. 4 «Положення про збереження лісів», за порушення встановлених планів рубок і за переведення лісових площ до іншого виду угідь передбачалося накладання штрафу, конфіскація незаконно зрубленого лісу та сплата лісових такс Міністерству держмайна. Як указувалося в п. 2 ст. 4, за переведення лісових земель до іншого виду угідь у захисних лісах на винних осіб накладався штраф розміром 5 руб. за кожних сто квадратних сажень розчищеної площі. Нормативно-правовий акт забороняв, згідно з п. 4, випас худоби в лісі, а також проведення побічних користувань, за що на винних осіб покладався штраф у розмірі до 10 рублів. Як зазначає відомий дореволюційний науковець С. Ведров, автори «Положення про збереження лісів» використовували під час підготовки його змісту французький закон 1875 р., згідно з яким усі ліси поділялися на дві категорії, у першій з яких діяла жорстка система заборон, а в другій державний контроль зводився до мінімуму [6, с. 34].

На початку XX століття в Російській імперії був підготовлений новий кримінальний кодекс – Кримінальне уложення 1903 р., яке підписав Микола II, але чинності набрали тільки окремі його розділи. Зокрема, ст. 624 цього документа передалося притягнення до відповідальності за самовільну порубку, викрадення лісу та накладання покарання: у перший раз – грошовий штраф не більш ніж 100 руб.; удруге – до закінчення двох років із дня відбуття покарання за попереднє таке ж діяння – арешт на строк не більш ніж три місяці; якщо воно учинено втретє або більше разів і в разі до закінчення двох років із дня відбуття покарання за попереднє таке ж діяння, передбачалося ув'язнення на строк до шести місяців. У разі, якщо самовільна порубка або крадіжка лісу була проведена кількома особами вночі або в лісі, гаях або ділянках, які мали категорію захисних або штучно розведених лісів чи масивів, обнесених канавою або огорожею, або якщо було зрубано насіннєве дерево, то передбачалося покарання у вигляді арешту строком до трьох місяців. На додаток до цього покаранню підлягали не тільки безпосередні учасники злочину, але й підбурювачі та пособники, тобто ті, що надали транспортний засіб або які повідомили про наявність цінного лісу, або які обіцяли допомогу в його реалізації. Зі свого боку, згідно з ст. 626 особи, винні у придбанні, зберіганні або приховуванні лісу для збуту, лісових виробів із матеріалів, здобутих злочинним шляхом, каралися грошовим штрафом до 100 руб.

У 1905 р. було ухвалено нову редакцію Статуту про ліси, що являв собою значний за обсягом документ і складався із шести книг, 47 глав і 815 статей. Відповідальність за порушення лісового законодавства знайшла відображення у книзі VI «О взысканіяхъ и наказаніяхъ за нарушеніе лесніхъ законовъ и о порядке производства делъ о преступленіяхъ и проступкахъ по лесной части», яка систематизована на рис. 1.

Розгляд правопорушень, які ввійшли до змісту цього кодифікованого акта, дає змогу розділити їх на групи: 1) перерубка казенного лісу більш ніж 10 дерев на кожних 100 стволів (ст. 762); 2) заго-

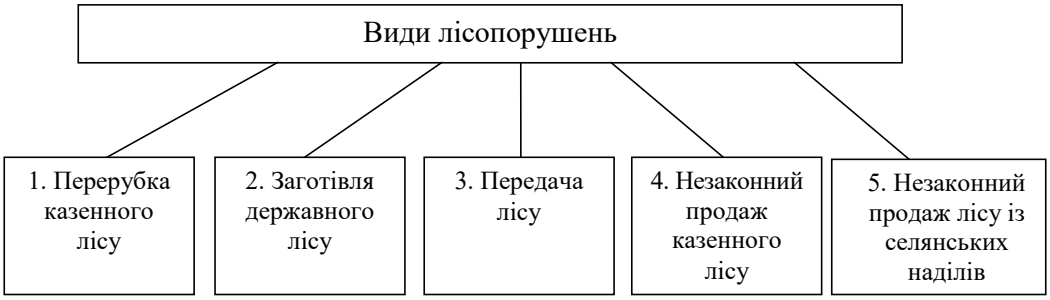

Рис. 1. Види лісопорушень згідно зі Статутом про ліси 1905 р.

тівля лісових виробів у казенних лісах у кількості більш ніж 10 на кожних 100 одиниць (ст. 763); 3) продаж лісу, отриманого від держави безплатно (ст. 764); 4) продаж казенного лісу, який був призначений на використання як сировина на підприємствах (ст. 769); 5) продаж лісу чи лісоматеріалів, отриманих у селянських лісах, із порушенням правил стосовно вимог продажу лісу (ст. 777). У цьому ж розділі ст. 671 регламентувала, що в разі порушення лісового законодавства, винні підлягали покаранню згідно з пунктами Уложення про покарання 1885 р., а також зі Статутом про покарання, що накладаються мировими суддями 1864 р. Зі свого боку, ст. 672 встановлювала відповідальність у вигляді штрафів за рубку лісу в обсягах, що перевищують вказані значення в лісорубному квитку. За рубку щоглових та інших заборонених дерев, скоєну багаторазово, ст. 155 Статуту передбачалася відповідальність у вигляді ув'язнення на строк від одного до шести місяців. У ст. 768 вказувалося, що у випадках рубки в казенних і заводських лісах в обсягах більших, ніж вказано в дозволі заводської контори, на винну особу накладається штраф. Значна увага у Статуті про ліси 1905 р. приділялася боротьбі з лісовими пожежами й нормам відповідальності за порушення протипожежних правил.

Відповідно до процесуальних норм, які регламентували здійснення судочинства в цих справах, згідно з приписами ст. 791 Статуту про ліси 1905 р., розгляд таких справ, передбачених ст. ст. 762–764, 769, 777 та 779, здійснювався управліннями казенними лісами шляхом накладання штрафів, передбачених ст. 762, а з метою їх стягнення справи передавалися до поліції. Важливість цього кодифікованого акта була пов'язана з тим, що в ньому, як вказує М.О. Тяпкін та Е.В. Демчик, чітко регламентувалася суб'єктивна сторона кримінального злочину у вигляді самовільної порубки лісу [7, с. 148]. Такий підхід збігається із сучасною доктриною кримінально-правової характеристики самовільної порубки лісу, яка як основну ознаку такої протиправної поведінки передбачає наявність активної поведінки винної особи, що мала прояв у формі конкретної дії.

Висновки. Загалом, дореволюційне лісове законодавство характеризувалося чітким встановленням складом правопорушень, детально регламентувало відповідальність за такі дії та передбачало обов'язок обвинуваченої особи відшкодувати збиток, розрахований за спеціальними таксами.

У цей період було ухвалено важливі нормативно-правові акти, що регулювали питання притягнення до відповідальності за лісопорушення, зокрема Статут про ліси (1842 р., 1876 р., 1905 р.), Кримінальне уложення 1903 р., «Положення про збереження лісів» 1888 р., Устав про покарання, що накладаються мировими суддями 1885 р. та інші. Незважаючи на значні досягнення в кодифікації лісоохоронних норм, імперське лісове законодавство не враховувало природних особливостей українських лісів, водночас усі статути про ліси передбачали відмінності в лісокористуванні та управлінні лісами, наприклад, Курлянської губернії, Царства польського, Донського війська, Забайкальських територій тощо. Це призвело до хижацького використання лісового фонду в дев'яти українських губерніях та знищення багатьох лісових масивів.

Література

1. Природа и население Слободской Украины. Харьковская губерния : Краеведческое пособие / сост.: А.С. Федоровский, Д.К. Педаев и др. Харьков : [б.и.], 1918.

2. Шаповал М.Ю. Лісова справа на Україні (до аграрного питання). Вовча : Друкарня Каси Дрібного Кредиту, 1918. 48 с.

3. Шишкин В.А. Особенности закрепления норм об ответственности за лесонарушения в «Уставе Лесном» (ч. 1 т. VIII «Свода законов Российской империи). *Гуманитарные и юридические исследования*. 2017. № 4. С. 156–162.

4. Новосардова Э.С. Кодификация лесного законодательства России в XIX в. *Общество и право*. 2009. № 4. С. 13–17.

5. Истомина Э.Г. Лесоохранительная политика России в XVIII – в начале XX века. *Отечественная история*. 1994. № 4. С. 34–51.

6. Ведров С.В. О лесоохранении по русскому праву. Санкт-Петербург : Тип. В. Безобразова и Ко, 1878. 232 с.

7. Тяпкин М.О., Демчик Е.В. Характеристика самовольной порубки леса в исторической ретроспективе. *Исторические науки и археология*. 2017. С. 145–152.

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

UDC 342
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.138

Ye. I. Bilokur
PhD in Law,
Associate Professor at the Department of Administrative and Financial Law
National University "Odessa Law Academy"
orcid.org/0000-0002-9006-9444

THE DEFINITION OF PUBLIC ADMINISTRATION: TOWARDS A FRAMEWORK FOR ANALYSIS

The article analyzes the concept of "public administration" as the basic category of the updated doctrine of administrative law. Critical analysis of existing approaches to the definition of this category is carried out. It has been discovered that scientific discussions among the national scholars-administrators concerning the content of the term "public administration" began as a consequence of the direct translation of the English term "public administration", but by a second-time was followed as scientific search for the content load. The emphasis is placed on the fact that the scientific search for the content load of the term «public administration» should correspond to the logic of the system connections of the conceptual terminology apparatus of the administrative-legal science in general and to take into account that the process of adaptation of the category "public administration" into the national legal-administrative doctrine side-by-side happens along the delineation with the category of "state administration". It is emphasized the need to consider the specifics of public administration through the prism of quantitative and qualitative indicators. Taking into account the established peculiarities of public administration, in the conclusions an author's definition of this concept is given. As a conclusion from the study, it is emphasized that public administration should be perceived in the scope of all administrative relations governed by administrative law, not limited to management because the theoretical study of non-governmental areas has led to the adoption of the concept of "public administration". The article states that public administration covers advisory, organizational and administrative activities and the provision of civil services, and its subjects are professionally trained people – public servants who perform specified types of work in government, self-government and civil structures. It is noted that the necessity of improving the conceptual-categorical apparatus of administrative law is systematically connected with the necessity of improving the practice of law enforcement in public-legal relations, taking into account the peculiarities of the sphere of public administration.

Key words: public administration, state management, public management, administrative law, subject of administrative law, governance, conceptual-terminology apparatus.

Білокур Є. І. **ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ»: ДО СТВОРЕННЯ ОСНОВИ ДЛЯ АНАЛІЗУ**

У статті здійснено аналіз поняття «публічне адміністрування» як засадничої категорії оновленої доктрини адміністративного права. Здійснено критичний аналіз існуючих підходів до визначення даної категорії. З'ясовано, що наукові дискусії серед вітчизняних науковців-адміністративістів щодо змісту терміна «публічне адміністрування» почалися як наслідок прямого перекладу англомовного поняття «public administration», а вже вторинно послідкував науковий пошук змістовного навантаження. Акцентується увага на тому, що такий науковий пошук повинен відповідати логічності системних зв'язків понятійно-термінологічного апарату адміністративно-правової науки в цілому та враховувати, що процес адаптації категорії «публічне адміністрування» у вітчизняну адміністративно-правову доктрину бік-о-бік відбувається поряд із розмежуванням із категорією «державне управління». Наголошується на необхідності розгляду специфіки публічного адміністрування крізь призму кількісно-якісних показників. З урахуванням установлених особливостей публічного адміністрування у висновках надається авторське визначення даного поняття. Як висновок із дослідження підкреслюється, що публічне адміністрування повинно сприйматися в межах усіх адміністративних відносин, що регулюються адміністративним правом, не обмежуючись державним управлінням, оскільки теоретичне вивчення саме неуправлінських сфер призвело до прийняття концепції «публічне адміністрування». У статті зазначається, що публічне адміністрування охоплює консультативну, організаційну та адміністративну діяльність та надання адміністративних послуг, а його суб'єктами є професійно підготовлені люди – публічні службовці, які виконують певні види роботи в органах державної влади та місцевого самоврядування. Зазначається, що необхідність удосконалення понятійно-категоріального апарату адміністративного права є системно пов'язаною з необхідністю вдосконалення практики правозастосування в публічно-правових відносинах з урахуванням особливостей сфери публічного адміністрування.

Ключові слова: публічне адміністрування, державне управління, публічне управління, адміністративне право, предмет адміністративного права, врядування, понятійно-термінологічний апарат.

© Ye. I. Bilokur, 2020

Introduction. Intellectual and practical endeavors almost always demand theory to help make sense of the complex legal realities. But the theory (administrative science) will be useful for the practice (public administration activities) if the conceptual and terminological apparatus of administrative and legal science will meet the criterion of consistent logical connections between the categories used. Therefore, the terms used to describe some concepts should be system-related. Recently, a significant number of articles, scientific and scientific-methodical developments have been published, devoted to a study of the meaning of public administration, due to Ukraine's entry into European and world educational and scientific space. However, it should be noted that the theory and practice of using the term "public administration" do not always reflect a qualitative change in the objective realities of public life. The conceptual interpretation of public administration is often reduced either to a mechanical replacement of the term state management or to an artificial "novelty" and destructive interpretation of this phenomenon. Thus, the challenge of understanding public administration is still enduring in the legal sciences.

The aim of this paper is two-fold: first, to outline a conceptual framework on the terminological characteristic of public administration; and secondly, to coordinate the theoretical understanding of public administration with the objective realities of Ukrainian public administration.

Such well-known specialists in the field of administrative law and the science of public administration as V.B. Averyanov, V.M. Bevzenko, V.A. Kolesnikova, K. Kolpakov, T. Kondratyuk, V.V. Korzhenko, A.V. Kuzmenko, R.S. Melnik, et al., were involved in researching the content of public administration. Despite this, the problems associated with a methodologically clear definition of public administration have not been resolved, which makes it possible to present the author's research.

Results. To refer to the activity of coordinating the work of people different terms are used: "ordering", "management", "administration", "governance", etc. "Ordering" – is the most general term. It extends over a wide range of diverse objects, phenomena, and processes, for example, technical systems; economic systems; social systems; government systems, etc. "Management" – used mainly to characterize the ordering of commercial organizations (enterprises). "Administration" – applies to the management of public institutions or to indicate the processes of managing the activities of the enterprise management apparatus.

In the Ukrainian language, "ordering" is the most common term among those that denote various ways of regulating the influence of social actors on society – to coordinate it, ensure stability, and purposeful development. Its varieties reflect in terms such as state management, administration, governance, management, economic regulation, and others. Some of them prevail in the public sector of social life, others – in private, but in recent decades there has been an interweaving of most of these types of governance in both sectors.

The term "public administration" used to be translated as "state management" for a long time. However, the scientific community has long debated about the substantive differences of public administration, and the fallacy of such a translation is beyond doubt. It should be noted that the term "public administration" and scientific discussions among Ukrainian scholars-administrators about its content began as a result of a direct translation of the English concept of "public administration" and already secondarily followed the scientific search for meaning. Thus, since the term public administration has a foreign origin, first of all, the study of this category cannot be carried out procedurally correct without considering its interpretation in Western legal doctrine.

There are two approaches to understanding the content of public administration: "American" and "European" (the title "American" and "European" approach indicate the countries and so-called developed schools of management). Under the "American" approach, public administration is a field that includes the legislative, executive and judicial branches of powers, and under the so-called "European" approach, public administration is a sub-branch of law [1, p. 63–64]. Thus, the first approach involves a combination of political, legal and administrative functions, and the second – their delimitation, i.e. the definition of public administration as all non-legislative and non-judicial activities of the state. As an example of the definition of "public administration" in Western literature through the concept of "executive power" we can cite what is provided by the world-famous Encyclopedia Britannica: "Today public administration is often regarded as including also some responsibility for determining the policies and programs of governments. Specifically, it is the planning, organizing, directing, coordinating, and controlling of government operations" [2].

Broad and narrow approaches to public administration are similar. Broadly defined public administration is the whole system of administrative institutions with a hierarchy of power, through which the responsibility for the implementation of state decisions goes from top to bottom. That is, public administration is a coordinated group action on public affairs, which: related to the three branches of government (legislative, executive and judicial; are substantial in public policy making; are part of the political process; significantly different

from private sector management. In a narrow sense, public administration is related to the executive branch, the professional activities of civil servants [3, p. 7–8]. Each of these approaches is acceptable at a particular theoretical and methodological level of research. Given the specifics of administrative law research and given the constitutional principle of separation of powers, each component of which is embodied in a particular form (public administration is mainly a form of the executive branch) – public administration considered under "narrow interpretation".

While the conceptual interpretation of public administration, it is impossible to avoid the process of adaptation of the term "public administration" to the Ukrainian administrative and legal doctrine, which is side by side along with the distinction with "state management". The concept of "state management" has been widespread in the theory of administrative law since Soviet times and was defined based on a broad or narrow interpretation. In a narrow sense, the category of state management reflects a relatively independent type of state activity, which is carried out by a particular part of state authorities. In a broad sense, state management is defined as all activities of the state, i.e. all forms of state power in general. Characteristics of the state-administrative influence during the Soviet period of national history were the methods of administrative prescriptions and direct administration. The new vectors of power of state influence were caused by the proclamation of Ukraine's independence and the formation of the concept of a "service" state. Undoubtedly, the regulatory influence of the new public institutions could no longer be characterized in the context of the Soviet model of state management.

The approval of the "human-centered" model led to the perception that the state should provide, serve society besides the parallel development of administrative law theory has led to a qualitative revision of the subject and method of the branch and, consequently, a gradual departure from its managerial understanding. Back in 2003, V.B. Averianov noted that such an interpretation of administrative law is erroneous because most of the subject of the branch is not administrative: the use of administrative coercion, complaints' consideration, consideration of individual administrative cases and the adoption of individual acts, administrative services, binding decisions on individuals [4, p. 8–9]. Namely, in this context, the term "public administration" has become widespread, which is intended to denote the whole complex of social relations governed by the relevant branch of law. Thus, V. Kolpakov and T. Matselyk identified two integral categories of its subject: public administration and power relations, aimed at implementing the purpose of public administration [5, p. 113–114].

However, not all modern studies reflect some substantive changes in the nature of power and administrative activities and, accordingly, in the conceptual apparatus of administrative law but, as O.I. Mykolenko noted, some scholars (since the mid-'90s), especially those who were concerned with the problems of the subject of administrative and legal regulation, drew attention to the fact that the category of "state management" has lost its methodological properties [6, p. 103].

The term public administration continues to denote various aspects of legal existence without acquiring the marked qualitative specificity, for example: 1) as a component of management, which is a procedure for implementing decisions implemented in the management system [7, p. 3]; 2) as a bylaw, legal and authoritative activity of state bodies of executive and administrative nature, aimed at implementing laws, practical implementation of tasks and functions of the state, through which the organizing influence on social relations in all spheres of society is conducted [8, p. 130].

In the modern Odessa school of law, it is offered to trace the specificity of public administration through a prism of quantitative and qualitative indicators. Namely, the first distinctive determinant is quantitative. As I.P. Yakovlev noted in the dissertation research, the quantitative plane "is obvious to public law science, is already manifested at the level of etymological comparisons and consists in the common judgment of a relatively larger volume of the public. The subjects of public power are state authorities, authorities of the Autonomous Republic of Crimea, local governments, organizations with delegated powers, and it is possible that other public authorities". The aforementioned indicates that the "state" is one of the components of the "public". The qualitative difference between public administration and state management lies in several aspects. First, it contains an indication of the main value-target component of administrative measures: public interest; secondly, the term "public" additionally states the need for informational interaction of the subjects of power with society. At the same time, the prompt dissemination of reliable data on the goals and methods of managerial influence, citizens' rights, and the procedure for their implementation should take place not only at the initiative of the public, in response to requests from its representatives or organizations (forced information), but also on the initiative of government institutions (voluntary information) [9, p. 23–26].

Such qualitative and quantitative components argue the development of domestic scientific legal awareness. Continuing this vector of research, such characteristics are primarily manifested in the renewal of forms and methods of administration

compared to state management, the introduction of dispositive principles in relations between state and society, holding decentralization of power, etc. The elucidated quantitative and qualitative aspect once again confirms the expediency of understanding administration through management, updated on the principles of the "service state", openness, cooperation with the public.

A similar opinion on the extension of the management approach is reflected in the new version of the Code of Administrative Proceedings (hereinafter – CAP). Therefore, the analysis of the provisions of Art. 4 of the CAP, which contains the definition of the main terms of administrative proceedings, concluded that determining the substantive activity of the subject of power, the legislator draws attention to the fact that it is associated with the implementation of not only public administration functions, including delegated powers, but also with the provision of administrative services [10].

It should be noted that some scholars consider the category of "public administration" only concerning the external actions of public administration. As noted by V.M. Bevzenko and R.S. Melnyk, "... is not a public administration activity related to the internal organization of the functioning (reorganization of units, transfer of civil servants, implementation of disciplinary responsibility, etc.) of public authorities. This activity can be called internal management, which, however, as well as public administration, is governed by the rules of administrative law" [11, p. 41].

However, the study of the term public administration should be conducted through the allocation of the socially-oriented and intra-oriented component of the functional content, similar to the determination of socially-oriented and internally-oriented functions of public administration [12, p. 69–70]. The author considers that the organizational and regulatory activities of the subjects of power have the same content as the externally oriented part of public administration, and, therefore, they should not oppose each other based on the criterion of activity.

In this regard, the internal-oriented part of public administration gains new features considering the improvement of public administration technology. In modern public administration, it is overwhelmingly important to use management tools with the peculiarities of the administrative sphere. Therefore, the conceptual and terminological apparatus use the term "administrative management". Accordingly, the peculiarities of management style in the public sphere, in other words, administrative management, can be considered as related to the doctrine of modern administrative law, because all principles and mechanisms of effective public authority must be reflected in the powers, competencies, methods of public administration [13, p. 55].

Conclusions. The article deduces that public administration is a dynamic force which definition has not fully come to its perfection. However, public administration is a reality without which the public-power mechanism and the modern science of administrative law cannot function. From all the definitions listed above, it is obvious that there is no currently accepted definition of public administration. However, in most cases, public administration has to do with the governing or administration of the people in a particular enclave towards rendering services that will improve the quality of life of the people. As a conclusion from the study, it is emphasized that public administration should be perceived in the scope of all administrative relations governed by administrative law, not limited to management because the theoretical study of non-governmental areas has led to the adoption of the concept of "public administration". Giving conceptual and terminological characteristics to public administration, scientists must take into account the quantitative and qualitative features of this term. The article states that public administration covers advisory, organizational and administrative activities and the provision of civil services, and its subjects are professionally trained people – public servants who perform specified types of work in government, self-government and civil structures. Along with the subsystem of public administration, and in the hierarchical structures – above it, there is a subsystem of governance: the adoption and implementation of socially meaningful decisions in various areas of public policy. But rationally, as the conclusion, public administration may be held to cover the organization, powers, duties, and functions of public authorities of all kinds engaged in administration; their relations with one another and with citizens and non-governmental bodies; legal methods of controlling public administration; and the rights and liabilities of officials. In other words, substantive and procedural provisions relating to central and local governments and review of administrative offenses constitute the public administration matters of administrative law.

References

1. Державне управління : Словн.-довід. / уклад. : В.Д. Бакуменко (кер. творчого кол.) та ін. ; за заг. ред. В.М. Князєва, В.Д. Бакуменка. Київ : Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.

2. Public administration. *The New Encyclopedia Britannica.* URL: http://www.britannica.com/EBchecked/topic/482290/public-administration

3. Нагаєв В.М. Публічне адміністрування : електронний навчальний посібник. Харків : ХНАУ, 2018. 278 с. URL: http://dspace.knau.kharkov.ua/jspui/bitstream/123456789/1076/1/ЕЛЕКТР_ПОСИБ._ПУБЛ._АДМ._2018_.PDF

4. Авер'янов В.Б. Реформування українського адміністративного права: необхідність переосмислення теоретичних постулатів. *Актуальні проблеми держави і права.* 2003. Вип. 19. С. 6–9.

5. Колпаков В., Мацелик Т. Предмет адміністративного права: оновлення парадигми. *Право України*. 2010. № 8. С. 110–115.

6. Миколенко О.І. Поняття «державне управління» і «публічне адміністрування» в категоріальному апараті адміністративного права. *Правова держава.* 2018. № 30. С. 101–107. doi: https://doi.org/10.18524/2411-2054.2018.30.132859

7. Колесникова К.О. Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел *Теорія та практика державного управління.* 2013. Вип. 3 (42). 8 с. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/tpdu/2013-3/index.html

8. Сівков С.В. Публічне адміністрування соціальної сфери Міністерством соціальної політики України. *Право і суспільство*. 2012. № 4. С. 129–133.

9. Яковлєв І.П. Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі : дис. ... канд. юридичних наук. Одеса, 2016. 224 с.

10. Кодекс адміністративного судочинства : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. Дата оновлення: 15.08.2020 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15 (дата звернення: 01.11.2020 р.).

11. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право : навчальний посібник. Київ : Ваіте, 2014. 376 с.

12. Білокур Є.І. Функції державного управління: поняття, особливості, правове регулювання : дис. ... канд. юрид. наук. Одеса, 2015. 194 с.

13. Білокур Є.І. Щодо категорії «адміністративний менеджмент» у доктрині українського адміністративного права. *Традиції та новації юридичної науки: минуле, сучасність, майбутнє* : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (19 травня 2017 р., м. Одеса) : у 2 т. Одеса : «Гельветика», 2017. Т. 2. С. 55–57.

УДК 342
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.139

Т. І. Білоус-Осінь
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0001-5343-3756

О. Є. Панфілов
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного і фінансового права
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0003-2259-0403

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДИСТАНЦІЙНОГО НАВЧАННЯ У СФЕРІ ВИЩОЇ ОСВІТИ

Статтю присвячено дослідженню адміністративно-правового забезпечення дистанційного навчання у сфері вищої освіти. Визначено, що з метою забезпечення права на освіту в умовах дії карантину актуалізовано практику використання дистанційної форми навчання. При цьому дистанційне навчання реалізовується шляхом: застосування дистанційної форми як окремої форми навчання; використання технологій дистанційного навчання для забезпечення навчання в різних формах.

Проаналізовано якісно-змістовні ознаки дистанційного навчання у сфері вищої освіти як спосіб навчального процесу, педагогічної технології, спосіб управлінського впливу у сфері освіти та форми навчання. Встановлено, що дистанційне навчання передбачає отримання освітніх послуг на відстані за допомогою комп'ютерних і комунікаційних технологій через цілеспрямовану і контрольовану самостійну діяльність здобувача вищої освіти, який може навчатися в зручному для себе місці, за індивідуальним розкладом, використовуючи комплекс спеціальних засобів дистанційного навчання і погоджену можливість взаємодії з викладачем. Вбачається доцільним використання комплексного підходу до визначення дистанційного навчання у сфері вищої освіти, за якого кожна його змістовно-якісна характеристика буде врахованою.

Визначено, що процес дистанційного навчання являє собою передачу інформації певного змісту (знання, вміння, навички), кінцевою метою якого є здатність здобувача вищої освіти використовувати цю інформацію у своїй діяльності.

Звернуто увагу на відсутність визначеної процедури переходу на дистанційне навчання за вибором здобувача вищої освіти, неналежний рівень авторизованого доступу до інформаційно-комунікаційних інструментів організації дистанційного навчання; відсутність критеріїв перевірки результатів виконання навчальних планів здобувачами вищої освіти тощо. Необхідним видається побудова інституційної системи забезпечення дистанційного навчання в Україні, діяльність якої має бути спрямовано на вироблення якісно-змістовних елементів системи дистанційного навчання.

Ключові слова: вища освіта, виконавчо-розпорядча діяльність, карантин, дистанційне навчання, інформаційно-телекомунікаційні технології.

Bilous-Osin T. I., Panfilov O. Ye. **ADMINISTRATIVE AND LEGAL SUPPORT OF DISTANCE STUDYING IN THE FIELD OF HIGHER EDUCATION**

The article is devoted to the study of administrative and legal support of distance studying in the field of higher education. It is determined that in order to ensure the right to education under quarantine, the practice of using distance studying has been updated. In this case, distance studying is implemented by: using distance learning as a separate form of studying; use of distance studying technologies to provide studying in various forms.

Qualitative and meaningful features of distance studying in the field of higher education as a way of educational process, pedagogical technology, a way of managerial influence in the field of education and forms of education are analyzed. It is established that distance studying involves receiving educational services at a distance using computer and communication technologies through purposeful and controlled independent activities of the applicant, who can study in a convenient place, on an individual schedule, using a set of special distance learning tools and agreed possibility of interaction with the teacher. It is considered expedient to use a comprehensive approach to the definition of distance studying in higher education, in which each of its content and quality characteristics will be taken into account.

It is determined that the process of distance studying is the transfer of information of a certain content (knowledge, skills, abilities), the ultimate goal of which is the ability of the applicant to use this information in their activities.

Attention is drawn to the lack of a defined procedure for the transition to distance studying at the choice of the applicant, higher level of authorized access to information and communication tools for distance studying; lack of criteria for verifying the results of the implementation of curricula by higher education students, etc. It seems necessary to build an institutional system for distance studying in Ukraine.

Key words: higher education, executive and administrative activity, quarantine, distance studying, information and telecommunication technologies.

© Т. І. Білоус-Осінь, О. Є. Панфілов, 2020

Постановка проблеми. Впровадження дистанційного навчання у сферу вищої освіти та вироблення нормативно-інституційних механізмів його функціонування обговорювалось уже тривалий період. Так, сучасне інформаційне суспільство характеризується повсюдним використанням інформаційних і комунікаційних технологій, у тому числі дистанційних освітніх технологій як засобів підвищення ефективності професійної і освітньої діяльності. Загроза поширення коронавірусної інфекції 2019 року (далі – COVID-19) опосередкувала впровадження суттєвих змін у звичний стан та динаміку суспільних відносин. Тому станом натепер упровадження дистанційного навчання у сферу вищої освіти є безальтернативним кроком її збереження взагалі. Необхідним видається вироблення як довгострокової концепції сталого розвитку системи управлінського впливу в умовах карантинного режиму, так і одночасного моніторингу існуючих та виникаючих проблем у сфері вищої освіти. При цьому невід'ємним елементом такої системи є дистанційне навчання, як універсальна, синтетична, інтегральна, гуманістична форма навчання, що створює необхідні умови для здобувачів освіти та є адаптованою до базового рівня знань і до конкретних цілей того, хто навчається.

Суттєвий науковий внесок у розробку концептуальних засад публічного адміністрування у сфері вищої освіти було зроблено такими вченими, як: В.Ю. Биков, М.П. Боцула, Л.Р. Біла-Тіунова, В.П. Кашицин, С.В. Ківалов, Д.Л. Кречман, І.В. Плахотник та ін. Водночас значна кількість питань, пов'язаних з дистанційним навчанням, залишається невирішеною, особливо в контексті тих змін, які опосередковані впровадженням в Україні карантину, що свідчить про актуальність вибраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження адміністративно-правового забезпечення дистанційного навчання у сфері вищої освіти.

Виклад основного змісту. В Україні право на освіту передбачено ст. 53 Конституції України та виражено через такі правомочності, як: право на безперешкодний доступ до отримання освіти, право на безоплатність отримання освіти та право на отримання освіти мовою національних меншин у разі потреби [1]. Право на освіту стосується будь-якого рівня освіти, форми і виду, в тому числі професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої освіти та освіти дорослих [2]. Право на освіту забезпечується державним фінансуванням відповідних соціально-економічних, освітніх і наукових програм, створенням умов для ефективного і доступного отримання освітніх послуг. Загалом, вища освіта є сукупністю систематизованих знань, умінь і практичних навичок, способів мислення, професійних, світоглядних і громадянських якостей, морально-етичних цінностей, інших компетентностей, здобутих у закладі вищої освіти (науковій установі) у відповідній галузі знань за певною кваліфікацією на рівнях вищої освіти, що за складністю є вищими, ніж рівень повної загальної середньої освіти [3].

Для виконання поставлених завдань держава в особі уповноважених органів має вживати всіх необхідних заходів, включаючи забезпечення доступу до вищої освіти в будь-яких умовах, включаючи функціонування суспільних відносин у сфері освіти в умовах дії карантину [4]. У такій ситуації способом забезпечення права на вищу освіту стало використання дистанційної форми навчання замість очної та заочної форм.

Єдиного трактування поняття категорії «дистанційне навчання» не вироблено дотепер. Дистанційне навчання у сфері вищої освіти може розглядатись як: 1) спосіб навчального процесу; 2) педагогічна технологія; 3) спосіб управлінського впливу у сфері освіти; 4) форма навчання.

Дистанційне навчання як спосіб навчального процесу означає таку його організацію, за якої викладач розробляє навчальну програму, що головним чином базується на самостійному вивченні її здобувачем освіти. Вказане освітнє середовище характеризується тим, що здобувач вищої освіти відокремлений від викладача в просторі та/або в часі. Водночас здобувач вищої освіти та викладач мають можливість здійснити діалог за допомогою засобів телекомунікації [5, с. 42].

Дистанційне навчання як педагогічна технологія відрізняється від традиційних очної та заочної [6, с. 357], оскільки детермінується не лише розширенням спектру носіїв інформації і засобів доступу до них, але й наявністю постійного спілкування між викладачем і здобувачем вищої освіти через телекомунікаційні канали. Таким чином, вплив дистанційності на навчальний процес стосується інформаційно-освітньої системи віддаленого доступу, заснованої на сучасних інформаційних технологіях.

Визначення дистанційного навчання як способу управлінського впливу у сфері освіти опосередковано трактуванням цього поняття як діяльності щодо здійснення цілеспрямованого методичного керівництва освітньо-пізнавальною діяльністю та розвитком осіб, що знаходяться на відстані від освітнього закладу і не вступають у постійний контакт з його науково-педагогічним персоналом [7, с. 381].

Що стосується визначення дистанційного навчання як форми навчання, доцільним є його тлумачення як універсальної, синтетичної, інтегральної, гуманістичної форми навчання, яка створює умови для можливостей віддаленого навчання [8, с. 158]. Аналогічне трактування взято за основу українськими фахівцями під час створен-

ня Українського центру дистанційної освіти, якими вказано, що під дистанційною формою освіти можна розуміти таку форму, яка використовує глобальні комп'ютерні комунікації типу Інтернет і базується на індивідуальній роботі здобувачів вищої освіти з відповідним чином структурованим освітнім навчально-методичним забезпеченням [9, с. 324].

Концептуально дистанційне навчання передбачає отримання освітніх послуг на відстані за допомогою комп'ютерних і комунікаційних технологій через цілеспрямовану і контрольовану самостійну діяльність здобувача вищої освіти, який може навчатися в зручному для себе місці, за індивідуальним розкладом, використовуючи комплекс спеціальних засобів дистанційного навчання і погоджену можливість взаємодії з викладачем. Вбачається доцільним використання комплексного підходу до визначення дистанційного навчання у сфері вищої освіти, за якого кожна його змістовно-якісна характеристика буде врахованою.

Першочергово дистанційне навчання тлумачилось статтею 49 Закону України «Про вищу освіту», як аналог заочної форми навчання, але вказана норма втратила чинність [10]. Законом України «Про вищу освіту» дистанційне навчання віднесено до інституційної форми навчання на рівні з очною, заочною та мережевою формами [2]. Змістовно повніше визначення дистанційного навчання міститься в чинному Положенні про дистанційне навчання, яке закріплено наказом Міністерства освіти та науки України. Відповідно, дистанційне навчання – це індивідуалізований процес набуття знань, умінь, навичок і способів пізнавальної діяльності людини, що відбувається через взаємодію віддалених один від одного учасників навчального процесу в спеціалізованому середовищі і функціонує на базі сучасних психолого-педагогічних та інформаційно-комунікаційних технологій. При цьому дистанційне навчання реалізовується шляхом: а) застосування дистанційної форми як окремої форми навчання; б) використання технологій дистанційного навчання для забезпечення навчання в різних формах [11].

Дистанційна форма навчання опосередковує специфіку проведення навчальних занять, а саме: 1) отримання навчальних матеріалів, спілкування між суб'єктами дистанційного навчання під час навчальних занять забезпечується передачею відео-, аудіо-, графічної та текстової інформації в синхронному або асинхронному режимі; 2) практичне заняття, яке передбачає виконання практичних (контрольних) робіт, відбувається дистанційно в асинхронному режимі (окремі практичні завдання можуть виконуватись у синхронному режимі, що визначається робочою програмою навчальної дисципліни); 3) лабораторне заняття проводиться очно в спеціально обладнаних навчальних лабораторіях або дистанційно з використанням відповідних віртуальних тренажерів і лабораторій; 4) до інших видів навчальних занять під час здійснення навчального процесу можуть відноситись: ділові ігри, виконання проектів у групах тощо; 5) практична підготовка здобувачів вищої освіти, які навчаються за дистанційною формою навчання, проводиться за окремо затвердженою навчальним закладом програмою.

Специфіка дистанційного навчання у сфері вищої освіти в порівнянні з традиційними її формами полягає в таких ознаках, як:

1) гнучкість дистанційного навчання, що забезпечується: а) відсутністю вимоги до здобувачів вищої освіти відвідувати регулярні заняття у вигляді лекцій та практичних занять; б) створені можливості навчання у зручний для здобувачів вищої освіти час, у вибраному ними місці та в межах, необхідних для освоєння навчального матеріалу;

2) паралельність програм дистанційного навчання, що надає можливість поєднання основної професійної діяльності з навчанням «без відриву від виробництва»;

3) «далекодія» дистанційного навчання, яка визначає необов'язковою близьку дистанцію під час надання освітніх послуг та нівелює віддаленість між місцем знаходження студента та навчальним закладом як перешкоди для ефективного освітнього процесу;

4) широке охоплення дистанційного навчання, що надає можливість одночасного навчання великої кількості здобувачів вищої освіти, яким надано доступ до джерел навчальної інформації (електронних бібліотек, баз даних), а також вибір у способі спілкування з іншими учасниками освітнього процесу;

5) рентабельність дистанційного навчання, що досягається за рахунок ефективного використання існуючих інфраструктурних ресурсів і технічних засобів інформаційних технологій, а також подання концентрованого та уніфікованого змісту навчальних матеріалів;

6) переоцінка статусу викладача («тьютора»), яка передбачає покладення на нього функцій з координування пізнавального процесу, коригування курсу навчальної дисципліни, консультування, керівництво навчальними проектами тощо. При цьому взаємодія викладача зі здобувачами вищої освіти може здійснюватися як асинхронно через електронну пошту, програмне забезпечення, призначене для користувача гаджетів, так і синхронно («chat talk»);

7) переоцінка статусу здобувача вищої освіти, в рамках якого від нього вимагається виняткова

мотивованість, самоорганізація, працьовитість та необхідний базовий рівень освіти тощо [12].

Крім того, Міністерством освіти й науки України розроблено рекомендації щодо організації поточного, семестрового контролю та атестації здобувачів вищої освіти із застосуванням дистанційних технологій. Відповідно, дистанційна комунікація учасників освітнього процесу стала можливою через засоби комунікації, вбудовані до системи управління навчанням (LMS), електронну пошту, месенджери (Viber, Telegram та ін.), відеоконференції (MS Teams, ZOOM, Google Meet, Skype та ін.), форуми, чати тощо.

У свою чергу контрольні заходи освітнього процесу із застосуванням дистанційних технологій навчання повинні відповідати конкретним вимогам, таким як: 1) можливість авторизованого доступу до інформаційно-комунікаційних інструментів організації дистанційного навчання; 2) можливість визначення часу початку і завершення доступу, тривалості виконання завдань; 3) об'єктивність критеріїв перевірки результатів виконання з активним використанням автоматизованих засобів оцінювання знань; 4) варіативність формування завдань контрольних заходів із використанням алгоритмів випадкового вибору запитань. Щодо поточного контролю результатів навчання здобувачів освіти за допомогою дистанційних технологій, то він здійснюється під час проведення дистанційних занять, а також шляхом оцінювання індивідуальних і групових завдань, що виконуються здобувачами освіти в електронній формі [13].

У цьому контексті слід вказати, що відповідно до ст. 62 Закону України «Про вищу освіту» особи, які навчаються в закладах вищої освіти, мають право на вибір форми навчання під час вступу до закладу вищої освіти [2]. Тобто самовільна зміна форми навчання в певній мірі порушила вказане право, що потребує окремого наукового дослідження.

Таким чином, процес дистанційного навчання (дидактична система) являє собою передачу інформації певного змісту (знання, вміння, навички), кінцевою метою якого є здатність здобувача вищої освіти використовувати цю інформацію у своїй діяльності.

Національною стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року визначено, що пріоритетом розвитку освіти є впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що забезпечують удосконалення навчально-виховного процесу, доступність та ефективність освіти, підготовку молодого покоління до життєдіяльності в інформаційному суспільстві. До заходів, яких спрямовано на виконання поставленого задання у сфері вищої освіти, та які стосуються розвитку дистанційного навчання в Україні, можна віднести:

– формування та впровадження інформаційного освітнього середовища в системі вищої та післядипломної освіти, застосування в навчально-виховному процесі та бібліотечній справі поряд із традиційними засобами інформаційно-комунікаційних технологій;

– розроблення індивідуальних модульних навчальних програм різних рівнів складності залежно від конкретних потреб;

– створення інформаційної системи підтримки освітнього процесу, спрямованої на здійснення її основних функцій (забезпечення навчання, соціалізація, внутрішній контроль за виконанням освітніх стандартів тощо);

– повне забезпечення професійно-технічних, вищих навчальних закладів навчальними комп'ютерними комплексами, а також опорних навчальних закладів освітніх округів мультимедійним обладнанням;

– створення електронних підручників та енциклопедій навчального призначення;

– створення системи дистанційного навчання, в тому числі для осіб з особливими освітніми потребами;

– забезпечення навчально-виховного процесу засобами інформаційно-комунікаційних технологій, а також доступу навчальних закладів до світових інформаційних ресурсів;

– створення системи інформаційно-аналітичного забезпечення у сфері управління навчальними закладами, інформаційно-технологічного забезпечення проведення моніторингу освіти тощо [14].

Для виконання встановлених нормативних вимог доцільним уявляється створення національної Ради України з питань дистанційної освіти при Міністерстві освіти і науки України, основним завданням якої буде інституційно-правове забезпечення впровадження різних форм дистанційного навчання у сферу вищої освіти з урахуванням процесів глобалізації та гуманізації; вироблення спрощеної процедури ліцензування дистанційних форм навчання у вищих навчальних закладах тощо.

Висновки. Таким чином, впровадження дистанційного навчання у сферу вищої освіти є наслідком процесу інформатизації освіти, що актуалізовано введенням карантину в Україні. Проаналізовано якісно-змістовні ознаки дистанційного навчання у сфері вищої освіти як способу навчального процесу, педагогічної технології, способу управлінського впливу у сфері освіти та форми навчання. Звернуто увагу на відсутність визначеної процедури переходу на дистанційне навчання за вибором здобувача вищої освіти, неналежний рівень авторизованого доступу до інформаційно-комунікаційних інструментів організації дистанційного навчання; відсутність критеріїв перевірки резуль-

татів виконання навчальних планів здобувачами вищої освіти тощо. Необхідним видається побудова інституційної системи забезпечення дистанційного навчання в Україні.

Література

1. Конституція України. Із змінами, внесеними Законом України від 08.12.2004 р. № 2222-IV. Дата оновлення 01.01.2020 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 06.10.2020).

2. Про освіту : Закон України від 05.09.2017 р. № 2145-VIII. Дата оновлення: 24.06.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text (дата звернення: 06.10.2020).

3. Про вищу освіту: Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. Дата оновлення: 21.06.2020 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text (дата звернення: 06.10.2020).

4. Про запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2020 р. № 211. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/211-2020-%D0%BF. (дата звернення: 06.10.2020).

5. Кашицин В.П. Дистанционное обучение в высшей школе: модели и технологии. 3-е изд. доп. Москва : Центр информатизации Минобразования России, 2009. 42 с.

6. Kose U., Koc D. Artificial Intelligence Applications in Distance Education. IGI Global, 2014. 357 p.

7. Negash S., Whitman Michael E., Woszczynski Amy B. Handbook of Distance Learning for Real-Time and Asynchronous Information Technology Education. New York : Hershey, 2008. 381 p.

8. Биков В.Ю., Кухаренко В.М. Технологія розробки дистанційного курсу. Київ : Міленіум, 2008. 324 с.

9. Боцула М.П., Кречман Д.Л., Плахотник І.В. ELearning Server. Рекомендації тьюторам : методичний посібник. 2-е вид. Вінниця : ВНТУ, 2015. 158 с.

10. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 № 1556-VII. Офіційний вісник України. 2014. № 63. Ст. 7 (редакція втратила чинність).

11. Про дистанційне навчання : Наказ Міністерства освіти та науки України від 25.04.2013 р. № 466. *Офіційний вісник України.* 2013. № 36. Ст. 202.

12. Концепція розвитку дистанційної освіти в Україні : Постанова Міністерства освіти та науки України від 20.12.2000 р. URL: http://www.osvita.org.ua/distance/pravo/00.html (дата звернення: 06.10.2020).

13. Рекомендації щодо організації поточного, семестрового контролю та атестації здобувачів вищої освіти із застосуванням дистанційних технологій : Лист Міністерства освіти і науки України від 14 травня 2020 р. № 1-9 – 249. URL: https://mon.gov.ua/ua/npa/shodo-organizaciyi-potochnogo-semestrovogo-kontrolyu-ta-atestaciyi-zdobuvachiv-osviti-iz-zastosuvannyam-distancijnih-tehnologij (дата звернення: 06.10.2020).

14. Про Національну стратегію розвитку освіти в Україні на період до 2021 року : Указ Президента України від 25 червня 2013 року № 344/2013. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/344/2013#Text (дата звернення: 06.10.2020).

УДК 342
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.140

П. В. Вовк
суддя, голова
Окружного адміністративного суду міста Києва
orsid.org/0000-0002-8187-1849

ВПЛИВ ХАРАКТЕРУ АДМІНІСТРАТИВНИХ СПРАВ НА ПРОЦЕСУАЛЬНУ ФОРМУ АДМІНІСТРАТИВНОГО СУДОЧИНСТВА

Статтю присвячено дослідженню характеру впливу адміністративної справи як сукупності матеріальних ознак допроцесуальних відносин сторін на визначення процесуального порядку її розгляду і вирішення із застосуванням існуючих видів проваджень та процесуальних режимів їх здійснення. Визначено, що диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства перебуває у прямій залежності від різновидів справ, які віднесені на розгляд і вирішення адміністративних судів. При цьому адміністративні справи не мають ототожнюватися з категорією «публічно-правовий спір», оскільки за своїм змістом є набагато ширшими й охоплюють справи безспірного характеру.

Встановлено, що нормативна визначеність процесуальної форми детермінована сукупністю об'єктивних і суб'єктивних умов. До об'єктивних умов віднесено: належність адміністративної справи до визначених законом різновидів і волю сторін (окрім випадків, передбачених законом); а до суб'єктивних умов належать ті, які перебувають у полі суддівського розсуду, який у свою чергу спирається на такі нормативно закріплені ознаки адміністративної справи, як: значення для сторін; фактична складність справи; обсяг та характер доказів у справі, в тому числі потреба призначення експертизи, виклики свідків тощо; кількість сторін та інших учасників справи; рівень суспільного інтересу.

Звернуто увагу на те, що чинна редакція КАС України потребує подальшого редагування шляхом упровадження єдиних підходів до групування адміністративних справ з їх прив'язкою до конкретних видів провадження, що опосередковано не лише потребами відмежування адміністративної юрисдикції від інших судових юрисдикцій, а впровадженням диференціації адміністративних справ із виокремленням їхніх груп з прив'язкою до певного типу адміністративного судового провадження. Водночас законодавчо виокремлені групи не охоплюють усі адміністративні справи, отже, існує потреба в їх систематизації.

Серед заходів подальшої диференціації адміністративної процесуальної форми запропоновано нормативно закріпити і визначити такі їхні види, як: непозовне провадження, зразкове провадження, типове провадження, поширивши їх на більшу кількість категорій адміністративних справ та оптимізувавши порядок здійснення судочинства.

Ключові слова: адміністративна справа, адміністративне судочинство, процесуальна форма, типове провадження, зразкове провадження.

Vovk P. V. **THE INFLUENCE OF THE NATURE OF ADMINISTRATIVE CASES ON THE PROCEDURAL FORM OF ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS**

The article is devoted to the study of the nature of the impact of administrative cases as a set of material features of pre-trial relations of the parties to determine the procedural order of its consideration and resolution using existing types of proceedings and procedural modes of their implementation. It is determined that the differentiation of the procedural form of administrative proceedings is directly dependent on the types of cases that are referred to the consideration and decision of administrative courts. At the same time, administrative cases should not be identified with the category of «public-law dispute», as its content is much broader and covers cases of an undisputed nature.

It is established that the normative certainty of the procedural form is determined by a set of objective and subjective conditions. Objective conditions include: belonging of the administrative case to the varieties specified by law and the will of the parties (except in cases provided by law); and the subjective conditions include those that are in the field of judicial discretion, which, in turn, is based on such normative features of an administrative case as: significance for the parties; the actual complexity of the case; the amount and nature of evidence in the case, including the need to appoint an expert examination, summoning witnesses; the number of parties and other participants in the case; level of public interest.

Attention is paid to the fact that the current version of the CAS of Ukraine needs further editing by introducing common approaches to grouping administrative cases with its reference to specific types of proceedings, which is mediated not only by the need to separate administrative jurisdiction from other court jurisdictions, but by differentiating administrative cases separation of their groups with reference to a certain type of administrative proceedings. At the same time, legally separate groups do not cover all administrative cases, so there is a need to systematize it.

Among the measures of further differentiation of the administrative procedural form, it is proposed to normatively consolidate and define such types as: non-litigation proceedings, exemplary proceedings, standard proceedings, extending them to a larger number of categories of administrative cases and optimizing the procedure of litigation.

Key words: administrative case, administrative proceedings, procedural form, standard proceedings, exemplary proceedings.

Постановка проблеми. Урізноманітнення процесуальної форми адміністративного судочинства є об'єктивною необхідністю, зумовленою широким спектром справ, які розглядаються і вирішуються в адміністративних судах. Саму категорію «адміністративна справа» можна визнати відносно новою для науки адміністративного процесуального права, адже її зміст і правова природа зазнали

© П. В. Вовк, 2020

докорінного перегляду в контексті судочинського (юстиційного) підходу до розуміння адміністративного процесу. Цей процесуальний інститут лише починає формування власної теоретичної бази. Теж саме можна сказати і про категорію «процесуальна форма адміністративного судочинства», яка також перебуває у фазі активного розвитку. Саме взаємозумовленість адміністративної справи і процесуальної форми її вирішення становить не лише теоретичний інтерес, але має і цілком прикладні сфери застосування у практичній діяльності адміністративних судів та правотворення. Характер адміністративної справи оцінюється суддею під час вибору типу судового провадження, тому важливим є фіксація її ключових критеріїв, вироблення відповідних методологічних рекомендацій. На жаль, сьогодні ми можемо спостерігати ситуацію, коли категорії публічно-правових спорів і видів адміністративних справ майже не корелюються між собою, послаблюють ефективність використання вже існуючих процесуальних форм і режимів адміністративного судочинства, гальмують формування і впровадження нових.

Питання взаємозумовленості адміністративної справи і процесуальної форми її розгляду не були предметом самостійного наукового дослідження. Незаперечним можна визнати і явну недостатність теоретичного опрацювання цих двох інститутів як самостійних предметів вивчення. Водночас перші розвідки в цих напрямках уже розпочато. Так, особливої уваги заслуговує монографічне дослідження І.А. Качура «Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України», в якому автором комплексно, з урахуванням сучасних методів пізнання, здобутків вітчизняної та зарубіжної правничої науки, а також чинного законодавства України й зарубіжних країн, розкрито сутність інституту адміністративної справи та його місце в теорії і практиці адміністративного судочинства [1, с. 1]. На жаль, діалектичний зв'язок адміністративної справи і процесуальної форми її розгляду і вирішення як своєрідної єдності форми і змісту залишився поза увагою автора. Окремі аспекти такого взаємозв'язку висвітлюються в працях, присвячених дослідженню сутності публічно-правових спорів, юрисдикції адміністративних судів, стадіям адміністративного судочинства, а також з'ясуванню особливостей судового розгляду і вирішення окремих категорій адміністративних справ.

Метою статті є з'ясування характеру впливу адміністративної справи як сукупності матеріальних ознак допроцесуальних відносин сторін на визначення процесуального порядку її розгляду і вирішення із застосуванням існуючих видів проваджень та процесуальних режимів їх здійснення.

Виклад основного змісту. Термін «адміністративна справа» широко використовується в прикладній юриспруденції і зафіксований на нормативному рівні. Як правило, такі визначення формуються досить просто і лаконічно, враховуючи їх утилітарне призначення. Так, ст. 4 КАС України визначає адміністративну справу як переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір [2].

На рівні теоретичного узагальнення якостей, властивих досліджуваній категорії, сформульовано значно більш деталізовані дефініції, які піддаються критичному аналізові, постійно вдосконалюються в ході наукового обговорення, виокремлюються їхні додаткові ознаки, висвітлюються окремі аспекти. Зокрема, на сторінках спеціальної літератури адміністративна справа розглядається як: правова категорія, правовий інститут, публічно-правовий спір тощо.

Одними із перших визначень адміністративної справи є формулювання, наведені в науково-практичних коментарях, в яких адміністративні справи розглядалися як справи адміністративної юрисдикції. Не вдаючись детально в дискусію стосовно некоректності такого підходу, можемо приєднатися до сформульованих заперечень, але вважаємо за доцільне аналізувати окремі трактування та використовувати виокремлені в них ознаки, притаманні адміністративним справам. Так, з метою відмежування справ адміністративної юрисдикції Верховним Судом України визначено поняття «адміністративна справа» як переданий на вирішення адміністративного суду спір, який виник між двома (кількома) конкретними суб'єктами суспільства стосовно їхніх прав та обов'язків у конкретних правових відносинах, в яких хоча б один суб'єкт законодавчо уповноважений владно керувати поведінкою іншого (інших) суб'єктів, а ці суб'єкти, відповідно, зобов'язані виконувати вимоги та приписи такого владного суб'єкта [3].

Тлумачення терміна «адміністративна справа», наведене в Науково-практичному коментарі за редакцією О.М. Пасенюка, дає можливості виокремити такі ознаки адміністративної справи: 1) це публічно-правовий спір, тобто спір принаймні між двома учасниками публічно-правових відносин щодо цих відносин; 2) хоча б однією зі сторін цього спору є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їхня посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який здійснює владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень; 3) цей спір передано на вирішення адміністративного суду шляхом звернення з адміністративним позовом, за яким суд відкриває провадження» [4, с. 33]. При цьому сам автор визнає, що наведені ознаки не охоплюють усіх категорій публічно-правових спорів, віднесених до юрисдикції адміністративних судів, отже, їх не можна вважати універсальними.

Якщо не брати до уваги такий аспект дискусії щодо визначення адміністративної справи, як різночитання в розумінні самої сутності адміністративного процесу, то переважна більшість сформульованих авторських дефініцій визначає адміністративну справу через публічно-правовий спір або через ознаки, які йому притаманні. Варто підкреслити, що такий підхід має під собою вагомі підстави, адже заперечувати зв'язок адміністративної справи і адміністративного судочинства з публічно-правовими спорами неможливо. При цьому і визнати його повністю вірним не можна, оскільки він не є універсальним. Зважаючи на постійне розширення переліку справ, віднесених до юрисдикції адміністративних судів, вимога універсальності дефініції «адміністративна справа» набуває першочергового значення саме для її кореляції з процесуальною формою адміністративного судочинства. Так, у попередній редакції КАС України виокремлювалися справи, які представляли собою процесуальне втілення безспірних публічних правовідносин (справи за зверненнями СБУ, податкових і митних органів). Незважаючи на те, що чинна редакція КАС України не містить їхнього безпосереднього виокремлення, проте фактично такі справи продовжують своє існування. Також адміністративною справою, не пов'язаною з вирішенням публічно-правового спору, є відновлення втраченого провадження як самостійна сукупність обставин, що вимагають діяльності адміністративного суду у визначеній законодавством процесуальній формі.

Додатковий аргумент на користь того, що слід відмовитися від ототожнення понять «адміністративна справа» і «правовий спір», наводить І.А. Качур, який звертає увагу на незбіг часу виникнення відповідних правовідносин. Автор підкреслює, що за наявності конфлікту особа (суб'єкт відповідних правовідносин) вирішує, який спосіб захисту своїх прав, свобод, законних інтересів використати. Такі порушення, як і конфлікт, можуть бути триваючими в часі, адже подання позову до суду залежить від волі особи, від її обізнаності щодо наявності порушення. Конфлікт не «перероджується» в юрисдикційну справу, він співіснує із провадженням і може продовжувати впливати на особу (наприклад, дія оскаржуваного рішення суб'єкта владних повноважень, якщо суд не застосував відповідні заходи забезпечення позову) [1, с. 55].

Таким чином, найбільш вдалим видається визначення, наведене А.Ю. Осадчим, який зазначає, що адміністративна справа як різновид судової справи являє собою конкретні життєві обставини (юридичні факти), які потребують установлення судом задля реалізацій суб'єктивних прав, свобод, інтересів, обов'язків [5, с. 36].

Наведені розбіжності у визначенні поняття «адміністративна справа», складність вироблення універсальної дефініції є свідченням того, що адміністративні справи надзвичайно різноманітні. Усвідомлення необхідності систематизувати адміністративні справи не лише для потреб відмежування адміністративної юрисдикції від інших судових юрисдикцій призвело до того, що в новій редакції КАС України вперше впроваджено диференціацію адміністративних справ із виокремленням їхніх груп з прив'язкою до певного типу адміністративного судового провадження. Водночас законодавчо виокремлені групи не охоплюють усі адміністративні справи, отже, існує потреба в їх систематизації.

Як зазначає Є.Г. Лук'янова, чинниками впровадження у процесуальне законодавство певних категорій справ є необхідність забезпечення учасникам матеріальних відносин належних процесуальних гарантій і політична доцільність: перший чинник має об'єктивний характер і піднімає відповідну проблему перед законодавцем, а другий має суб'єктивний характер і є основою для вибору законодавцем певного варіанту вирішення проблеми серед кількох можливих [6, с. 147]. Водночас питання визначення єдиного критерію класифікації адміністративних справ натепер залишається невирішеним у межах адміністративного судочинства. Єдиним беззаперечним твердженням у цьому питанні можна вважати розуміння характеру справ як критерію, що дає можливість виокремити їхні однорідні групи. Зокрема, В.Д. Сорокін під характером індивідуально-конкретних справ розумів комплекс суттєвіших ознак, притаманних даній групі справ, які потребують у зв'язку з цим специфічної процедури вирішення [7, с. 76].

Важливість виокремлення чітких критеріїв, що визначають характер адміністративної справи і дають змогу обрати належну процесуальну форму її розгляду і вирішення, набувала чітких обрисів на самому початку формування адміністративного судочинства. Так, В.К. Матвійчук та І.О. Хар наголошували, що адміністративне судочинство (правосуддя) характеризується тим, що воно повинно бути побудоване на засадах, які забезпечують можливість реалізації заінтересованою особою права на судовий захист прав, свобод та інтересів від суб'єктів владних повноважень, тобто можливість бути захисником своїх прав у суді, брати участь у вирішенні справи. Саме ця обставина і визначає необхідність установлення специфічної форми (процесу) здійснення адміністративного судочинства (правосуддя), яка передбачає суворо встановлений порядок розгляду адміністративних справ [8, с. 48].

Надалі з поглибленням диференціації адміністративної процесуальної форми це питання

лише загострювалося. Одна зі специфічних рис адміністративного судочинства – наявність спеціальної частини КАС України, що регламентує порядок розгляду і вирішення окремих адміністративних справ, стало поштовхом для їх поглибленого вивчення. Так, А.О. Черникова відзначає, що найтиповішою підставою класифікації адміністративних справ, виділених у гл. 6 КАС України, є предмет оскарження (звернення до суду): нормативно-правові акти (акти), дії, рішення, бездіяльність (вони мають різне змістовне наповнення: видання акта, складання постанови про адміністративне правопорушення, складання списку виборців, порушення виборчого законодавства, невиконання народним депутатом вимог щодо несумісності, ігнорування виконання виконавчого листа, володіння земельною ділянкою, що має значення суспільної необхідності, проведення зборів, мітингів, походів, демонстрацій, діяльність платника податків, фінансування тероризму, незаконне перебування іноземців, осіб без громадянства на території країни, порушення вимог законодавства в господарській сфері тощо). У межах предмета оскарження можна виокремити суб'єктів, чия діяльність (бездіяльність) оскаржується: органи законодавчої, виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, виборчі комісії, комісії з референдуму, представники ЗМІ, інформаційних агентств, іноземці, особи без громадянства, платники податків, особи, що здійснюють господарську діяльність, володіють земельною ділянкою, іншим об'єктом нерухомості, організовують мирні зібрання та ін. Серед цих суб'єктів є окремі фізичні особи (кандидати в депутати, їхні довірені особи, офіційні спостерігачі, члени виборчих комісій, народні депутати, іноземці, особи без громадянства, організатори мирних зібрань) та суб'єкти, наділені владними повноваженнями. Відповідно, є справи, відкриті за позовами фізичних (юридичних) осіб, і справи, відкриті за позовом суб'єктів владних повноважень [9, с. 105–106].

Чинна редакція КАС України закріплює декілька видів адміністративних справ, але визначення надається лише трьом із них. Так, згідно з п. 20 ст. 4 КАС України справа незначної складності (малозначна справа) – це адміністративна справа, в якій характер спірних правовідносин, предмет доказування та склад учасників тощо не вимагають проведення підготовчого провадження та (або) судового засідання для повного та всебічного встановлення її обставин. Пункт 21 ст. 4 КАС України визначає типові адміністративні справи як адміністративні справи, відповідачем в яких є один і той самий суб'єкт владних повноважень (його відокремлені структурні підрозділи), спір в яких виник з аналогічних підстав, у відносинах, що регулюються одними нормами права, та в яких позивачами заявлено аналогічні вимоги. Визначення зразкової справи закріплено у п. 22 ст. 4 КАС України – це типова адміністративна справа, прийнята до провадження Верховним Судом як судом першої інстанції для постановлення зразкового рішення. Цілком очевидно, що ці групи справ виокремлюються за різними критеріями, що потребує подальшого впорядкування з точки зору відповідності процесуальній формі адміністративного судочинства.

Переходячи до питання нормативної визначеності процесуальної форми адміністративного судочинства, слід наголосити, що КАС України виокремлює лише дві з них: загальне позовне провадження і спрощене позовне провадження, хоча фактично такі форми є значно більш різноманітними. Розгляд справ у загальному або спрощеному позовному провадженні залежить від умов, визначених ч. 5 ст. 12 КАС України. І.А. Качур цілком слушно зауважує, що під умовами слід розуміти те, від чого залежить дещо інше (те, що обумовлюється); це суттєвий компонент комплексу об'єктів (речей, їхнього стану, взаємодії), з наявності якого з необхідністю виникає існування даного явища [1, с. 73]. Такі умови представляють собою сукупність об'єктивних і суб'єктивних факторів. При цьому включення суб'єктивних факторів забезпечує необхідну гнучкість процесуального порядку в залежності від конкретних обставин справ, яка формально підпадає під законодавчо визначені ознаки. Об'єктивними умовами можна вважати: належність адміністративної справи до визначених законом різновидів і волю сторін (окрім випадків, передбачених законом). Об'єктивні умови визначення процесуальної форми розгляду і вирішення того чи іншого різновиду адміністративної справи обов'язково доповнюються суб'єктивними умовами, які перебувають у полі суддівського розсуду, який у свою чергу спирається на такі нормативно закріплені ознаки адміністративної справи, як: значення для сторін; фактична складність справи; обсяг та характер доказів у справі, в тому числі потреба призначення експертизи, виклики свідків тощо; кількість сторін та інших учасників справи; рівень суспільного інтересу.

Виокремлення КАС України такої категорії, як термінова справа, не має практичного значення для обрання тієї чи іншої процесуальної форми, тому, на наш погляд, ця група потребує подальшого вдосконалення. Так, цілком органічно в цій групі згруповано справи, які не пов'язані з необхідністю врегулювання спірних відносин – справи, передбачені ст. ст. 283, 284 КАС України. Також з певною долею умовності до цієї групи справ можна віднести і справи, передбачені ст. 285 КАС України, пов'язані з достроковим припиненням повноважень народного депутата України в разі

невиконання ним вимог щодо несумісності. Логічно припустити, що зразкові і типові справи мають повністю корелюватися з відповідними видами провадження: зразковим і типовим провадженням. Водночас якщо відносно зразкового провадження питань не виникає, то відносно типового провадження слід відзначити, що законодавець передбачив окреме правове регулювання, але при цьому встановив, що таке провадження відбувається у формі спрощеного. Як уявляється, такий підхід потребує подальшого вдосконалення у напрямі відокремлення типового провадження з поглибленням його специфічних рис.

Висновки. Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства перебуває в прямій залежності від різновидів справ, які віднесені на розгляд і вирішення адміністративних судів. При цьому адміністративні справи не мають ототожнюватися з категорією «публічно-правовий спір», оскільки за своїм змістом є набагато ширшими й охоплюють справи безспірного характеру. Чинна редакція КАС України потребує подальшого редагування шляхом упровадження єдиних підходів до групування адміністративних справ із їх прив'язкою до конкретних видів провадження. Серед заходів подальшої диференціації адміністративної процесуальної форми доцільно нормативно закріпити і визначити такі їхні види, як: непозовне провадження, зразкове провадження, типове провадження, поширивши їх на більшу кількість категорій адміністративних справ та оптимізувавши порядок здійснення судочинства.

Література

1. Качур І.А. Інститут адміністративної справи в адміністративному судочинстві України : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2018. 225 с. URL: https://dndi.mvs.gov.ua/files/pdf/dissertation_Kachu%D0%BA_I_A.pdf (дата звернення: 23.10.2020).

2. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV (із змінами і доповненнями). URL: https://www.zakon.rada.gov.ua/ (дата звернення: 23.10.2020).

3. Щодо застосування господарськими судами України процесуального законодавства стосовно розмежування компетенції між спеціалізованими адміністративними і господарськими судами : Інформаційний лист Верховного Суду України від 26 грудня 2005 р. URL: https://rada.gov.ua/ (дата звернення: 23.10.2020).

4. Науково-практичний коментар Кодексу адміністративного судочинства України / за заг. ред. О.М. Пасенюка. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 704 с.

5. Осадчий А.Ю. До уточнення поняття «адміністративна справа» в адміністративному судочинстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2011. С. 36–43.

6. Лук'янов Д. Сучасні погляди на проблему класифікації та типології правових систем. *Порівняльне правознавство*. 2012. № 3–4. С. 56–62. URL: file:///C:/Users/xXx/Desktop/porpr_2012_3-4_6.pdf (дата звернення: 23.10.2020).

7. Сорокин В.Д. Избранные труды. Санкт-Петербург : Издат-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005. 1086 с.

8. Науково-практичний коментар до Кодексу адміністративного судочинства України. В 2-х т. / за заг. ред. : В.К. Матвійчук, І.О. Хар. Київ, 2007. Том 1 / за заг. ред. В.К. Матвійчука. 788 с.

9. Черникова А.О. Диференціація процесуальної форми адміністративного судочинства України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 ; Нац. б-ка України ім. В.І. Вернадського. Київ, 2016.

УДК 351.74
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.141

О. М. Волуйко
кандидат юридичних наук,
начальник кафедри правового забезпечення службово-бойової діяльності
Київського факультету
Національної академії Національної гвардії України
orcid.org/0000-0002-0894-5004

СТРАТЕГІЯ COMMUNITY POLICING: ФІЛОСОФІЯ, СУТНІСТЬ, ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТА ФОРМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

Статтю присвячено аналізу поняття, філософії, принципів та основних форм здійснення Community Policing як моделі взаємодії Національної поліції України з населенням.

Здійснено історичний екскурс формування стратегії Community Policing та доведено, що в її основу було покладено реалізацію так званих 9 принципів роботи сучасної поліції Роберта Піля, модифікованих і апробованих у діяльності правоохоронних структур демократичних країн світу. Запропоновано визначення поняття Community Policing у розумінні орієнтованого на громаду підходу в роботі поліції, який визнає, що ефективна поліційна діяльність залежить від допомоги й підтримки з боку громади і який ґрунтується на організованій інноваційними методами співпраці поліції і громади щодо спільного виявлення й розв'язання проблем, які стоять перед громадою.

Доведено, що Community Policing, як модель взаємодії між поліцією і населенням, має власну філософію та певні організаційні засади. Запропоновано під поняттям філософії Community Policing розуміти певні смислові постулати, а також організаційну стратегію щодо їх втілення у сфері взаємодії поліції і громади задля подолання проблем, пов'язаних із злочинністю, порушенням громадського порядку та безпекою, з метою поліпшення якості життя громади. Розкрито філософсько-смислові засади концепції Community Policing. Обґрунтовано й визначено мету реалізації моделі Community Policing та сформульовано очікувані результати її запровадження в Україні.

Запропоновано визначення поняття «форми реалізації поліційної діяльності в межах Community Policing» у розумінні однорідних за своїм характером та правовою природою груп дій, що мають зовнішнє вираження, і за допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, громадська безпека, здійснюється протидія правопорушенням, надаються поліційні послуги у процесі партнерської взаємодії між поліцією і населенням. Проаналізовано найбільш перспективні форми взаємодії поліції і населення в межах моделі Community Policing, що діє в Україні.

Доведено, що умовами ефективності комунікації між поліцією і населенням в межах моделі Community Policing є здійснення її відповідно до установлених принципів і з визначеного кола питань. Розкрито зміст зазначених принципів та окреслено коло відповідних питань процесу комунікації.

Ключові слова: поліція, населення, громада, взаємодія, комунікація, стратегія, Community Policing.

Voluyko O. M. **COMMUNITY POLICING STRATEGY: PHILOSOPHY, ESSENCE, BASIC PRINCIPLES AND FORMS OF IMPLEMENTATION**

The article is devoted to the analysis of the concept, philosophy, principles and basic forms of Community Policing as a model of interaction of the National Police of Ukraine with the population.

A historical digression of the formation of the Community Policing strategy was made and it was proved that it was based on the implementation of the so-called "9 principles of modern police" by Robert Peel, modified and tested in the law enforcement agencies of democratic countries. It is proposed to define Community Policing in the sense of a community-based approach to policing, which recognizes that effective policing depends on community assistance and support, and which is based on innovative collaboration between the police and the community to jointly identify and address issues, facing the community.

It has been proved that the Community Policing, as a model of interaction between the police and the population, has its own philosophy and certain organizational principles. It is proposed to understand the concept of Community Policing, philosophy as certain semantic postulates, as well as an organizational strategy for their implementation in the field of police and community cooperation to overcome problems related to crime, public order and security, to improve the quality of life. The philosophical and semantic principles of the Community Policing concept are revealed. The purpose of realization of the Community Policing model is substantiated and defined and the expected results of its introduction in Ukraine are formulated.

It is proposed to define the concept of "forms of policing within Community Policing" in the sense of homogeneous in nature and legal nature of groups of actions that have external expression, and through which the protection of citizens, public order, public safety, crime prevention, police services in the process of partnership between the police and the population.

The most promising forms of interaction between the police and the population within the Community Policing model operating in Ukraine are analyzed.

It is proved that the conditions for the effectiveness of communication between the police and the public within the Community Collecting model are the implementation of the latter in accordance with established principles and on a certain range of issues. The content of these principles is revealed and the range of relevant issues of the communication process is outlined.

Key words: police, population, community, interaction, communication, strategy, Community Policing.

© О. М. Волуйко, 2020

Постановка проблеми. Реалізація новітньої концепції національної безпеки, удосконалення законодавства у сфері забезпечення прав і свобод громадян, процеси реформування правоохоронної системи зумовлюють необхідність вироблення теоретичної основи для реалізації нового формату взаємодії сил правопорядку з громадою, наповнення такої співпраці новим змістом. Нині різні аспекти проблематики взаємодії Національної поліції України з населенням активно розробляються представниками вітчизняної юридичної науки, що пояснюється як важливістю процесів децентралізації в Україні, так і першочерговістю актуалізованих перед юридичним співтовариством завдань із забезпечення ефективної реалізації реформи правоохоронних органів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичну основу для вироблення актуальної парадигми муніципальної правоохоронної політики становлять наукові праці таких учених, як: Т.І. Гудзь, Н.В. Капітонова, С.А. Комісаров, А.М. Кучук, А.С. Поклонський, О.С. Проневич, В.А. Орлов, Ю.М. Топчій, С.С. Юрко та інші. Конкретні питання взаємодії органів і підрозділів Національної поліції з громадою нині опрацьовують Р.І. Благута, О.М. Балинська, О.В. Дячук, А.Л. Замахін, О.В. Кожухар, Н.П. Матюхіна та інші дослідники. Проте мало розробленими залишаються питання філософії, змісту та основних напрямів реалізації моделі Community Policing як закріпленого у Стратегії розвитку МВС України до 2020 р. підходу в роботі поліції, а саме – служіння суспільству, підзвітності й демократичного цивільного контролю над діяльністю МВС, залучення суспільства до створення безпечного середовища [1].

Зазначене зумовлює **мету** статті – обґрунтування теоретичних засад реалізації в Україні Community Policing як моделі взаємодії Національної поліції з населенням. Відповідно до мети, **завданнями** статті є: 1) аналіз історичних передумов формування та розкриття сутності поняття Community Policing як моделі взаємодії поліції з населенням; 2) обґрунтування філософії, принципів та організаційної стратегії реалізації Community Policing; 3) визначення поняття форм реалізації поліційної діяльності в межах Community Policing та розкриття їхнього змісту.

Виклад основного матеріалу. Необхідною вимогою сьогодення щодо діяльності поліції є те, що остання має працювати для громади, бути підзвітною громаді, співпрацювати з громадою. Зазначена вимога визначає стратегію служіння суспільству, яка найповніше реалізується в межах моделі взаємодії сил поліції із громадою, відомою як Community Policing. У більшості проаналізованих нами праць у контексті дослідження *історії формування* зазначеної *стратегії* обґрунтовано доводиться, що в її основу було покладено теорію і практику реалізації так званих 9 принципів роботи сучасної поліції Роберта Піля (Robert Peel), міністра внутрішніх справ Великобританії, розробника ідеології муніципальної поліції, Як відомо, діяльність створеної Робертом Пілем 1829 року в Лондоні муніципальної поліції ґрунтувалась передовсім на запобіганні злочинам і регулярному патрулюванню, а змістом «9 принципів» було: 1) базовою місією існування поліції є запобігання злочинам і безладу шляхом, альтернативним тільки застосуванню збройної сили; 2) здатність поліції виконувати свої обов'язки залежить від громадського схвалення дій поліції; 3) поліція повинна забезпечити добровільну співпрацю громадськості в добровільному дотриманні закону, щоб забезпечити й підтримувати повагу громадськості до неї; 4) ступінь співпраці громади у пропорційному розмірі знижує рівень застосування поліцією фізичної сили і примусу задля досягнення останньою своїх поліційних цілей; 5) пошук і збереження поліцією суспільної підтримки здійснюються не завдяки громадській думці, а через постійну демонстрацію поліцією абсолютно неупередженого служіння закону; 6) поліція застосовує фізичну силу тією мірою, яка потрібна для забезпечення дотримання закону або відновлення порядку й тільки тоді, коли здійснення переконання, поради та попередження виявляється недостатнім; 7) в усі часи поліція має підтримувати зв'язок із громадськістю, бо поліція і є громадськістю, а громадськість – поліцією; поліція – це лише представники громадськості, яким платять, щоб ті присвячували повний робочий день тим обов'язкам, які покладаються на кожного громадянина в інтересах добробуту громади; 8) поліція повинна завжди спрямовувати свої дії суворо щодо своїх функцій і не узурпувати повноваження судової влади; 9) ефективність поліції оцінюється за відсутністю злочинності і безладу, а не за видимими ознаками дій поліції в боротьбі із зазначеним [2]. Наголосимо, що зазначені принципи починаючи із 1829 року вважалися формулою поліційних і громадянських цінностей у взаємовідносинах поліції і жителів Лондона, принаймні як мета. На сьогодні заснована на дев'яти «піліанських принципах» і модернізована відповідно до нових викликів модель Community Policing успішно реалізовується в таких демократичних країнах, як Великобританія, Німеччина, Польща, США, Канада та інші, що дає змогу говорити про втілення на практиці ідеї соціального партнерства правоохоронних органів і населення. Зазначене вище, на нашу думку, зумовлює можливість визначення поняття моделі Community Policing як орієнтованого на громаду *підходу в роботі поліції, який визнає, що ефективна поліційна діяльність залежить*

від допомоги й підтримки з боку громади і який ґрунтується на організованій інноваційними методами співпраці поліції і громади щодо спільного виявлення й розв'язання проблем, які стоять перед громадою.

Одним із результатів осмислення сутності *Community Policing* представниками наукового середовища і практиками є розуміння того, що зазначена модель взаємодії між поліцією і населенням ґрунтується на власній *філософії.* Якщо взяти до уваги найбільш поширене значення поняття «філософія» у розумінні способу мислення або ж спроби знайти відповіді на певне питання буття за допомогою міркування, то під поняттям *філософії Community Policing* пропонуємо розуміти *певні смислові постулати, а також організаційну стратегію щодо їх втілення у сфері взаємодії поліції і громади задля подолання проблем, пов'язаних зі злочинністю, порушенням громадського порядку та безпекою, з метою поліпшення якості життя громади.* Узагальнення результатів розроблення питання *сутності* Community Policing, здійснених, зокрема, Т.М. Гаврилюк [3], О.П. Костюшко [4], Н.П. Матюхіною [5] та іншими дослідниками, дає змогу до *філософсько-смислових засад* концепції *Community Policing* віднести такі постулати: 1) розуміння того, що за сучасних умов поліція є відкритою системою, спрямованою на обслуговування громадськості, аналіз стану соціуму та гнучке й оперативне реагування на зміни в соціумі на основі концепції «проактивного» обслуговування, спрямованого передовсім на запобігання правопорушенням; 2) переконання в тому, що за сучасних умов сили поліції, навіть найкраще організовані та навчені, не можуть забезпечити виконання безпекових викликів у громаді; 3) ідею про те, що поліція має виконувати роль координатора процесу розв'язання проблем із правопорядком і безпекою в громаді, а відповідальність за стан справ у цій сфері несе не тільки поліція, а й громада; 4) визнання підходу до поліційної діяльності, згідно з яким громадяни виступають «замовниками поліційних послуг», а надані їм послуги мають бути якісними і своєчасними, оскільки поліція перебуває на службі в тих, хто її наймає й утримує. Погодимося з думкою Н.П. Матюхіної про те, що в результаті реалізації моделі Community Policing має скластися правило, за яким «поліціянт відіграє вже не репресивну та автократичну роль, а виконує позитивну, підтримуючу функцію, певною мірою подібну до функцій соціального працівника» [5, с. 329]. *Мета* реалізації моделі Community Policing, як партнерської співпраці поліції і населення, відповідно, полягає у зміні ставлення громадянина до поліціянта не як до представника каральної сили, а як до партнера, що уособлюється на місцевому рівні провадженням безпеки як способу життя всіх членів громади. Зазначена співпраця має бути спрямована передовсім на превенцію правопорушень і створення безпечного середовища у громаді. З урахуванням зазначеного *сутність моделі Community Policing* полягає в тому, що: 1) поліція та місцева громада разом відповідають за безпеку; 2) поліція реагує на місцеві потреби й вимоги, які визначає громада; 3) спілкування між населенням і поліцією є ефективним і приносить відповідні результати; 4) підхід до розв'язання кожної з місцевих проблем є індивідуальним; 5) співпраця спрямована на запобігання правопорушенням і створення плану запобіжної діяльності. Отже, реалізація зазначених напрямів співпраці між поліцією і громадою у форматі моделі Community Policing не тільки має забезпечити створення сприятливого середовища для членів певної конкретної територіальної громади, а й гарантувати такий стан речей для всього населення України. Відповідно до презентованої на сайті Нацполіції вебсторінки Community Policing, передбачуваними результатами реалізації зазначеної стратегії мають стати: 1) ефективніше запобігання поліцією правопорушенням; 2) збільшення довіри між поліціянтами та населенням; 3) більш якісне розв'язання соціальних проблем, які турбують громаду; 4) поліпшення обізнаності громадян про роботу поліції; 5) формування позитивного іміджу поліції [6].

Що стосується конкретної *організаційної стратегії* моделі Community Policing, то Н.П. Матюхіна, наприклад, виділяє такі формати здійснення Community Policing у Великобританії: 1) поліційне обслуговування, основане на територіальному принципі (area-based policing); 2) партнерство багатьох агенцій (multi-agency partnerships); 3) запобігання злочинам засобами громади (community crime prevention); 4) стратегії контактів між поліцією та громадськістю (police-public contact strategies); 5) територіально-базовані піші патрулі (area-based foot patrols); 6) залучення громади та консультування з громадами (community involvement and consultation) та інші [5, с. 19–20]. У вітчизняній теорії і практиці напрями здійснення поліційної діяльності найчастіше розкриваються через поняття форми. З урахуванням узагальненого розуміння понять форм поліційної (правоохоронної) діяльності під поняттям «*форми реалізації поліційної діяльності в межах Community Policing*» пропонуємо розуміти *однорідні за своїм характером та правовою природою групи дій, що мають зовнішнє вираження і за допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, громадська безпека, здійснюється протидія правопорушенням, надаються поліційні послуги у процесі партнерської взаємодії між поліцією і населенням.* Що стосується конкретного наповнення

такої взаємодії, то зазначені форми характеризуються видовим різноманіттям. Наприклад, автори посібника «Взаємодія поліції та суспільства на засадах партнерства в діяльності підрозділів превентивної діяльності» [7, с. 14–15] як ефективні й перспективні форми взаємодії поліції та населення виділяють такі: 1) громадський актив (контактери від ОСББ, представники багатоквартирних будинків, селищ, сіл, районів запрошуються для проведення тренінгів, отримання роздаткового матеріалу тощо); 2) анонси (передують зустрічам офіцерів поліції з місцевими мешканцями з оприлюдненням їхніх програм); 3) презентації (демонстрація наочних матеріалів із гострих соціальних тем та поліційної діяльності у громадських місцях); 4) волонтери-реєстратори (первинний прийом громадян громадськими активістами в територіальних підрозділах поліції); 5) спільне патрулювання; 6) звітна підтримка (допомога членів громадських формувань у підготовці та проведенні громадських обговорень і звітів про поліційну діяльність); 6) курси для водіїв; 7) месенджер (використання телекомунікаційних сервісів для обміну миттєвими повідомленнями з поліцією); 8) громадське око (організація короткострокових курсів для громадського активу щодо спостерігання та оперативного інформування чергових служб поліційних підрозділів про порушення громадського порядку) тощо. Безумовно, можна виділити й інші форми взаємодії поліції і населення, особливо якщо брати до уваги той факт, що така взаємодія може відбуватися не тільки на рівні партнерських груп, а і в індивідуальному порядку (у реаліях України, наприклад, через дільничних офіцерів поліції (ДОПів), шкільних офіцерів поліції (ШОПерів), громадських помічників офіцерів поліції тощо). Також дехто з дослідників висловлював слушну думку про те, що окремою формою взаємодії поліції і громади в межах моделі Community Policing є створення спільно з поліцією громадських формувань з охорони правопорядку, муніципальної варти, безпекових центрів (як платформи для комунікацій і вироблення безпекових рішень), поліційних станцій, інституту «шерифів» / громадських помічників поліції тощо [8].

Практика реалізації Community Policing в реаліях України свідчить, що, для того щоб та чи інша ініціатива була ефективною, комунікація між відповідальними особами з офіцерів поліції і представниками громади має відбуватися за відповідними *принципами* і з визначеного *кола питань*. Відповідно до презентованої на сайті Нацполіції вебсторінки Community Policing, основні *принципи реалізації* зазначеної моделі взаємодії полягають у такому: 1) жителі повідомляють поліції про проблеми у сфері безпеки та спільно шукають розв'язання їх подолання; 2) місцева поліція у плануванні роботи враховує думку населення. На підставі цієї інформації формуються місцеві програми з підвищення безпеки; 3) спілкування з населенням відбувається за допомогою інноваційних платформ, які допомагають жителям швидко отримувати реакцію на їхні звернення та ефективніше розв'язувати проблеми з безпекою; 4) завдяки більш тісній комунікації та взаємодії населення й поліції жителі точно знають, що робить поліція, яка її роль, права та обов'язки; 5) зосередження уваги на причинах злочинів дає змогу завчасно запобігати їм; 6) громада контролює діяльність поліції, отримує актуальну інформацію про стан безпеки за місцем проживання; 7) критерієм оцінки роботи поліції є те, як вона розв'язує проблеми у сфері безпеки, на які вказали жителі. Водночас саму оцінку також дають представники громад, органів місцевого самоврядування, незалежні експерти [6]. Що стосується *предмета комунікації*, то з урахуванням думки спеціалістів із безпекових питань [9, с. 50] вважаємо, що постійного обговорення мають зазнавати такі *проблемні питання:* 1) криміногенна ситуація на території; 2) потреби та вимоги місцевої громади у сфері безпеки; 3) демографічні й територіальні особливості регіону; 4) сприйняття і рівень довіри до поліції з боку населення; 5) проблеми превенції правопорушень і девіантної поведінки; 6) бачення форм і способів взаємодії громади з поліцією; 7) підтримка правоохоронної діяльності з боку місцевих органів державної влади і місцевого самоврядування.

Підсумовуючи зазначене, наголосимо на оцінці стратегії Community Policing як актуальної «дорожньої карти» для вдосконалення діяльності поліції та розбудови її взаємодії із суспільством на засадах партнерства з метою виявлення та розв'язання проблем, які негативно впливають на якість життя і стан правопорядку в конкретних населених пунктах, районах, регіонах та країні загалом.

Висновки. У статті здійснено історичний екскурс формування стратегії Community Policing та доведено, що в її основу було покладено реалізацію так званих 9 принципів роботи сучасної поліції Роберта Піля, модифікованих і апробованих у діяльності правоохоронних структур демократичних країн світу. Запропоновано визначення поняття Community Policing у розумінні орієнтованого на громаду підходу в роботі поліції, який визнає, що ефективна поліційна діяльність залежить від допомоги й підтримки з боку громади і який ґрунтується на організованій інноваційними методами співпраці поліції та громади щодо спільного виявлення й розв'язання проблем, які стоять перед громадою.

Доведено, що Community Policing, як модель взаємодії між поліцією і населенням, має власну філософію та певні організаційні засади. Запропо-

новано під поняттям філософії Community Policing розуміти певні смислові постулати, а також організаційну стратегію щодо їх втілення у сфері взаємодії поліції і громади задля подолання проблем, пов'язаних зі злочинністю, порушенням громадського порядку та безпекою, з метою поліпшення якості життя громади. Розкрито філософсько-смислові засади концепції Community Policing. Обґрунтовано й визначено мету реалізації моделі Community Policing та сформульовано очікувані результати її запровадження в Україні.

Запропоновано визначення поняття «форми реалізації поліційної діяльності в межах Community Policing» у розумінні однорідних за своїм характером і правовою природою груп дій, що мають зовнішнє вираження і за допомогою яких забезпечуються охорона прав громадян, громадський порядок, громадська безпека, здійснюється протидія правопорушенням, надаються поліційні послуги у процесі партнерської взаємодії між поліцією і населенням. Проаналізовано найбільш перспективні форми взаємодії поліції і населення в межах моделі Community Policing, що діє в Україні.

Доведено, що умовами ефективності комунікації між поліцією і населенням у межах моделі Community Policing є здійснення її відповідно до установлених принципів і з визначеного кола питань. Розкрито зміст зазначених принципів та окреслено коло відповідних питань процесу комунікації.

Література

1. Стратегія розвитку Міністерства внутрішніх справ України до 2020 року: URL: https://mvs.gov.ua/ua/pages/strategiya_2020.htm.

2. Sir Robert Peel's Nine Principles of Policing. URL: https://www.nytimes.com/2014/04/16/nyregion/sir-robert-peels-nine-principles-of-policing.html (дата звертання: 15.11.2020).

3. Гаврилюк Т. Становлення відносин між поліцією та населенням у європейських країнах: історичний досвід та сучасні тенденції. *Вісник Академії управління МВС.* 2010. № 3 (15). С. 56–63.

4. Костюшко О. Поняття та історичний аспект виникнення філософії поліцейської діяльності, орієнтованої на громаду. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції.* 2019. Спецвипуск. Т. 2. С. 51–56.

5. Матюхіна Н. «Служіння суспільству» як модель організації роботи органів правопорядку (зарубіжний досвід). *Актуальні проблеми державного управління.* 2008. № 2. С. 328–331. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2008_2_43.

6. Що таке Community Policing. URL: http://cop.org.ua/ua/shcho-take-community-policing (дата звертання: 30.10.2020).

7. Логвиненко Б., Кравченко І. Взаємодія поліції та суспільства на засадах партнерства в діяльності підрозділів превентивної діяльності: Методичні рекомендації. Дніпро : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. 20 с.

8. Вишницька А., Тарасова М. Не тільки поліція: хто й як дбає про безпеку у громадах. *Дзеркало тижня.* 2018. 15–21 вересня (№ 34). С. 11. URL: http://cop.org.ua/ua/ukrainskyi-dosvid/khto-j-yak-dbae-pro-bezpeku-u-gromadakh (дата звертання: 15.11.2020).

9. Шадська У. Безпека громади: пошук спільних рішень : посібник / ред. Д. Поладова. Київ : HUSS, 2018. 154 с.

УДК 342
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.142

М. Л. Горішня
здобувач кафедри адміністративного та митного права
Університету митної справи та фінансів
orcid.org/0000-0001-5067-6138

ПРОБЛЕМИ КОНЦЕПТУАЛЬНОГО РОЗВИТКУ АРХІВНОГО ПРАВА ТА АРХІВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА В ТЕХНОТРОННУ ЕПОХУ

У статті досліджується міжгалузевий характер архівного права, його взаємозв'язки з інформаційним правом як інтегрованою категорією та проблеми формування доктринальних підходів на зламі фаз інформаційної епохи. Увага акцентувалася на юридичних аспектах, пов'язаних з особливостями формування архівної справи в новітніх умовах цифровізації. Визначено, що принципи діяльності національної архівної служби встановлює архівне законодавство. Предметом законодавчого регулювання у сфері архівної справи є відносини, які виникають в процесі діяльності з організації зберігання, комплектування, обліку та використання архівних документів, що здійснюється в інтересах суспільства, держави і громадянина. Доведено, що архівна галузь виконує в державі адміністративну функцію, тому вона не може обходитися без відповідного нормативного забезпечення, а відносини, що виникають з приводу доступу до архівної інформації, потребують вдосконалення регулювання.

Простежено, що підвалини становлення архівного права формується у площині інформаційного права, охоплюючи цілий спектр проблем – права особистості, власності, адміністративного та міжнародного права, права на інформацію або її обмеження. З'ясовано, що однією з основних функцій архівного права є розроблення методики правового забезпечення комплектування, реєстрації, зберігання ретроспективних документів, у тому рахунку – цифрового формату, та інформування про них. Показано «родинні» взаємозв'язки архівного права з інформаційним правом й обґрунтовано, що наука архівного права набуває все більш міжгалузевий інтегральний характер.

У висновках сформульовано основну функцію архівного права як підгалузі права та інституту інформаційного права, яка випливає з предмета та пріоритетів об'єктів правового регулювання – розроблення методики правового забезпечення комплектування, реєстрації, зберігання ретроспективних репозиторних документів та інформування про них.

Ключові слова: архівне законодавство, правова регламентація зберігання документів, правове регулювання організації архівної діяльності, ретроспективна інформація, цифровізація архівних фондів.

Horishnia M. L. **PROBLEMS OF CONCEPTUAL DEVELOPMENT OF ARCHIVAL LAW AND ARCHIVAL LEGISLATION IN THE TECHNOTRONIC AGE SUMMARY**

The article examines the intersectoral nature of archival law, its relationship with information law as an integrated category and the problems of forming doctrinal approaches at the turn of the phases of the information age. Attention was focused on the legal aspects related to the peculiarities of the formation of archival affairs in the latest conditions of digitalization. It is determined that the principles of activity of the national archival service are established by the archival legislation. The subject of legislative regulation in the field of archival affairs are the relations that arise in the process of organizing the storage, acquisition, accounting and use of archival documents, which is carried out in the interests of society, the state and the citizen. It is proved that the archival industry performs an administrative function in the state, so it can not do without the appropriate regulatory support, and the relations arising from access to archival information need to improve regulation.

It is observed that the foundations of the formation of archival law are formed in the plane of information law, covering a range of issues – the rights of the individual, property, administrative and international law, the right to information or its restrictions. It was found that one of the main functions of archival law is to develop a methodology for legal support of acquisition, registration, storage of retrospective documents, including digital format, and informing about them. The "family" relationships of archival law with information law are shown and it is substantiated that the science of archival law is becoming more and more interdisciplinary.

The conclusions formulate the main function of archival law as a sub-branch of law and the institution of information law, which follows from the subject and priorities of objects of legal regulation – development of methods of legal support of acquisition, registration, storage of retrospective repository documents and informing about them.

Key words: archival legislation, legal regulation of document storage, legal regulation of organization of archival activity, retrospective information, digitization of archival funds.

Актуальність проблеми. Документ на протязі багатьох століть виступає у якості оперативного регулятора всіх сфер життєдіяльності людини, суспільства і держави. У цьому процесі архівам відводиться не тільки акумулююча функція для збору відпрацьованих документів, а ціла сукупність важливих для суспільства дій. До них перш за все відноситься діяльність спрямована на комплектування, облік, організацію зберігання, доступ та контроль за використанням архівних фондів.

Регулює всі ці процеси саме архівне законодавство. Причому існують норми, що регламентують і організацію поточного діловодства, починаючи з дня створення документа до моменту його остаточного списання. Тому як би не намагалися збільшити обсяг положень та розширити змістову форму архівного законодавства, воно є основним

© М. Л. Горішня, 2020

регулятором заключного етапу актуальної дії документу. Нормами цього закону визначається, у який термін носій інформації переходить у стадію відпрацьованого і за яких умов отримує статус культурної, історичної та іншої ретроспективної спадщини.

Норми архівного законодавства встановлюють права і обов'язки всіх учасників зазначених правовідносин, та наділяють державу контролюючою функцією, що забезпечує умови для їх виконання. До речі в архівних законах присутні норми, які прямо чи опосередковано відносяться до багатьох галузей права – адміністративного, конституційного, кримінального, цивільного, міжнародного тощо. Тому архівне право, хоч і має ґрунтовно виражений міжгалузевий характер, але його головна особливість полягає в регулюванні відносини, що виникають саме в архівній галузі.

Поки що єдиних нормативних правил, які передусім гармонізовані з міжнародними вимогами, щодо правових механізмів регламентування організації архівів у цифрових умовах в Україні немає. Тим більше, сучасної моделі адміністративно-правового забезпечення безпеки архівної діяльності не створено. Попри наявну актуальність вибраної теми, ступінь наукових доробок з цієї проблематики в інформаційно-правовій доктрині залишається незадовільним. Системні дослідження юридичного спрямування з приводу організації архівної справи, зокрема у цифрових умовах сьогодення, на національному дослідницькому полі не виконуються, в зарубіжних наукових школах також з приводу вироблення окремої архівно-правової концепції суттєвого руху не вбачається. Існуючі наукові праці таких дослідників, як В. Антоненко, І. Асфандіярова, Л. Батченко, А. Безруков, О. Букрєєва, Т. Волкова, К. Гевель, О. Гиляк, І. Голубець, І. Грицяк, В. Дем'ян, А. Дорожкин, Т. Ємельянова, Є. Захаров, О. Індикова, Ш. Кечкеметі, Л. Кисельова, Т. Клименко, А. Крячко, Н. Кудерська, Ю. Лісовська, С. Лисенко, А. Марущак, М. Масленніков, В. Мещеряков, Н. Московченко, І. Мохар, А. Нашинець-Наумова, О. Олексійова, Н. Платонова, Л. Приходько, Л. Прокопенко, О. Рибачок, Р. Романовський, І. Секей, К. Селіверстова, Н. Скидан, А. Чайковський, В. Шибаєв, Ю. Юринець та інших, так чи інакше присвячені організації архівної діяльності та її правовим особливостям, лише фрагментарно заповнюють визначену наукову прогалину, зводячись здебільшого до досліджень історичних, культурологічних, бібліотекознавчих і технологічних аспектів, при цьому здебільше багато питань щодо правового регулювання архівної діяльності не деталізуються.

Предмет публікації – концептуальні засади механізмів правового регулювання функціонування архівної діяльності у контексті розвитку архівного права в глобальних умовах цифровізації інформаційно-комунікаційного простору.

Метою статті є предметно визначити законодавче регулювання в архівній справі зі з'ясуванням змісту, міжгалузевого характеру, функцій архівного права та його взаємозв'язків з інформаційним правом та іншими галузями.

Методологічною основою є застосування міждисциплінарного підходу, що базується на комплексі загальнонаукових та спеціальних методів, зумовлених метою і завданнями дослідження і базується на принципах об'єктивності, системності, міждисциплінарності. Потреба застосування принципу міждисциплінарності визначається завданням комплексного аналізу правового регулювання організації архівної діяльності як культурно-інформаційного явища.

Формування законодавства про архіви та архівну справу, яке відбувалося протягом тривалого історичного періоду, привело до становлення архівного права в об'єктивному юридичному сенсі. Знання про архівне право зародилося дуже давно, але наукового характеру воно набуло лише на початку XXI ст.

Перш ніж визначити поняття «архівне право» і з'ясувати його місце та взаємозв'язки з інформаційним правом як інтегрованою категорією, необхідно відповісти на запитання: чи існує «архівне право»? Чи існує специфічний предмет і методи правового регулювання, що дозволяють виділити архівне право в окрему галузь? Або, можливо, йдеться лише про існування низки нормативних актів, які регулюють роботу архівної галузі, визначаючи на законодавчому рівні проблеми, що входять до сфери архівознавства – тобто про законодавство архівної справи. Ступінь розвитку і зрілості архівної справи даної країни, рівень його демократичності і законності певною мірою відображає архівне законодавство. В архівному законодавстві відбивається рівень законодавства всієї країни в цілому, з усіма притаманними йому впливами і обмеженнями.

Найбільш важким завданням в теорії права є завдання встановлення предмета законодавчого регулювання. Система права України складається з галузей права. Кожна галузь регулює певний комплекс однорідних суспільних відносин, які і складають її предмет. З предмета правового регулювання зазвичай починають вивчення будь-якої галузі права.

Під предметом правового регулювання розуміється якісно однорідний вид суспільних відносин, на який впливають норми певної галузі права. Всі ці обставини дають підстави для постановки питання про визнання «архівного права» самостійною галуззю права. Архівне право як відносно окремий напрям знань формувалося в рамках науки інформаційного права.

Архівне право містить яскраво виражену міжгалузеву специфіку, включаючи норми, що стосуються різних галузей права – цивільного, адміністративного, кримінального, трудового та ін. Отже, всі сильні і слабкі сторони цих галузей права впливають на архівне право.

Термін «архівне право» увібрав у себе два компоненти: архіви та право, які мають дуже тісний та давній зв'язок, який обумовлений власне природою документа. Виникнення феномену «документа» в культурі було викликано прагненням людини закріпити, довести та надати юридичну силу тим чи іншим відносинам. Адже дефініція постає способом відтворення знання та власне інструментарієм дослідження. У деяких країнах для позначення як документів, так і архівів використовується загальний термін «Records», при цьому поняття «архів» може вживатися стосовно документів із позначенням – «поточний документ» або «історичний документ довгострокового зберігання» [4, с. 57–72].

Отже, архівний документ – це не поточний документ, а історичний документ довгострокового зберігання з огляду на державну, суспільну або особистісну вагомість зафіксованої інформації. Такі документи з ретроспективною інформацією зберігаються на носіях, при цьому усі вони мають відповідні реквізити, що забезпечує його ідентифікування.

Архівне право і архівне законодавство є двома системами, які залишаються хоча й категоріально взаємопов'язаними, але водночас відносно самостійними порядками. За об'єктивними причинами, необхідно зазначити, що сьогодні архівне законодавство не є самостійною галуззю правової системи України, а комплексна система законів як сукупність джерел права включає норми різних галузей права і в архівній сфері лише формується.

Інформаційне право є інтегрованою категорією і як галузева юридична наука вийшла на новий етап свого динамічного розвитку у межах концепції цифровізації інформаційно-комунікаційного простору [1].

Інформаційне право предметно охоплює питання правової регуляції масивного спектру інформаційно-комунікаційних відносин, серед яких – саме правові засади бібліотечної та архівної діяльності. Структурна побудова інформаційного права, особливості правомочностей і обов'язків суб'єктів, принципи й методи регулювання, структура та склад визначаються, в першу чергу, властивостями інформації – основного об'єкта цього права – й особливостями суспільних відносин, пов'язаних з нею. Окреме місце у структурі інформаційного права займає архівне право [11].

Службовий характер архівного права не применшує важливість цієї науки і не суперечить самостійності останньої як науки, навпаки – робить її суспільно цінною та необхідною. Самостійність її випливає передусім з того факту, що архівне право має власний предмет дослідження, власні засоби та спосіб обґрунтування своїх тез незалежно від інших галузей знання.

Визначимо об'єкт архівного права як сукупність законодавчої і нормативно-методичної бази в галузі архівної справи. Предмет – це суспільні відносини, пов'язані з діяльністю зі створення та комплектування архівів, організації накопичення, зберігання, обліку та використання архівних документів. Таким образом, предметом виступає правове регулювання організації і використання документів НАФ.

Джерелами архівного права є Конституція України, Закони України та нормативно-правові акти й окремі ненормативні тексти, міжнародні договори та угоди, а також інші джерела, де йдеться про архіви, архівну справу, архівні документи, питання правового регулювання архівних відносин тощо [9].

У сфері архівної справи існують відносини, які регулюються тими ж методами, коли відносини між суб'єктами носять владний характер. Є відносини, які потребують адміністративно-правового методу регламентації.

Наприклад, органи управління архівною справою і архівні установи при здійсненні своїх повноважень реалізують методи владних приписів.

Методи архівної роботи стосуються, чи принаймні мають стосуватися, як практичної, так і теоретичної сторін архівної діяльності. У першому випадку йдеться про методологію практичної діяльності, так звану праксеологію. У другому випадку йдеться про методи теоретичних досліджень.

У методологічній основні архівно-правового дослідження лежать загальні теорії права та пізнання. Архівне право опирається як на загальнонаукові (науковий аналіз і синтез), так і на специфічні наукові методи (конкретно-соціологічних досліджень, статистично-математичної обробки матеріалів тощо) і основоположні принципи (історизму, об'єктивності та всебічності).

Оскільки до першочергових завдань архівного права належить вивчення документів, воно найчастіше звертається до методів джерелознавства: наукової евристики, критики джерел, їх ідентифікації та ін.

З принципом об'єктивності дуже тісно пов'язаний принцип всебічності.

Принцип науковості застерігає від описового викладення вже відомих даних, фактології, кон'юнктури та непотрібної надмірної ідеологізації.

В архівній діяльності використовуються такі терміни, як «архівне законодавство», «архів-

не право», «архівна сфера», «архівна галузь», «система архівних установ», «мережа архівних установ» та інші професійні терміни, що є фаховими для архівістів, але правовий контекст дефініції є суперечливим. Тож спробуємо найвагоміші здобутки з цих сфер об'єднати концептуальним чином.

У системі зберігання та споживання ретроспективної документної інформації архівні інституції виконують комунікативні функції, і фактично як посередники вступають у відповідні відносини з певним колом суб'єктів.

Отже, структуру правового відносини в галузі архівної справи завжди утворює зв'язок суб'єктивних прав і обов'язків.

Оскільки право є універсальним соціальним регулятором, предметом регулювання комплексних галузей законодавства є сфера суспільних відносин з поєднанням різних їхніх видів (у цьому різниця з галузями права). Такі суспільні відносини в архівній сфері мають складний, комплексний характер і можуть поділятися на групи, які регулюються нормами різних галузей права, наприклад: нормами конституційного права (найбільш суттєві суспільні відносини, що характеризують українську державність, які в архівному законодавстві повинні визначати предмет і метод правового регулювання в сфері архівної справи, зміст конституційних понять і термінів); нормами адміністративного права (визначають правовий статус спеціально уповноважених органів виконавчої влади в галузі архівної справи, архівних установ і наукових організацій, що входять до архівної системи, права і обов'язки їх працівників, порядок прийому, зберігання, обліку та використання архівних документів, відносини архівних установ та громадян і т.ін.); нормами цивільного права (положення архівних установ як юридичних осіб, правовий статус документів, правове оформлення договірних відносин, які регулюють виконання робіт або послуг архівних установ і т.д.), а також трудового права (регламентують відносини, між працівниками і уповноваженими органами виконавчої влади в галузі архівної справи, архівними установами та іншими організаціями); нормами фінансового права (регулюють відносини з питань розподілу коштів з бюджетів; кримінального права, права інтелектуальної власності тощо).

Зважаючи на це, відносини, що складаються в сфері архівної справи, можна визначити як управлінські, трудові, майнові, фінансові, соціальні, міжнародні та ін. Характер урегульованих відносин і типи правових проблем, які підлягають розв'язанню, повинні визначати форму нормативного правового акта (закон, указ, постанова, рішення, наказ і т.п.).

Від правильної форми регулювання суспільних відносин в архівній сфері залежить ефективність використання засобів правового впливу. Щодо цього важливо чітко розмежувати закони з іншими нормативними актами.

Оскільки відносини притаманні будь-якій сфері суспільного життя, то архівне законодавство створено для регулювання відносин в одній із важливих суспільних сфер – сфері архівної справи.

Потрібно наголосити, що в архівній сфері виникають найрізноманітніші правовідносини: культурні, соціально-правові, ідеологічні тощо. І всі ці відносини регламентуються нормами права, а норма права є однією з передумов виникнення, зміни або припинення правовідносин. Так, наприклад, в архівній справі суб'єктивне право користувача кореспондує з обов'язком архіву і навпаки: право користувача архівними документами вільно шукати і отримувати для вивчення архівних документів визначається обов'язком державних або муніципальних архівів надавати оригінали та (або) копії архівних документів, а також довідково-пошукові засоби і інформацію про ці засоби. Отже, предмет законодавчого регулювання у сфері архівної справи можна визначити як відносини, які виникають в процесі діяльності з організації зберігання, обліку та використання архівних документів, що здійснюється в інтересах суспільства, держави і громадянина, і на який впливають норми галузей публічного та приватного права [2, с. 23–24].

Архівне законодавство – це системоутворювальні засади, що дозволяють виконувати роботу, ґрунтуючись на принципах однаковості.

І дійсно, адже жодна державна структура не може обмежувати доступ споживачів до архівної інформації, а усі обмеження мають вводитися виключно відповідним законом. За порушення вимог і приписів архівно-правових норм невідворотне настає відповідальність.

Зміни в архівній галузі завжди супроводжувалися не тільки прийняттям нормативних документів, а й осмисленням цих змін і вивченням текстів національного законодавства.

Закони, положення, інструкції, що регулюють питання організації архівної галузі, зберігання і використання документів в архівах, є одними з ключових джерел архівознавства. Вони дозволяють не тільки вивчати особливості формування системи архівних установ, а й принципи відбору, зберігання, використання документів на різних етапах розвитку держави і суспільства. Відносини у сфері архівної справи пов'язані як з матеріальними, так і духовними цінностями.

Отже, архівне законодавство встановлює принципи діяльності національної архівної служби, а архівне право включає сукупність норм і правил, що регламентують діяльність як державних, так і недержавних архівів та інших документосховищ.

Архівне право як наукова система опирається на широку джерельну базу. Його джерельна база включає як загальноісторичні, так і спеціальні, суто архівознавчі нормативні джерела.

Подібно інформаційно-правовим, архівно-правові норми розгалужуються на імперативні і диспозитивні. Цей розподіл залежить від багатьох обставин (видів і форм документів, суб'єктного складу, особливостей поведінки тощо).

Зовнішні форми вираження відповідних правових норм переважно у вигляді нормативних актів архівного законодавства складають джерельний базис архівного права.

Класифікація джерел, пов'язаних із заснуванням і комплектуванням архівів, визначенням профілю, структурної побудови, функцій, кадрового забезпечення, технологічного розвитку і т.п., здійснюється відповідно до критеріїв, що прийняті в сучасному правознавстві.

Необхідність державно-владного регулювання організації і діяльності архівних органів та установ обумовлена специфікою діяльності держави у сфері архівної справи. В архівній установі існують правовідносини субординації у відносинах керівника і працівника.

Владні відносини характерні і в сфері цивільного права, наприклад, в частині відшкодування шкоди, заподіяної, по-перше, громадянину або юридичній особі дією чи бездіяльністю посадової особи архівної установи, і, по-друге, громадянином архівній установі [41].

Водночас поняття і види органів управління архівною справою і архівних установ, їх компетенція, юридичні режими, які визначаються в сфері публічного права, повинні строго використовуватися в приватному праві. Також у сфері архівної справи є велика частина публічно-правових відносин, основою розвитку яких є цивільний оборот, цивільні права, наприклад, на документи і угоди (договори) з ними. Розширення обсягу договірного регулювання поєднуються з державним регулюванням в даній сфері, встановленням як державних стандартів в області організації прийому, обліку, зберігання і використання архівних документів, так і певних гарантій за участю державних органів (зокрема, у вирішенні конфліктних ситуацій) [7, с. 13].

Певна еклектичність спостерігається і під час регламентації структури аудіовізуальних комунікацій. Законодавство допускає та захищає ініціативність осіб, які формують і розвивають ці кошти інформаційного забезпечення, в рамках реалізації ними своїх можливостей. При затвердженні установчих документів власник може самостійно організовувати доступ до належної йому інформації, розділивши її за ступенем таємності відомостей на групи.

Юридична відповідальність є міжгалузевим інститутом права, в рівній мірі має відношення до конституційного, цивільного, кримінального, адміністративного права тощо. В процесі розвитку архівного законодавства і практики його застосування в правовій системі сформувався новий інститут – відповідальність за вчинення правопорушень у сфері архівної справи.

Безумовно, законодавчі норми про архіви покликані не створювати нову реальність, а фіксувати вже сформовану систему суспільних відносин. Жоден закон про архіви не створює нових закономірностей і не змінює принципи фондування. Утім, потрібно визнати, що правові відносини будуються навколо архівного документа. Архівні документи розуміються як інформаційні ресурси, тому архівне право тісно пов'язане з інформаційним правом. Архівне право відповідає за сектор інформаційних відносин, що стосується питань організації зберігання, обліку та використання архівних документів. Архівно-правовими нормами регулюється окрема група правовідносин, що охоплює порядок надходження, зберігання, обліку, комплектування, фондування, використання, експертизи документів та інші спеціальні процедури архівування, а також основні комунікаційні засади цифровізації архівної галузі.

Сучасне українське законодавство за правопорушення в архівній галузі передбачає відповідальність відповідного виду. Так, КК України містить ст. ст. 176, 193, 201, 298, 329, 357, 366 [5], за якими караються правопорушення, розподілені на три групи – відносно культурних цінностей, службові злочини та захист документів як носіїв інформації. Утім, на практиці значно частіше трапляються адміністративні правопорушення (ст. ст. 16, 22, 92 КпАП України) [6].

Диференціація архівів на державні та архіви організацій в першу чергу визначається життєвим циклом документа, який створюється з певною практичною метою – для обміну інформацією між людьми, як засіб передачі її в часі і просторі і тому служить, перш за все, конкретним потребам виробництва і управління [3, с. 10]. У процесі свого існування документи проходять кілька стадій: оперативну, зберігання в архіві організації, постійного зберігання в державному або муніципальному архіві. Діяльність архівних установ за незабезпечення збереженості документів НАФ чи порушення вимог державної реєстрації зазначених документів може бути зупинено за рішенням Держкомархіву [8, с. 40–46].

Виникнення в єдиному комплексі особливої однорідної групи суспільних відносин – архівних – призвело до формування архівного права. Можемо визначити архівні відносини як відокремлену, однорідну групу суспільних відносин, що виникають з приводу отримання (поповнення), зберігання, комплектування, обліку, організації всебічного використання та знищення

архівних документів (стадії життєвого циклу) усіх видів. Беручи до уваги те, що правові відносини в архівній галузі регулюються не тільки законами про архіви, а й статтями та розділами інших законодавчих актів, а також цілим рядом нормативно-методичних документів термін «архівне законодавство» охоплює тільки частину питань, що входять до проблемного поля «архівного права».

Архівне право формується саме у площині інформаційного права, а звідси виникають і набувають додаткового юридичного значення нові поняття «технотронний документ», «технотронний архів», «віртуальне сховище», «нанодокументи», «комбінований фонодокумент», «службовий фонодокумент» [10] і т.п.

Тож сьогодні досить складно говорити про місце «архівного права» як наукової дисципліни – вона ще не сформувалася, а лише виділяється в окрему галузь на етапі диференціації наук. Водночас можна говорити з упевненістю про існування «архівного права» як навчальної дисципліни. Визначення «архівного права» у системі навчальних дисциплін викликано формуванням нового міждисциплінарного простору, в якому вирішальними стають проблеми інтеграції архівознавства, права, соціальних комунікацій та інформаційних технологій в новій освітній концепції вищої освіти.

Найбільш розумним уявляється те, що «архівне право», не є окремою галуззю права, а правові відносини, що пов'язані з архівами, формують сферу правового регулювання інформаційного права. Водночас не можна погодитися з думкою про те, що термін «архівне право» є словосполученням, яке з'явилося для зручності і є лінгвістичною надмірністю.

В архівному праві маємо виділити три основних частини:

1) історія архівного права;

2) наука про архівне право та її взаємозв'язки з інформаційним правом як інтегрованою категорією;

3) архівно-правова практика (формування системи архівного законодавства; організація системи архівних установ; наукові основи управління галуззю; правові механізми державної політики у сфері архівної справи; особливості правового режиму зберігання документів; організаційно-правовий захист електронної ретроспективної документної інформації з обмеженим доступом, зафіксованої на машинних носіях; зарубіжний досвід правового регулювання архівної діяльності; забезпечення безпеки архівної інформації; організаційно-правові недоліки збирання, комплектування, обліку, зберігання та консервація документів, формування фондів, регламентація доступу до них та інші потреби тощо).

Об'єктом публічно-правових відносин у цій предметній галузі буде поведінка суб'єктів правовідносин, яка спрямована на задоволення законних інтересів суспільства, держави, особистості. є ті, з приводу яких у силу закону можуть виникнути майнові та особисті немайнові цивільні права і обов'язки.

До основних об'єктів приватноправових відносин належать:

1) речі – нерухомі (земельні ділянки, будівлі, споруди, установи та інші майнові комплекси) і рухомі (архівні документи);

2) дії та їх результати (наприклад, діяльність архівної установи з надання послуг – обробка документів організації на договірних засадах);

3) результати творчої діяльності (наукові видання архівної установи);

4) особисті немайнові блага (честь, гідність, репутація) [39].

На формування архівних правовідносин впливають норми галузей як публічного, так і приватного права.

Об'єкт архівного права – це ретроспективна документна інформація, традиційні та електронні документи, Національний архівний фонд.

Суб'єктами архівних правовідносин можуть виступати органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, організації, засоби масової інформації та інші юридичні особи будь-якої форми власності, навчально-виховні заклади, наукові установи, громадяни України, інших держав та особи без громадянства, а також громадські об'єднання.

Для всіх суб'єктів, залучених у суспільні відносини, що виникли в процесі організації зберігання, комплектування, обліку та використання НАФ та інших архівних документів, встановлюється цивільно-правова, адміністративно-правова та кримінальна відповідальність за неправомірні дії в галузі архівної справи. Так суб'єкти архівної справи України здійснюють свою діяльність відповідно до своїх повноважень. Всі суб'єкти архівної справи, мають відповідними правовими статусами, закріпленими в правових нормах і визначають їх соціально-правову роль в державі і суспільстві.

Висновки. Предмет законодавчого регулювання у сфері архівної справи є відносини, які виникають у процесі діяльності з організації зберігання, комплектування, обліку та використання архівних документів, що здійснюється в інтересах суспільства, держави і громадянина, і на котрі впливають норми галузей публічного та приватного права. Архівне законодавство – це не самостійна галузь правової системи України, а комплексна система законодавства, як формується у вигляді сукупності джерел права, які представляють собою форму вираження правових норм, що включають норми різних галузей права.

Під терміном «архівне законодавство», який є основною формою стандартизації норм правовідносин, що виникають в архівній сфері, пропонується розуміти сукупність законів та підзаконних нормативних актів, котрі забезпечують правове регулювання відносин в архівній сфері на всій території держави. Архівне право охоплює спектр правових проблем – права особистості, власності, адміністративного та міжнародного права, права на інформацію або його обмеження.

Отже, підсумуємо, що архівне право є підгалуззю права та інститутом інформаційного права і визначається як система правових норм, спрямованих на регулювання відносин, які виникають в архівній сфері, і як комплексна система знань, яка, з одного боку, органічно вплітається в науку інформаційного права, а з іншого – інтегрує спеціальні знання з архівознавства, документознавства, діловодства та інформаційної діяльності тощо.

Зауважимо, що законодавець все ж таки розмежовує архівну справу і діловодство, розглядаючи її як дві складові сфери життєдіяльності суспільства, що між собою пов'язані органічно. Сучасні тенденції вказують на формування архівного права як наукової дисципліни, що знаходиться на стику архівознавства та правознавства. Генезис, становлення і розвиток системи знань про механізми правового регулювання організації архівної діяльності відповідає прийнятої у світовому наукознавстві концепції стадійного розвитку системи наукових знань в процесі освоєння світу і самопізнання людини.

Архівна адміністративно-правова база регулює практично всі аспекти архівної діяльності, починаючи з визначення структури цієї галузі і закінчуючи правами й обов'язками архівістів та інших фахівців. Архівне законодавство визначає правила зберігання архівного матеріалу, вирішує кому і за яких умов можна видавати документи, наділяє керівників архівів певними службовими повноваженнями, прописує правила роботи, встановлює відповідальність громадян щодо отриманої інформації, а також визначає який вид історичної спадщини країни необхідно залишити і зберегти для майбутніх поколінь.

На часі постають завдання щодо опрацювання найбільш точних способів правової оцінки архівних матеріалів, особливо – цифрового формату.

Найбільш перспективною стратегією формування цифрової доктрини правової регуляції організації та функціонування архівної діяльності є виділення архівного права як підгалузі інформаційного права. Це дасть змогу виробити науково обґрунтовані вимоги до побудови архівного законодавства, як на національному, так і на міжнародному рівнях. У цьому випадку створюється нова якість інтеграції. Оформлені відповідним чином суспільні відносини в нормативному акті дозволяють мінімізувати розрив між термінологічними, теоретичними основами архівознавства та практикою архівного законодавства. Реальний стан справ в архівній галузі та відображення у нормативному акті не є рівними в повній мірі. Найчастіше нормативні акти «не встигають» зафіксувати зміну в суспільних відносинах, або зафіксовані в законі норми не реалізуються на практиці. Тому дуже важливо, щоб архівне право в обов'язковому порядку розглядалося як частина інформаційного і законодавчо кореспондувалося з ним.

Література

1. Бачило И.Л. Информационное право : учебник : (специальный курс) / Ин-т государства и права РАН, Академический правовой ун-т (ин-т). Москва : Юрайт ; Высш. образование, 2009. 454 с.

2. Беликова С.В. Административно-правовое регулирование архивного дела в Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 2000. 245 с.

3. Долгих Ф.И. Взаимосвязь и преемственность в работе государственных и ведомственных архивов. *Советские архивы*. 1973. № 1. С. 8-13.

4. Домаркас В. Принципи законодавства з архівної справи і діловодства (текст доповіді). *Архіви України*. 2004. № 3. С. 57–72.

5. Кримінальний кодекс України : Закон від 05.04.2001 № 2341-III (Редакція станом на 14.11.2020). *Відомості Верховної Ради України*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

6. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон від 07.12.1984 (Редакція станом на 29.11.2020). Відомості Верховної Ради Української РСР, 1984. Додаток до № 51. Ст. 1122.

7. Кузина И.Л. Архивное право : учеб. пособие / И.Л. Кузина. Комсомольск-на-Амуре : ГОУВПО «КнАГТУ», 2011. 136 с.

8. Новохатський К. Правове регулювання відповідальності за порушення архівного законодавства в Україні. *Архіви України*. 2004. № 3. С. 40–46.

9. Про Національний архівний фонд та архівні установи : Закон України від 24.12.1993 р. (Редакція станом на 16.10.2020 р.). *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 15. Ст. 86.

10. Синеокий О.В. Фонодокумент в мировом коммуникационном пространстве: эволюция, современное состояние, направление трансформаций : спец. междун. научно-рефер. выпуск. Запорожье : Статус, 2018. 248 с.

11. Хрипко С.Л. Інформаційне право : навч.-метод. посібник. Донецьк : ТОВ «Юго-Восток, Лтд», 2005. 234 с.

УДК 342.95
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.143

В. С. Князєв
кандидат юридичних наук
orcid.org/0000-0002-3696-0746

ОСОБЛИВОСТІ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЗАВІДУВАЧА СКЛАДУ МИТНИЦІ

У статті визначено поняття «завідувач складу», проаналізовані нормативно-правові акти, якими закріплено адміністративно-правовий статус завідувача складу митниці. Визначено порядок закріплення обов'язків завідувача складу за посадовими особами митниці. Встановлено, що такі посади, як завідувач складу і головний спеціаліст чи спеціаліст, є різними за своєю правовою природою, до їх зайняття встановлюються різні кваліфікаційні вимоги.

Визначено, що адміністративно-правовий статус завідувача складу митниці в порівнянні зі статусом інших працівників митних органів наділений рядом особливостей, які опосередковано: наявністю спеціального нормативно-правового регулювання; спеціальним порядком призначення; наявністю специфічного переліку функціональних прав та обов'язків; об'ємом відповідальності.

Встановлено, що завідувачем складу митниці є визначена керівником митниці посадова особа митного органу, на яку покладаються обов'язки, які пов'язано з безпосередньою роботою з товарами, транспортними засобами комерційного призначення та забезпеченням охорони складу, недопущенням несанкціонованого доступу до складів митниці, виявлення випадків незаконного проникнення до приміщень, та яка несе повну матеріальну відповідальність на підставі укладеного договору.

Звернуто увагу на те, що підставою набуття адміністративно-правового статусу завідуючого митницею є наказ про призначення особи на посаду, якого може бути видано керівником митниці або особою, яка виконує його повноваження. При цьому фактичне набуття розглядуваного статусу пов'язано з обов'язковим ознайомленням з правилами пожежної безпеки, посадовою інструкцією та нормативно-правовою основою діяльності.

Встановлено, що обов'язки як елемент адміністративно-правового статусу завідувача митного складу – це встановлена адміністративно-правовою нормою міра належної та необхідної поведінки особи в межах його служби. Класифікувати обов'язки завідувача митного складу можливо залежно від їх змістовного наповнення на ті, які: 1) пов'язані безпосередньо з роботою з товарами, транспортними засобами комерційного призначення та 2) пов'язані із забезпеченням охорони складу, недопущенням несанкціонованого доступу до складів митниці, виявлення випадків незаконного проникнення до приміщень.

Ключові слова: адміністративно-правовий статус, склад митниці, завідувач, митні органи, спеціаліст, посадова особа.

Kniaziev V. S. **PECULIARITIES OF ADMINISTRATIVE AND LEGAL STATUS OF THE CUSTOMS WAREHOUSE MANAGER**

The article defines the concept of "warehouse manager", analyzes the regulations that enshrine the administrative and legal status of the head of the customs warehouse. The procedure for assigning the duties of the warehouse manager to customs officials has been determined. It is established that such positions as warehouse manager and chief specialist or specialist are different in their legal nature, different qualification requirements are established for their occupation. It is determined that the administrative and legal status of the head of the customs warehouse in comparison with the status of other customs officers is endowed with a number of features, which are mediated by the following: the presence of special regulations; special order of appointment; availability of a specific list of functional rights and responsibilities; the amount of liability. It is established that the head of the customs warehouse is an official of the customs authority appointed by the head of the customs, who is responsible for work directly related to work with goods, commercial vehicles and security of the warehouse, prevention of unauthorized access to customs warehouses, detection of cases illegal entry into the premises, and which bears full material responsibility on the basis of the concluded contract. Attention is drawn to the fact that the basis for acquiring the administrative and legal status of the head of customs is an order appointing a person to a position, which may be issued by the head of customs or a person performing his powers. In this case, the actual acquisition of the status in question is associated with the mandatory acquaintance with the rules of fire safety, job description and regulatory framework. It is established that duties as an element of the administrative and legal status of the head of the customs warehouse is a measure of proper and necessary behavior of a person within his service established by an administrative and legal norm. It is possible to classify the duties of the head of the customs warehouse depending on their content into those which: 1) are directly related to work with goods, commercial vehicles and 2) which are related to security of the warehouse, prevention of unauthorized access to warehouses customs, detection of cases of illegal entry into the premises.

Key words: administrative and legal status, composition of customs, head, customs authorities, specialist, official.

Актуальність теми дослідження. Розміщення товарів та транспортних засобів комерційного призначення на складах митниці, їх видача, зберігання, проведення складських операцій потребує спеціальних знань, навиків, передбачає підвищений рівень відповідальності, зокрема матеріально-правової. Від належного зберігання товарів на складах митниці, забезпечення їх схоронності залежать економічні показники роботи митних органів, оскільки частина товарів, які зберігаються, підлягає реалізації. Адміністративно-правовий статус посадових осіб митниці, на яких покладаються обов'язки зі складського обліку товарів, транспортних засобів комерційно-

© В. С. Князєв, 2020

го призначення, залишається довготривалий час малодослідженим.

Вибрана тема дослідження набуває особливої уваги в процесі динамічного розвитку законодавства, яким урегульовано правовий статус посадової особи митного органу, а також проходження державної служби в митних органах загалом.

Аналіз останніх досліджень. Питання дослідження концептуальних засад правового статусу зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, С.Д. Гусарєв, О.В. Зайчук, С.В. Ківалов, В.В. Лазарев, Н.М. Оніщенко, В.С. Нерсесянц, О.Ф. Скакун, А.В. Панчишин та ін. Водночас значна кількість питань, пов'язаних з визначенням адміністративно-правового статусу завідувача складу митниці, залишається невирішеною, що свідчить про актуальність вибраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження адміністративно-правового статусу завідувача складу митниці та окреслення специфіки його змісту.

Виклад основного матеріалу. Адміністративно-правовий статус працівника митних органів – це система закріплених у нормативно-правових актах ознак, які визначають його роль, місце та призначення в системі правовідносин, указують на його відмінність від інших суб'єктів та порядок взаємовідносин між ними.

На думку О.М. Мельник, специфіка правового статусу працівників митних органів зумовлена особливостями виконуваних ними завдань та функцій, а також сутністю і соціально-юридичною природою службово-трудових відносин, змістом яких є не тільки управлінська правоохоронно-фіскальна діяльність із притаманними їй функціями організаційно-розпорядчого характеру, але й наділення повноважень з виконання матеріально-технічних операцій, які створюють умови для обслуговування самого процесу управління та виконання роботи, що вимагає додаткових знань або трудових навичок у певній галузі [1, с. 13].

Важливо відзначити, що в структурі та штатному розписі митниць не передбачено окремої посади завідувача складу митниці. На практиці покладання обов'язків завідувача складу митниці здійснюється на посадових осіб підрозділу інфраструктури митниці, зокрема на головних спеціалістів чи спеціалістів. З метою приведення кваліфікаційних характеристик професій працівників, що є загальними для всіх видів економічної діяльності, у відповідність до вимог Законів України «Про вищу освіту» [2], «Про професійно-технічну освіту» [3] необхідним є розмежування таких посад, як: завідувач складу, головний спеціаліст, спеціаліст, що є різними за своєю правовою природою та вимогами щодо наявності кваліфікації. Таким чином, уявляється доцільним введення в штатний розпис та структуру митниць окремої посади завідувача складу (саме для складів митниці) в кількості з розрахунку складів митниці, які функціонують у тій чи іншій митниці. Окрім цього, слід затвердити типову посадову інструкцію завідувача складу.

Адміністративно-правовий статус завідувача складу митниці в порівнянні зі статусом інших працівників митних органів наділений рядом особливостей, які опосередковано: наявністю спеціального нормативно-правового регулювання (наприклад, Порядок роботи складу митниці ДФС України, яке затверджено наказом Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 627 [4]); спеціальним порядком призначення; наявністю специфічного переліку функціональних прав та обов'язків; об'ємом відповідальності.

У розумінні митного законодавства [5] завідувачем складу митниці є визначена керівником митниці посадова особа митного органу, на яку покладаються обов'язки, які пов'язано з безпосередньо роботою з товарами, транспортними засобами комерційного призначення та забезпеченням охорони складу, недопущенням несанкціонованого доступу до складів митниці, виявлення випадків незаконного проникнення до приміщень, та яка несе повну матеріальну відповідальність на підставі укладеного договору.

Підставою набуття адміністративно-правового статусу завідуючого складу митницею є наказ про призначення особи на посаду, що може бути видано керівником митниці або особою, яка виконує його повноваження. При цьому фактичне набуття розглядуваного статусу пов'язано з обов'язковим ознайомленням з правилами пожежної безпеки, посадовою інструкцією та нормативно-правовою основою діяльності.

Передумовою зміни особи, яка займає посаду завідуючого складу митницею, є інвентаризація товарів і транспортних засобів комерційного призначення, що зберігаються на складі митниці. Однак у деяких випадках проведення вищезазначених дій може стати тимчасово неможливим, зокрема у разі відсутності завідувача складу на роботі через стан здоров'я. У такому випадку функціонування складу митниці припиняється.

Особливості правової природи адміністративно-правового статусу завідувача митного складу відображаються в структурі адміністративно-правового статусу. Звертаючись до здобутків теорії права та теорії адміністративного права [6, с. 481], до структури адміністративно-правового статусу завідувача митного складу можна віднести такі елементи, як: 1) адміністративна правосуб'єктність; 2) права; 3) обов'язки; 4) система гарантій; 5) юридична відповідальність.

Обов'язки як елемент адміністративно-правового статусу завідувача митного складу – це встановлена адміністративно-правовою нормою міра належної

та необхідної поведінки особи в межах його служби. Класифікувати обов'язки завідувача митного складу можливо залежно від їх змістовного наповнення на ті, які: 1) пов'язані безпосередньо з роботою з товарами, транспортними засобами комерційного призначення та 2) які пов'язані із забезпеченням охорони складу, недопущенням несанкціонованого доступу до складів митниці, виявленням випадків незаконного проникнення до приміщень.

Щодо першої групи обов'язків завідувача митного складу – обов'язків з безпосередньої роботи з товарами, транспортними засобами комерційного призначення, то до неї доцільно віднести:

1) прикріплення до товарів, транспортних засобів комерційного призначення ярликів установленої форми;

2) залучення в разі потреби за погодженням із керівником митниці до переміщення товарів, транспортних засобів комерційного призначення, строк перебування яких у зоні митного контролю закінчився;

3) здійснення (у присутності власника та під контролем посадової особи митниці) перерахунку товарів, які розміщуються для тимчасового зберігання під митним контролем; звірка їх фактичної кількості, ваги, особливих та ідентифікаційних ознак з даними, зазначеними в уніфікованому документі;

4) здійснення під час прийняття на склад митниці перерахунку товарів, транспортних засобів комерційного призначення, тимчасово вилучених у справах про порушення митних правил, або предметів, вилучених відповідно до кримінального процесуального законодавства, звірка їх фактичної кількості, ваги, особливих та ідентифікаційних ознак з даними, зазначеними в описі предметів, тощо [4].

До групи обов'язків завідувача складу митниці, які пов'язано із забезпеченням охорони складу, недопущенням несанкціонованого доступу до складів митниці, виявленням випадків незаконного проникнення до приміщень, можливо віднести такі:

1) зберігання ключів від металевих шаф (сейфів) і дверей складу митниці. Завідуючому забороняється передавати ключі стороннім особам або виготовляти невраховані дублікати;

2) огляд перед відкриттям приміщень складу, а також металевих шаф (сейфів) цілісність замків, дверей, печаток і переконується в справності охоронної сигналізації;

3) інформування керівника підрозділу інфраструктури про пошкодження або зняття печатки, поломки замка, дверей чи ґрат тощо [4].

Окремо можливо визначити обов'язки завідувача складу митниці, які пов'язані з веденням документації та які стосуються будь-яких значущих дій цієї посадової особи. Виконання обов'язку з ведення необхідної документації пов'язано з виконанням таких зобов'язань, як: складання документів щодо товарів; проставляння на зворотному боці першого примірника квитанції МД-1 відповідної відмітки з метою підтвердження факту приймання товарів на склад митниці для зберігання; надання відмови в розміщенні товару на складові митниці, а також складання, оформлення, розподілення, зберігання, облік та передання відповідних документів щодо розміщення, переміщення, видачі матеріальних цінностей, за наявності законних на це підстав (наприклад, квитанції МД-1, довідки про розрахунковий об'єм займаної товарами площі; актів приймання-передавання, актів виявлення знахідок/товарів, власник яких невідомий, прибуткової накладної тощо); погодження прийнятого посадовою особою митниці, до обов'язків якої входить здійснення митного контролю та митного оформлення експрес-відправлень, рішення щодо можливості розміщення товарів на складі митниці; вивчення наявних товаросупровідних та інших документів з метою визначення можливості зберігання товарів на складі митниці тощо.

Вищезазначені обов'язки повинні бути закріплені в посадових інструкціях завідувача складу митниці, а також у посадових осіб, які тимчасово їх заміщають.

Гарантії як елемент адміністративно-правового статусу завідувача складу митниці є сукупністю заходів, що забезпечують реалізацію та захист прав, свобод та обов'язків посадової особи митниці під час виконання особливої групи обов'язків. До таких заходів доцільно віднести: економічні заходи, політичні заходи, культурні заходи та юридичні засоби.

Щодо юридичної відповідальності завідувача складу митниці як елементу його адміністративно-правового статусу, то це передбачена законом міра його обов'язку – зазнавати відповідних негативних наслідків примусового та обмежувального характеру за порушення або неналежне виконання норм права, яка накладається визначеними органами чи посадовими особами на підставі та в порядку, встановлених законом.

Завідувач складу митниці за наявності на те підстав може бути притягнений до дисциплінарної, адміністративної, матеріальної, кримінальної відповідальності.

Важливо відзначити, що за втрату або пошкодження товарів, транспортних засобів комерційного призначення, які зберігають на власних складах митниці, передбачену законом відповідальність несе митниця; а в разі аналогічних дій з товарами, переданими на відповідальне зберігання, – відповідальність несе адміністрація підприємств, на складах яких розміщуються товари, що передані митницею цим підприємствам на зберігання.

Висновки. Підсумовуючи, можна дійти висновку, що адміністративно-правовий статус завідувача складу митниці в порівнянні зі статусом інших працівників митних органів наділений рядом особливостей, які опосередковано: наявністю спеціального нормативно-правового регулювання; спеціальним порядком призначення; наявністю специфічного переліку функціональних прав та обов'язків; об'ємом відповідальності.

Запропоновано введення в штатний розпис та структуру митниць окремої посади завідувача складу митниці в кількості з розрахунку складів митниці, які функціонують в тій чи іншій митниці, що дозволить нормативно детермінувати елементи адміністративно-правового статусу вказаного суб'єкта. Важливість та широке коло суспільних відносин, у межах яких особу наділено адміністративною правосуб'єктністю завідувача складу митниці, та розвиток елементів механізму забезпечення прав цих суб'єктів опосередковують потребу здійснення подальших досліджень із цієї проблематики.

Література

1. Мельник О.М. Адміністративно-правовий статус працівника митної служби : автореф. дис. ... на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук : 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» ; Академія праці і соціальних відносин Федерації профспілок України. Київ, 2011. 18 с.

2. Про вищу освіту : Закон України від 01.07.2014 р. № 1556-VII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1556-18#Text (дата звернення: 21.12.2020)

3. Про професійну (професійно-технічну) освіту : Закон України від 10.02.1998 № 103/98-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/103/98-%D0%B2%D1%80#Text (дата звернення: 21.12.2020).

4. Про затвердження Порядку роботи складу митниці ДФС : Наказ Міністерства фінансів України від 30.05.2012 р. № 627. URL: https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1097-12 (дата звернення: 16.12.2020).

5. Митний кодекс : Закон України від 13.03.2012 р. № 4495-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення: 16.12.2020).

6. Теория права и государства : учеб. ; под ред. В.В. Лазарева. Москва : Изд-во БЕК, 2001. 520 с.

УДК 342.951:351
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.144

Д. В. Коц
начальник юридичного сектору
Інституту спеціального зв'язку та захисту інформації
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»
orcid.org/0000-0002-3955-7100

СИСТЕМА НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ, ЩО РЕГУЛЮЮТЬ ЗАХИСТ ІНФОРМАЦІЇ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ

Стаття є продовженням авторського дослідження питань правового регулювання інформації з обмеженим доступом та захисту такого виду інформації. У статті визначено і проаналізовано системність нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини, пов'язані із захистом інформації з обмеженим доступом. Досліджено галузеву впорядкованість сукупності нормативно-правових актів, які регулюють питання захисту інформації.

У цьому дослідженні проведено аналіз доктринальних та нормативних понять «система нормативно-правових актів», «система законодавства», «нормативно-правовий акт». На підставі цього, а також основних ознак складників системи нормативно-правових актів, визначено, що досліджувана система являє собою взаємопов'язану сукупність нормативно-правових актів, ієрархічно структурованих від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили та взаємоузгоджених між актами однакової юридичної сили, яка за допомогою норм права регулює коло суспільних відносин, пов'язаних із захистом інформації з обмеженим доступом, задля досягнення правового порядку в галузі захисту інформації з обмеженим доступом. За відсутності галузевих стандартів захисту інформації нормативно-правове регулювання питань захисту інформації з обмеженим доступом у будь-якому органі, міністерстві, підприємстві здійснюється єдиною системою нормативно-правових актів.

Ураховуючи суттєвий масив нормативно-правових актів, які прямо чи опосередковано регулюють відносини у сфері захисту інформації з обмеженим доступом та які у своїй сукупності становлять суб'єкт досліджуваної системи, в цьому досліджені не наводився такий перелік актів, проте зроблене посилання на попереднє авторське дослідження, в якому наводилися нормативно-правові акти, які визначають правову основу складників системи захисту інформації з обмеженим доступом. З урахуванням уже опублікованих наукових праць визначено ієрархічну структурованість суб'єкта системи та проаналізовано систему нормативно-правових актів, які регулюють питання захисту інформації з обмеженим доступом, її складники.

Ключові слова: захист інформації, інформація з обмеженим доступом, інформаційна безпека, правові засади.

Kots D. V. **SYSTEM OF NORMATIVE LEGAL ACTS REGULATING THE PROTECTION OF INFORMATION WITH LIMITED ACCESS**

This article is a continuation of the author's study of the legal regulation of information with limited access and protection of this type of information. The article identifies and analyzes the system of normative legal acts regulation public relations related to the protection of information with limited access. The sectoral orderliness of the set of normative-legal acts regulating the issues of information protection is investigated.

This study analyzes the doctrinal and normative concepts "system of normative legal acts", "system of legislation", "normative legal act". Based on this, as well as the main signs components of system of normative legal acts, it is determined that the system under study is an interconnected set of normative legal acts, hierarchically structured from acts of higher legal force to acts of lower legal force and mutually agreed between acts of equal legal force, which by means of legal norms regulates the range of public relations related to the protection of information with limited access, in order to achieve the legal order in the field of protection of information with limited access. In the absence of sectoral standards of information protection, normative legal regulation of issues of information protection with limited access in any state agency, ministry, enterprise is carried out by a single system of normative legal acts.

Given the significant array of normative legal acts that directly or indirectly regulate relations in the field of protection of information with limited access, and which together constitute the subject of the system under study, this study did not provide such a list of acts, but refers to a previous author's study, which provided normative legal acts which determine the legal basis of the components of the system of protection of information with limited access. Taking into account the already published scientific works, the hierarchical structure of the subject of the system is determined and the system of normative legal acts regulating the issues of protection of information with limited access, its components is analyzed.

Key words: information protection, information with limited access, information security, legal bases.

Постановка проблеми. Необхідність розроблення питання системності нормативно-правових актів, які регулюють захист інформації з обмеженим доступом, продиктована постійним зростанням в Україні масиву нормативно-правових актів, які регулюють це коло суспільних відносин.

Зокрема, актуальною є проблема системного погляду на нормативно-правові акти та виконання ними основного свого призначення – правового регулювання суспільних відносин, що повинно забезпечуватися гармонійністю в системі таких нормативно-правових актів.

Тому дослідження системи нормативно-правових актів, які регулюють захист інформації з обмеженим доступом в Україні, перебуває на порядку денному науковців і фахівців цієї галу-

© Д. В. Коц, 2020

зі. Постійна зміна правовідносин у галузі, нові виклики та загрози національним інтересам нашої держави, спричинені через протиправні діяння з інформацією з обмеженим доступом, вимагають від нормотворців, науковців та спільноти в галузі продукувати системні знання про регулювання важливої сфери діяльності держави.

Аналіз досліджень і публікацій. Багато вчених досліджували і висвітлювали питання системи права, системи законодавства, порівнювали їх, зокрема такі науковці, як В.В. Копейчиков, О.Ф. Скакун, А.М. Колодій, М.В. Цвік, Л.М. Андрусів, Н.П. Харченко та багато інших.

Деякі науковці розробляли проблеми системності нормативно-правових актів (законодавства) певних галузей (сфер), зокрема національної безпеки антитерористичної безпеки, в розрізі основної проблеми своїх досліджень: С.С. Кудінов, А.М. Гуз, В.А. Ліпкан, В.І. Діордіца, О.О. Пучков, Є.В. Кобко та деякі інші учені.

Проте саме питання системи нормативно-правових актів, які регулюють захист інформації з обмеженим доступом (далі – система, досліджувана система), не розвідане в національній науковій думці, не піддано достатньому аналізу.

Постановка завдання. Мета статті – визначити та проаналізувати систему нормативно-правових актів, які регулюють захист інформації з обмеженим доступом.

Виклад основного матеріалу. Для дослідження системності нормативно-правових актів, що регулюють питання захисту інформації з обмеженим доступом, необхідно визначитися з розумінням понять «нормативно-правовий акт» та «система нормативно-правових актів».

1. Поняття «нормативно-правовий акт».

Наприклад, О.Ф. Скакун визначає нормативно-правовий акт, як офіційний акт-волевиявлення (рішення) уповноважених суб'єктів права, що встановлює (змінює, скасовує) правові норми з метою врегулювання суспільних правовідносин [1, с. 311].

У свою чергу колектив науковців під керівництвом М.В. Цвік стверджує, що нормативно-правовий акт – це письмовий акт-документ державного органу, який містить сукупність нормативно-правових приписів, спрямованих на регулювання окремої групи суспільних відносин [2, с. 265].

Великий енциклопедичний юридичний словник визначає нормативно-правовий акт, як письмовий документ, прийнятий чи санкціонований народом, органом державної влади або місцевого самоуправління, який встановлює, змінює, припиняє або конкретизує норми права, містить правила загального характеру і постійної дії, розрахований на багаторазове використання [3, с. 534].

Крім цього, у статті 4 Кодексу адміністративного судочинства України визначається, що нормативно-правовий акт – акт управління (рішення) суб'єкта владних повноважень, який встановлює, змінює, припиняє (скасовує) загальні правила регулювання однотипних відносин і який розрахований на довгострокове та неодноразове застосування [4]. Це доволі спеціальне визначення, враховуючи особливості кола суспільних відносин, що врегульовує цей Кодекс.

Цікавий погляд на це поняття в проєкті Закону України про нормативно-правові акти, яким пропонувалося нормативно-правий акт розуміти як офіційний документ, прийнятий (виданий) уповноваженим на це суб'єктом у визначених законом формі та порядку, який встановлює норми права для неозначеного кола осіб і розрахований на неодноразове застосування [5].

Повністю неможливо погодитися з таким визначенням. Як відомо, нормативно-правові акти діють у часі, в просторі та за колом осіб, тому зазначення в цитованому визначенні, що нормативно-правовий акт «встановлює норми права для неозначеного кола осіб», є неточним.

Так, на порядок дії нормативно-правового акта за колом осіб поширюється загальне правило: закон діє щодо всіх осіб, які перебувають на території його дії і є суб'єктами відносин, на які він розрахований [1, с. 333]. Такими особами можуть бути: населення країни, громадяни, іноземці, науковці, військовослужбовці тощо. Все залежить від того, коло яких суспільних відносин врегульовує нормативно-правовий акт.

У розумінні автора нормативно-правовий акт – це певний симбіоз двох останніх цитованих понять, але з дотриманням базових правил теорії права.

Для того щоб системно розуміти такий термін, необхідно визначити характерні ознаки нормативно-правового акту: 1) офіційний документ; 2) формально виражений документ; 3) приймається (видається) уповноваженим на те суб'єктом нормотворення встановленим порядком; 4) встановлює, змінює і припиняє (скасовує) правила поведінки суб'єктів правовідносин, на яких він розрахований; 5) розрахований на неодноразове застосування.

Синтезувавши виокремлені ознаки у авторське визначення, в результаті маємо, що нормативно-правовий акт – це офіційний, формально виражений документ, прийнятий (виданий) встановленим порядком уповноваженим на те суб'єктом нормотворення, який встановлює, змінює і припиняє (скасовує) правила поведінки суб'єктів урегульованих ним правовідносин та розрахований на неодноразове застосування.

2. Поняття «система нормативно-правових актів».

Відсутність нормативно визначеного поняття спонукало до пошуку значення системи норматив-

но-правових актів у працях науковців, а також до аналізу близьких до системи нормативно-правових актів понять.

Л. Андрусів слушно відмічає, що актуальними є проблема системного погляду на нормативно-правові акти й усвідомлення, що нормативно-правові акти повинні виконувати основне своє призначення – регулювання суспільних відносин, що забезпечується узгодженістю, взаємозалежністю та внутрішньою відповідністю в системі [6, с. 128].

Є.В. Кобко, розглядаючи публічно-правовий механізм забезпечення національної безпеки, визначає, що його функціонування забезпечує система законів і підзаконних нормативно-правових актів, які поділяються на дві групи: 1) ті, що безпосередньо регулюють суспільні відносини у сфері забезпечення національної безпеки й оборони; 2) ті, що регулюють інші суспільні відносини й опосередковано регулюють національну безпеку [7, с. 241].

Так, В.А. Ліпкан розуміє систему нормативно-правового забезпечення національної безпеки як сукупність законів і підзаконних нормативних актів, які створюють нормативно-правове поле для функціонування системи національної безпеки і виконання нею свого призначення [8].

У свою чергу О.О. Пучков вважає, що систему нормативно-правових актів у сфері національної безпеки потрібно поділити на чотири блоки: 1) акти, що визначають правовий статус, компетенцію, завдання державних і недержавних органів, на які покладається діяльність щодо забезпечення національної безпеки; 2) нормативно-правові акти, що визначають концептуальні засади та напрями діяльності держави щодо забезпечення національної безпеки; 3) нормативно-правові акти, які визначають підстави, порядок взаємодії суб'єктів щодо забезпечення національної безпеки; 4) законодавчі акти, спрямовані на регулювання суспільних відносин, установлення відповідальності за порушення норм права тощо [9, с. 176].

Також необхідно врахувати погляд на систему нормативно-правових актів суб'єктів законодавчої ініціативи. У проєкті Закону України про нормативно-правові акти термін «система нормативно-правових актів» набув такого значення: взаємопов'язана сукупність нормативно-правових актів, яка ієрархічно структурована від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили та взаємозалежна між актами однакової юридичної сили [5].

Повністю погодитися з таким визначенням не можемо з двох причин: 1) не зрозуміло, чому сукупність нормативно-правових актів повинна мати ознакою взаємну залежність між актами однакової юридичної сили? 2) таке розуміння системи в проєкті закону не відповідає загальному складу системи, який автор уже аналізував у попередній праці [10, с. 344–345].

Так, член речення «взаємозалежний» надає прикмету предмету, об'єкту, дії, події, явищу, за якої вони перебувають у взаємній залежності з ким-, чим-небудь. Дійсно, деякі закони прикінцевими положеннями вносять зміни в інші закони, певним чином впливаючи на їхні структуру і зміст. Акти Уряду України мають узгоджуватися з іншими його актами. Положення актів центральних органів виконавчої влади містять бланкетні норми. Проте застосування прикметника «взаємозалежний» є передчасним.

Також цікавим є погляд науковців на розуміння системи законодавства. Однак чи є система нормативно-правових актів та система законодавства тотожними поняттями?

Конституційний Суд України встановив, що термін «законодавство», який вживається у частині 3 статті 21 Кодексу законів про працю України, треба розуміти так, що ним охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [11].

С.С. Кудінов зазначає, що систему вітчизняного законодавства, яке регулює забезпечення антитерористичної безпеки, становлять закони України, які варто поділити на відповідні групи [12, с. 166–167].

О.Ф. Скакун вважає, що система законодавства є сукупністю нормативно-правових актів, у системі законодавства нормативно-правові акти об'єднані за галузями законодавства, які поділені на інститути законодавства [1, с. 250].

Під системою законодавства умовно мається на увазі вся система чинних, взаємодіючих між собою нормативно-правових актів [2, с. 262].

З такими поглядами можливо погодитися, адже між системами законодавства і нормативно-правових актів поставлено знак рівності.

Для виведення авторської формули системи нормативно-правових актів запозичимо суб'єкт системи із запропонованого визначення в проєкті Закону України про нормативно-правові акти – взаємопов'язана сукупність нормативно-правових актів. Її ієрархічну структурованість від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили та взаємоузгодженість між актами однакової юридичної сили визначаємо як ознаки суб'єкта системи. Так, дещо вдосконалюємо одну з ознак суб'єкта системи, оскільки критично відносимося до взаємної залежності

актів однакової юридичної сили, вважаємо, що вони повинні узгоджуватися внутрішньо (з нормами цього ж акту) та зовнішньо (з нормами інших актів однакової юридичної сили). Об'єкти системи – це певне коло однорідних суспільних відносин.

Прямі та зворотні зв'язки системи визначаються загальним їх розумінням. Так, прямими зв'язками системи є універсальні інструменти нормативно-правових актів – норми права. Зворотній зв'язок системи – бажаний результат впливу на об'єкти системи, те, чого держава, використовуючи силу свого впливу і примусу, бажає досягти. Таким результатом, на наш погляд, є правовий порядок у цілому в державі та/або в окремій галузі її діяльності.

Отже, досліджені питання системи нормативно-правових актів в Україні та їх законодавчої та доктринальної визначеності дозволили дійти такого розуміння поняття «система нормативно-правових актів»: це взаємопов'язана сукупність нормативно-правових актів, ієрархічно структурованих від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили та взаємоузгоджених між актами однакової юридичної сили, які за допомогою норм права регулюють коло однорідних суспільних правовідносин задля досягнення правового порядку в державі або в окремій галузі її діяльності.

3. Система нормативно-правових актів, що регулюють захист інформації з обмеженим доступом.

За своїм змістом досліджувана система є системою спеціального внутрішньогалузевого законодавства. Такого висновку слід дійти, проаналізувавши запропоновані О.Ф. Скакун підходи до визначення галузевої структури системи законодавства [1, с. 254–255].

Підтвердження такого розуміння системи можливо також віднайти в Класифікаторі галузей законодавства України, затвердженому наказом Міністерства юстиції України від 02.06.2004 р. № 43/5 [13].

У класифікаторі нормативно-правові акти, які регулюють захист інформації, формально угруповано в підгалузь 170.090.050 «Інформація. Захист інформації (див. 310.060.000, 090.220.000)» галузі законодавства 170.000.000 «Зв'язок, інформація та інформатизація». Уточнення в дужках цієї підгалузі може вказувати на внутрішню складність класифікованого законодавства (а не його міжгалузевий характер), спрямоване на вирішення проблеми можливості практичного використання класифікатора, забезпечення його внутрішніх зв'язків та сприянню ефективному проведенню робіт із систематизації законодавства.

Тобто до підгалузей законодавства певної галузі можуть бути включені нормативно-правові акти з інших підгалузей класифікатора, що буде вказувати на зручність роботи з ним, а не обов'язково на міжгалузевий характер нормативно-правового акту. У розглянутому випадку конкретизація положення підгалузі в дужках додатково відсилає до інших, таких як «Державна таємниця. Охорона державної таємниці» та «Комерційна таємниця», проте підгалузі: 020.070.070 «Комерційні найменування, торгові марки, географічні значення. Комерційні таємниці», 020.080.000 «Секрети виробництва (ноу-хау)», а також деякі інші можуть містити нормативно-правові акти, які визначатимуть питання захисту інформації, зокрема з обмеженим доступом. Оскільки, кажучи про секрети (таємну інформацію), ми не можемо залишити без уваги їх захист і охорону.

Аналізовані положення класифікатора підтверджують внутрішню галузевість сукупності нормативно-правових актів, які регулюють питання захисту інформації, але не можуть сприйматися буквально з огляду на функціональність класифікатора.

За результатами проведеного аналізу доктринальних та нормативних понять «система нормативно-правових актів», «система законодавства», «нормативно-правовий акт» визначено, що досліджувана система являє собою взаємопов'язану сукупність нормативно-правових актів, ієрархічно структурованих від актів вищої юридичної сили до актів нижчої юридичної сили та взаємоузгоджених між актами однакової юридичної сили, яка за допомогою норм права регулює коло суспільних відносин, пов'язаних із захистом інформації з обмеженим доступом, задля досягнення правового порядку в галузі захисту інформації з обмеженим доступом.

За відсутності галузевих стандартів захисту інформації можливо стверджувати, що нормативно-правове регулювання питань захисту інформації з обмеженим доступом у будь-якому органі, міністерстві, підприємстві здійснюється єдиною системою нормативно-правових актів.

Враховуючи суттєвий масив нормативно-правових актів, які прямо чи опосередковано регулюють відносини у сфері захисту інформації з обмеженим доступом та які у своїй сукупності становлять суб'єкт досліджуваної системи, в цьому досліджені не приводимо таких актів, оформивши посилання на попередню авторську статтю, де наведено нормативно-правові акти, які визначають правову основу складників системи захисту інформації з обмеженим доступом [10, с. 344–345].

Висновки. Отже, система нормативно-правових актів, які регулюють захист інформації з обмеженим доступом, структурно не відрізняється від системи нормативно-правових актів, які

регулюють суспільні відносини в інших галузях (сферах), має однакові складники.

Ієрархічна структурованість суб'єкта системи вказує на зовнішню узгодженість норм актів нижчої юридичної сили з нормами актів, які мають вищу юридичну силу, одночасно існує взаємоузгодженість між актами однакової юридичної сили.

Проведене дослідження дозволить продовжити науковий пошук підходів для визначення стану нормативного регулювання складників захисту інформації з обмеженим доступом.

Література

1. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник. Харків : Консум, 2006. 656 с.

2. Загальна теорія держави і права : підручник для студентів юридичних вищих навчальних закладів / М.В. Цвік та ін. Харків : Право, 2009. 584 с.

3. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Юридична думка, 2007. 990 с.

4. Кодекс адміністративного судочинства України : Закон України від 06.07.2005 р. № 2747-IV. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2005. № 35–36, № 37. Ст. 446.

5. Про нормативно-правові акти : Проект Закону. URL: https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=39123

6. Андрусів Л. Теоретико-правові засади системи нормативно-правових актів. *Підприємство, господарство і право*. 2017 № 4. С. 128–131.

7. Кобко Є.В. Правові засади забезпечення національної безпеки в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2018. № 6. С. 240–243.

8. Ліпкан В.А. Національна безпека України : навч. посібник. Київ : КНТ, 2009. 576 с.

9. Пучков О.О. Нормативні засади правопорядку у сфері національної безпеки України. 2016. № 77. С. 173–178.

10. Коц Д.В. Сучасний стан розвитку системи захисту інформації з обмеженим доступом в Україні. *Порівняльно-аналітичне право*. 2020. № 1. С. 343–346.

11. Рішення Конституційного Суду України від 09.07.1998 р. № 12-рп/98. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v012p710-98#Text

12. Кудінов С.С. Правова політика з формування антитерористичної компетентності в Україні : монографія. Одеса : Видавець Букаєв Вадим Вікторович, 2019. 268 с.

13. Класифікатор галузей законодавства України : наказ Міністерства юстиції України від 02.06.2004 р. № 43/5. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v43_5323-04#Text

УДК 342.98
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.145

О. А. Мілієнко
кандидат юридичних наук,
здобувач кафедри адміністративного та господарського права
Запорізького національного університету
orcid.org/0000-0002-3364-1774

ДІАЛЕКТИЧНИЙ ТА СИСТЕМНИЙ МЕТОДИ ДОСЛІДЖЕННЯ СУТНОСТІ ПОНЯТТЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО АКТА

Метою роботи визначено встановлення особливостей застосування діалектичного та системного методів наукового пізнання сутності поняття адміністративного акта. У ході здійсненого дослідження встановлено, що методологічна складова частина є сукупністю дослідницьких методів, за допомогою яких наука досягає своєї основоположної мети – здобуття та формування нового знання про досліджувані явища та процеси. Наголошено, що арсенал наукових методів, що використовуються адміністративним правом, є надзвичайно широким і включає як емпіричні методи – вимірювання, спостереження, порівняння, так і суто теоретичні. З'ясовано, що адміністративний акт, будучи основною формою діяльності органів публічної влади, є базовим, центральним поняттям науки адміністративного права, що перебуває в кореляційних зв'язках з багатьма іншими адміністративно-правовими категоріями (адміністративною процедурою, публічно-владними відносинами тощо). На підставі наявності полісемантичних науково-дослідних зв'язків досліджуваної категорії з іншими адміністративно-правовими інститутами підкреслено складність вибору належного методологічного базису, що вимагає комплексного підходу до вибору наукового інструментарію різних теоретичних конструкцій. З урахуванням усталеної в адміністративно-правових дослідженнях традиції обґрунтовано доцільність використання трьохрівневої методологічної моделі наукового пізнання сутності поняття адміністративного акта, що складається з філософського, загальнонаукового та спеціально-юридичного рівнів. Зроблено висновок, що високий евристичний потенціал діалектичного та системного підходів характеризується можливістю розгляду системи адміністративного права, складовою частиною якої є адміністративний акт, на декількох рівнях: як підсистеми соціуму, як складового елементу сучасного права, як окремої системи. Підкреслено, що залежно від завдань дослідження, їх уточнення й конкретизації в ході аналітичної роботи оптику системного підходу можна змінювати, умовно кажучи, масштабуючи окремі елементи системи як предмети дослідження.

Ключові слова: адміністративний акт, діалектичний метод, методологія, поліаспектність, системний метод, філософський метод наукового пізнання.

Milienko O. A. **DIALECTIC AND SYSTEM METHODS OF RESEARCH OF THE ESSENCE OF THE CONCEPT OF ADMINISTRATIVE ACT**

The purpose of the work is to establish the peculiarities of the application of dialectical and systemic methods of scientific knowledge of the essence of the concept of administrative act. In the course of the research it was established that the methodological component is a set of research methods by which science achieves its fundamental goal – the acquisition and formation of new knowledge about the studied phenomena and processes. It is emphasized that the arsenal of scientific methods used in administrative law is extremely wide and includes both empirical methods – measurement, observation, comparison – and purely theoretical. It was found that the administrative act, being the main form of activity of public authorities, is the basic, central concept of the science of administrative law; which is correlated with many other administrative and legal categories (administrative procedure, public-power relations, etc.). Based on the presence of polysemantic research links of the studied category with other administrative and legal institutions, the difficulty of choosing the appropriate methodological basis is emphasized, which requires a comprehensive approach to the choice of scientific tools of various theoretical constructions. Taking into account the established tradition in administrative and legal research, the expediency of using a three-level methodological model of scientific knowledge of the essence of the concept of administrative act, consisting of philosophical, general and special legal levels. It is concluded that the high heuristic potential of dialectical and systemic approaches is characterized by the possibility of considering the system of administrative law, which is an administrative act, on several levels: as a subsystem of society, as a component of modern law, as a separate system. It is emphasized that depending on the objectives of the study, their refinement and specification in the course of analytical work, the optics of the system approach can be changed, relatively speaking, by scaling the individual elements of the system as objects of study.

Key words: administrative act, dialectical method, methodology, polyaspect, system method, philosophical method of scientific knowledge.

Постановка проблеми. У вітчизняній адміністративно-правовій традиції відсутній єдиний концептуальний підхід до визначення ролі й місця категорії адміністративного акта в догматиці науки адміністративного права. Як і в багатьох схожих випадках, існування безлічі найменувань, різних підходів та суперечливих тлумачень одного й того самого поняття пояснюється передусім історичними особливостями становлення українського адміністративного права. Виникнення його – як галузі права і як науки – на українських теренах відбулося трохи більше століття тому, і на перших порах його становлення й розвиток наслідували розвиткові адміністративно-

© О. А. Мілієнко, 2020

го права європейських країн. Проте радянський період із притаманним йому розумінням марксистсько-ленінської методології як єдино можливої та оголошенням усіх теоретичних спроб поглянути на проблему з менш заідеологізованих позицій «буржуазним світосприйняттям» [1, с. 126] максимізував відставання української правової науки від європейських аналогів. Теоретичні спроби наздогнати західних сусідів обертаються наявністю різних, інколи протилежних думок і підходів, жоден з яких ще не отримав статусу академічно визнаного.

Цей висновок, на наш погляд, додатково актуалізує сьогоденну необхідність додаткових досліджень інституту адміністративного акта в українському адміністративному праві. І тут ми неминуче стикаємося з потребою нарису певного теоретико-методологічного каркасу, навколо якого будемо вибудовувати власну концептуальну модель адміністративного акта як інституту адміністративного права, зокрема встановлення доцільності застосування діалектичного методу наукового пізнання у визначенні сутності досліджуваної категорії.

Стан наукового розроблення проблеми. Триваюча діяльність із удосконалення чинного адміністративно-процедурного законодавства своїм результатом має дискусійність розуміння категорії «адміністративного акта». Так, науково-теоретичні розробки, що присвячені визначенню сутності адміністративного акта, його процедурних аспектів, є результатом діяльності таких вчених, як В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, А.І. Берлач, Ю.П. Битяк, В.М. Бевзенко В.М. Гаращук, І.П. Голосніченко, В.В. Зуй, Т.О. Коломоєць, В.К. Колпаков, Н.Р. Нижник, С.Г. Стеценко, Ю.О. Фрицький, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа та ін. Триваючі процеси з реформування адміністративно-судочинного та адміністративно-процедурного законодавства вимагають визначення методів наукового пізнання, що дозволить вирішити потреби практики правозастосування.

Метою статті визначено встановлення особливостей застосування діалектичного та системного методів наукового пізнання сутності поняття адміністративного акта.

Виклад основного матеріалу. Методологічна складова частина являє собою сукупність дослідницьких методів, за допомогою яких наука досягає своєї основоположної мети – здобуття та приросту нового знання про досліджувані явища і процеси. Арсенал наукових методів, що використовуються адміністративним правом, є надзвичайно широким і включає як емпіричні методи – вимірювання, спостереження, порівняння, так і суто теоретичні. Останні являють собою навіть не чисто методологічні інструменти, а скоріше, теоретико-методологічні рами, що задають певне наукове пояснення досліджуваного об'єкта, в нашому випадку – адміністративного акта.

Передусім обумовимо, що адміністративний акт, будучи основною формою діяльності органів публічної влади, являє собою базове, центральне поняття науки адміністративного права; інакше кажучи, з ним пов'язано багато інших адміністративно-правових категорій. Подібна значущість адміністративних актів робить це теоретичне питання складним та поліаспектним, дослідження якого потребує об'єднання наукового інструментарію різних теоретичних конструкцій. За усталеною в адміністративно-правових дослідженнях традицією пропонуємо використати трирівневу методологічну модель, що складається з філософського, загальнонаукового та спеціально-юридичного рівнів [2, с. 52].

Філософський рівень являє собою старт, початок усього правового знання, тому що саме в його рамах вибудовується система знань про засадничі принципи, категорії, поняття, функції й завдання права (в тому числі й адміністративного) та про їхній зв'язок із принципами, категоріями, поняттями, функціями, завданнями суспільства, культури й цивілізації [3, с. 7]. Говорячи про загальнофілософські засади осмислення адміністративно-правових явищ та процесів, насамперед вважаємо за потрібне звернути увагу на питання належності науки права до онтологічної або гносеологічної складової частини філософського пізнання. Сучасні фахівці відповідають на це запитання по-різному; так, приміром, О.Г. Данільян, О.П. Дзьобань, Є.М. Мануйлов заперечують належність правових наук до категорії онтологічних, оскільки, на їхню думку, право – позаприродне явище, й жодних основ права в природі знайти неможливо, бо природа – це царство об'єктів, а права – це сфера суб'єктів. Також, на їхню думку, субстанціональною основою права не може вважатися суспільство: хоча право й виникає в суспільстві, пов'язане з ним і має соціальну сутність, але вона не є сутністю права, а лише його проявом (права) [4, с. 171].

Із протилежною позицією виступає М.В. Костицький, зазначаючи, що саме крізь призму онтології можна побачити зв'язок права і спорідненої з правом етики із загальними засадами буття на підставі фізичних законів, що визначають зв'язок предметів і явищ, живого і неживого, матеріального і духовного, суб'єктивного й об'єктивного [3, с. 7].

Зі свого боку зазначимо, що підтримуємо позицію Д.А. Керимова, який постулює єдність онтологічного та гносеологічного в правових теоріях. На його думку, право не можна примітивно розуміти лише як просте відтворення в нормативно-правовій формі основних умов матеріального буття (на чому, нагадаємо, наполягав історич-

ний матеріалізм). Право одночасно і пов'язане з цим матеріальним буттям історичними умовами, і є незалежним від нього, будучи виробленою людським розумом системою принципів, ідеалів, прагнень. Сучасність висуває на порядок денний такі глобальні онтологічні проблеми правової сфери, які водночас мають суттєве значення для подальшого правового пізнання. До таких питань Д.А. Керимов відносить проблеми сутності та співвідношення права й законодавства, свободи, рівності та рівних прав, свідомості, правосвідомості й інтелектуальності, законності та правопорядку [2, с. 13].

Ця методологічна позиція, на нашу думку, якнайкраще ілюструється історією адміністративного права. Ця наука є продуктом, соціальним конструктом, підсумком інтелектуальної праці; її виникненню передував досить довгий процес раціоналізації людського мислення, притаманний Новому часу як особливому періоду історії. Тобто корені адміністративного права скоріше гносеологічного характеру; саме прагнення людини до розуміння середовища – як природного, так і соціокультурного – стало першопричиною виникнення адміністративного права. Проте існування цього знання супроводжується практичними діями, що трансформують звичний соціокультурний ландшафт; яскравим прикладом може послугувати вже розглянута нами історія адміністративного акта як правового явища і наукового поняття: потреба громади контролювати дії публічної влади об'єктивувалася в адміністративному акті як інструменті контролю, який у свою чергу сприяв росту відповідальності органів влади за свої рішення. Тобто чисто гносеологічними аспекти існування адміністративно-правових явищ вважати не можна; вони активно впливають на соціальне буття, модернізують його, тобто є його активною частиною. Подібна амбівалентність явища підказує, що для повноти його дослідження класичні філософські схеми є малоприйнятними; потрібен різнобічний погляд та мультиконцептуальний аналіз.

Однак ця теза не означає, що класичні пізнавальні схеми мають бути відкинуті через непотрібність. Навпаки, неокласична методологія з великою повагою ставиться до *діалектичного методу* як надійної основи евристичних пошуків. По-перше, саме діалектика надає дослідникові низку категорій, без яких не уявляється процес пізнання, тому що вони стосуються не окремих сфер дійсності, а дійсності загалом: форма, зміст, причина, наслідок, необхідність, випадковість, ціле, частина, система, структура, елемент, кількість, якість, міра, явище, сутність, одиничне, загальне, абстрактне, конкретне тощо. Навіть взяті окремо від процедурної основи діалектичного методу категорії діалектики виступають ключовими поняттями інших філософських систем, аксіоматичними підвалинами будь-якого наукового світогляду, слугують теоретичним фундаментом і понятійним каркасом методологічної свідомості сучасного дослідника, зокрема й дослідника-правознавця [5, с. 30].

По-друге, ключовими для епістемологічних розробок залишаються діалектичні принципи пізнання. Так, принцип загального зв'язку спрямовує пізнання конкретного адміністративно-правового явища чи процесу крізь призму інших явищ і процесів, на які вони впливають, або які впливають на них. Приміром, навіть за поверхневого розгляду стає ясно, що «адміністративний акт» не має значення як явище само-в-собі і для себе; він знаходить смисл та змістовне наповнення тільки у зв'язку с такими правовими феноменами, як «права людини», «публічна влада», «юридичний факт», «правові наслідки» тощо. Із цим принципом тісно пов'язаний принцип розвитку, що виявляється в русі об'єктів у часі та просторі та виражає закономірні, спрямовані, безповоротні зміни якісного стану об'єктів [6, с. 97].

Універсальність діалектичного методу пізнання, його спрямованість на розгляд усіх феноменів та процесів у розвитку та взаємозв'язках з іншими феноменами надають йому пріоритетні позиції в переліку інструментів адміністративно-правової гносеології. Однак підсумкова картина світу могла б виглядати дещо однобоко, якщо б сучасні методології права не доповнювали пізнавальні можливості діалектики використанням інших евристичних конструкцій. Важливе місце серед них належить такому напряму філософії та методології науки, як *системний підхід.*

Ключовим постулатом системного підходу є розуміння об'єкта дослідження як системи або елемента системи. При цьому під системою, згідно із загальнонауковим трактуванням цього поняття, пропонується розуміти сукупність взаємопов'язаних елементів, що перебувають у відносинах і зв'язках один з іншим, які становлять єдине ціле, що характеризується новою інтегральною якістю, котра не може бути зведеною до властивостей жодного з елементів [7, с. 908]. Із такого розуміння логічно випливає, що системний підхід передбачає аналіз конкретного правового явища (у нашому випадку – адміністративного акта) у межах загальної системи та виявлення тих підструктур системи, які він породжує, і які у свою чергу визначають його виникнення та змінення, врахування взаємозв'язків цих підструктур між собою та з досліджуваним феноменом [8, с. 15–16].

У правових дослідженнях зазвичай використовується декілька версій системного підходу. Так, приміром, для аналізу правових феноменів у соціальному або історичному контексті часто

використовують версію системного підходу, відображену в працях Т. Парсонса. Згідно з теорією соціальних систем Парсонса, суспільство як система створюється й визначається станами та процесами взаємодії суб'єктів, функціонально спрямованих на адаптацію до зовнішнього стосовно суспільства середовища (у тому числі й природного), на внутрішню суспільну інтеграцію, на досягнення цілей та на збереження існуючого порядку речей [9, с. 22–23].

Це дозволяє визначити основні підсистеми суспільства, спрямовані на виконання зазначених функцій: економічна підсистема виконує функцію адаптації, культурно-ціннісна – інтеграції, політична – досягання цілей, а правова – функцію підтримання. Суспільний розвиток викликає певні труднощі у взаємній координації зазначених підсистем, які не завжди змінюються одночасно; норми однієї з підсистем можуть суперечити нормам іншої, викликаючи конфлікти. Саме на такому ґрунті виникають зміни в поведінці індивідів – членів суспільства; деякі з таких змін із часом стають нормою, озвичаюються суспільством, інші, навпаки, визнаються девіаціями [10, с. 152]. Приміром, чинні правові норми не відповідають культурно-ціннісним потребам суспільства в збереженні честі й гідності пересічного громадянина у взаємодії із владою, і задля виконання вимог громадськості в юридичну практику вводиться інструмент, що забезпечує залежність дій публічної влади від закону, тобто адміністративний акт. До того ж розуміння системи як явища, котре характеризується динамікою, дозволяє розглянути процесуальні аспекти взаємної залежності рівня розвитку суспільства та виникнення конкретного правового феномену.

Таким чином, у цьому пізнавальному ракурсі адміністративний акт як правовий інститут розуміється як такий, що з'явився в певних умовах розвитку суспільства як соціальної системи. Як основні елементи соціальної системи в цій моделі виступають економічний розвиток, політичний устрій, культурно-ціннісні установки, що панують у суспільстві в конкретний історичний момент, та система права. Будучи складовою частиною підсистеми права, адміністративний акт як правове явище водночас взаємодіє з іншими елементами правової підсистеми та відчуває вплив інших – соціокультурних, політичних, економічних – підсистем. Системний аналіз адміністративного акта як юридичного феномену передбачатиме визначення його ролі й структурного становища у правовій системі, встановлення залежності продукування впливу стосовно інших елементів.

Для більш глибокого розуміння суті адміністративного акта слід додатково використати версію системного підходу, в якій як систему буде розглянуто сукупність правових актів органів виконавчої влади. Метою дослідницького пошуку в такому разі, окрім безпосереднього аналізу системної ролі й місця адміністративного акта, буде розкриття своєрідності цієї системи, виявлення в ній наявності специфічних закономірностей та інтегральних якостей [11, с. 135]. Конструкцію зазначеної системи пропонуємо вибудовувати за пізнавальною схемою С.С. Алексєєва – як диференційований набір таких складових компонентів права, як галузь, інститут, норма, елемент норми [12, с. 22].

Висновки. Таким чином, високий евристичний потенціал діалектичного та системного підходів характеризується можливістю розгляду системи адміністративного права, складовою частиною якої є адміністративний акт, на декількох рівнях: як підсистеми соціуму, як складового елементу сучасного права, як окремої системи. Залежно від завдань дослідження, їх уточнення й конкретизації в ході аналітичної роботи оптику системного підходу можна змінювати, умовно кажучи, масштабуючи окремі елементи системи як предмети дослідження.

Література

1. Студеникин С.С. О некоторых вопросах советского социалистического административного права. *Советское государство.* 1938. № 1. С. 125–128.

2. Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) : монограф. 2-ге вид. Москва : Аванта+, 2001. 560 с.

3. Костицький М.Д. Філософські та наукознавчі проблеми юриспруденції. *Філософські та методологічні проблеми права.* 2013. № 14. С. 3–10.

4. Філософія права : навч. посіб. / за заг. ред. О.Г. Данільяна. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 272 с.

5. Шевчук Р.М. Діалектичний метод у правознавстві: окремі аспекти. *Філософські та методологічні проблеми права.* 2012. № 2. С. 25–31.

6. Філософія права : навч. посіб. / за заг. ред. О.Г. Данільяна. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 272 с.

7. Современный философский словарь / под ред. В.Е. Кемерова. Москва : Парапринт, 1995. 1287 с.

8. Криминология : учебник для юридических вузов / под общ. ред. А.И. Долговой. 4-е изд., перераб. и доп. Москва : Издательская группа ИНФРА М–НОРМА, 2013. 1008 с.

9. Батыгин Г.С. Структурный функционализм Т. Парсонса. *Вестник РУДН. Сер. Социология.* 2003. № 4–5. С. 6–34.

10. Касьянов В.В., Нечипуренко В.Н. Социология права : учеб. пособие для вузов. Ростов-на-Дону : Феникс, 2001. 480 с.

11. Усманская В.П. Система правовых актов органов исполнительной власти: теоретические и прикладные аспекты : дисс. ... д-ра юрид. наук: 12.00.14. Москва, 2014. 411 с.

12. Алексеев С.С. Собрание сочинений : в 10-ти тт. Москва : Статут, 2010. Т. 2: Специальные вопросы правоведения. 471 с.

УДК 342.98
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.146

О. М. Стець
кандидат юридичних наук,
завідувач кафедри конституційного, міжнародного та приватного права
Криворізького факультету
Національного університету «Одеська юридична академія»
orsid.org/0000-0003-4211-2687

ВТРАТА ПРАВА НА ДЕРЖАВНУ СЛУЖБУ ЯК ПІДСТАВА ПРИПИНЕННЯ ДЕРЖАВНО-СЛУЖБОВИХ ПРАВОВІДНОСИН

Статтю присвячено дослідженню сутнісних ознак втрати права на державну службу як підстави припинення державно-службових правовідносин. З'ясовано, що, незважаючи на ознаку рівності громадян у доступі на державну службу, нормативно визначено критерії, яким має відповідати громадянин: досягнення особою повноліття, наявність громадянства України (якого може бути набуто в порядку, передбаченому законами України та міжнародними договорами України), вільне володіння державною мовою, надання відповідного ступеня вищої освіти залежно від категорії посади державної служби, яку обіймає державний службовець.

Виокремлено якісно-змістовні ознаки, що характеризують припинення громадянства України: є можливим унаслідок виходу з громадянства України, втрати громадянства України, за підставами, передбаченими міжнародними договорами України; реалізується через добровільну вольову поведінку особи, яка є громадянином України шляхом подання клопотання або заяви (не є добровільним, наприклад, автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем); датою припинення громадянства України є дата видання відповідного Указу Президента України.

Встановлено, що незалежно від того, чи навмисно чи внаслідок необізнаності державний службовець не повідомив під час вступу на державну службу про громадянство іноземної держави, його бездіяльність спричиняє настання негативних наслідків у вигляді втрати права на державну службу.

Виокремлено ознаки, що характеризують втрату права на державну службу як підставу припинення державно-службових правовідносин: 1) має наслідком видання наказу (розпорядження) про звільнення державного службовця; 2) є юридично закріпленою передумовою припинення державної служби; 3) є підставою припинення дії контракту про проходження державної служби; 4) є змістом індивідуального акту, оскільки стосується реалізації прав та обов'язків конкретних суб'єктів державно-службових правовідносин; 5) має консеквентний зміст, тому що передбачає настання фактичних та юридичних наслідків, визначаючи їхні темпоральні межі; 6) є частиною особової справи державного службовця, службову діяльність якого припинено; 7) унеможливлює подальшу можливість вступу особи на державну службу до моменту наявності умов, що спричинили припинення державно-службових правовідносин.

Ключові слова: державно-службові правовідносини, втрата права на державну службу, державний службовець, громадянство України, адміністративна відповідальність.

Stets O. M. **LOSS OF THE RIGHT TO PUBLIC SERVICE AS A GROUND TERMINATION OF PUBLIC SERVICE LEGAL RELATIONS**

The article is devoted to the study of the essential features of the loss of the right to public service as a ground for termination of public service legal relations. It is found that despite the sign of equality of citizens in access to the public service, normatively defined criteria to be met by a citizen: reaching the age of majority, citizenship of Ukraine (which can be acquired in accordance with Ukrainian laws and international treaties of Ukraine), free knowledge of the state language, assignment of the appropriate degree of higher education depending on the category of the public service position held by the public servant.

Qualitative and substantive features which characterize the termination of Ukrainian citizenship are singled out: it is possible due to renunciation of Ukrainian citizenship, loss of Ukrainian citizenship, on the grounds provided by international agreements of Ukraine; realized through voluntary behavior of a person who is a citizen of Ukraine by submitting a petition or application (not voluntary, for example, the automatic acquisition of another citizenship by a citizen of Ukraine as a result of marriage to a foreigner); the date of termination of citizenship of Ukraine is the date of issuance of the relevant Decree of the President of Ukraine. It is established that regardless of whether intentionally or due to ignorance a public servant did not report the citizenship of a foreign state during entering the public service.

The signs characterizing the loss of the right to public service as a ground for termination of public service legal relations are singled out: 1) it results in the issuance of an order (instruction) on dismissal of a public servant; 2) is a legally established precondition for termination of public service; 3) is the basis for termination of the contract for public service; 4) is the content of an individual act, as it relates to the implementation of the rights and obligations of specific subjects of public service legal relations; 5) has a consistent meaning, because it provides for the occurrence of factual and legal consequences, determining their temporal boundaries; 6) is part of the personal file of a public servant whose official activity has been terminated; 7) makes it impossible for a person to enter the public service further until the conditions have arisen that have led to the termination of public service legal relations.

Key words: public service legal relations, loss of the right to public service, public servant, citizenship of Ukraine, administrative liability.

© О. М. Стець, 2020

Постановка проблеми. Припинення державно-службових правовідносин відбувається внаслідок визначених юридичних фактів. Тенденції до впровадження міжнародних стандартів публічного адміністрування та функціонування публічної служби опосередкували зміни в детермінації підстав припинення державної служби. Питання правової природи права на державну службу та його втрата є одним із найбільш важливих, оскільки від вибору того чи іншого тлумачення цієї дефініції, залежить наступна характеристика похідних від неї понять, не винятком є визначення його змісту як підстави припинення державно-службових правовідносин. Проблематика проходження державної служби відображає зміст службового права, водночас вона була й залишається дотепер надзвичайно актуальною, особливо з огляду на докорінні зміни, які відбуваються у всіх сферах суспільного життя, насамперед у сфері державно-службових відносин.

Суттєвий науковий внесок у розроблення концептуальних засад державно-службових правовідносин було зроблено такими вченими, як: В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Д.Н Бахрах, Ю.П. Битяк, Л.Р. Біла-Тіунова, С.В. Ківалов, Т.О. Коломоєць та інших. Водночас значна кількість питань, пов'язаних із визначенням втрати права на державну службу як підстави припинення державно-службових правовідносин залишається нерозв'язаною з врахуванням нормотворчого реформування засад функціонування публічної влади, що свідчить про актуальність обраної теми дослідження.

Метою статті є дослідження сутнісних ознак втрати права на державну службу як підстави припинення державно-службових правовідносин.

Виклад основного матеріалу. Для цілей дослідження державно-службові правовідносини визначено як сукупність суспільних відносин, які виникають, змінюються, припиняються у сфері функціонування державної служби та які врегульовано нормами службового права. Законом України «Про державну службу» до підстав припинення державно-службових правовідносин, які складаються під час проходження державної служби, віднесено втрату права на державну службу [1].

Варто зазначити, що право на державну службу є невіддільним конституційним правом громадян України, відповідно до якого вони користуються рівним правом доступу до державної служби [2]. Право на державну службу окреслює межі правосуб'єктності особи, головним чином дієздатності, оскільки правоздатність є однаковою та рівною для всіх [3, с. 415]. Незважаючи на ознаку рівності громадян у доступі на державну службу, нормативно визначено критерії, яким також має відповідати громадянин: досягнення особою повноліття, вільне володіння державною мовою (корелює з положеннями п. 3 ч. 1 ст. 9 Закону «Про забезпечення функціонування української мови як державної» [4]), надання відповідного ступеня вищої освіти залежно від категорії посади державної служби, яку обіймає державний службовець [1]. Отже, розглядаючи втрату права на державну службу як підставу припинення державно-службових правовідносин, доходимо висновку, що особа під час вступу на державну службу відповідає вищезазначеним критеріям.

Статтею 84 Закону України «Про державну службу» деталізовано підстави втрати права на державну службу та виокремлено їх вичерпний перелік: припинення громадянства України або виїзд на постійне проживання за межі України; встановлення факту наявності в державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби; набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави; набрання законної сили рішенням суду щодо такого державного службовця про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених ст. 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави; наявність відносин прямої підпорядкованості близьких осіб; наявність у державного службовця реального чи потенційного конфлікту інтересів, який має постійний характер і не може бути врегульований в інший спосіб [1].

Втрата права на державну службу як підстава припинення державно-службових правовідносин характеризується такими ознаками:

1) має наслідком видання наказу (розпорядження) про звільнення державного службовця;

2) є юридично закріпленою передумовою припинення державної служби;

3) є підставою припинення дії контракту про проходження державної служби;

4) є змістом індивідуального акта, оскільки стосується реалізації прав та обов'язків конкретних суб'єктів державно-службових правовідносин;

5) має консеквентний зміст, тому що передбачає настання фактичних та юридичних наслідків, визначаючи їхні темпоральні межі;

6) є частиною особової справи державного службовця, службову діяльність якого припинено;

7) унеможливлює подальшу можливість вступу особи на державну службу до моменту наявності умов, що спричинили припинення державно-службових правовідносин.

Необхідним уявляється конкретизація окремих підстав втрати права на державну службу. Зокрема, щодо припинення громадянства України, то його характеризують такі якісно-змістовні ознаки: є наслідком виходу з громадянства України, втрати громадянства України за підставами, передбаченими міжнародними договорами України; реалізується через добровільну вольову поведінку особи, яка є громадянином України, шляхом подання клопотання або заяви (не є добровільним, наприклад, автоматичне набуття громадянином України іншого громадянства внаслідок одруження з іноземцем); датою припинення громадянства України є дата видання відповідного Указу Президента України [5].

Виїзд на постійне проживання за межі України як підстава втрати права на державну службу означає, що громадянин України проживає на території певної держави не менш ніж один рік і має намір проживати на території цієї держави протягом необмеженого строку, не обмежуючи таке проживання певною метою і за умови, що таке проживання не є наслідком виконання цією особою службових обов'язків або зобов'язань за договором (контрактом) [6]. З одного боку, постійне проживання особи за межами України пов'язано з бажанням набуття громадянства цієї держави, а з іншого – воно унеможливлює виконання державним службовцем своїх посадових обов'язків.

Наступною умовою втрати права на державну службу є встановлення факту наявності в державного службовця громадянства іноземної держави або набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби. Доцільно вказати на те, що незалежно від того, навмисно чи внаслідок необізнаності державний службовець не повідомив під час вступу на державну службу про громадянство іноземної держави, його бездіяльність спричиняє настання негативних наслідків. Зі свого боку, набуття державним службовцем громадянства іноземної держави під час проходження державної служби автоматично (наприклад, унаслідок одруження без звернення з відповідним клопотанням) громадянин України перетворюється на особу з подвійним громадянством [5]. У цьому разі йдеться про пробіл у правовому регулюванні щодо питання подвійного громадянства: по-перше, воно є забороненим відповідно до ст. 4 Конституції України; по-друге, в Україні немає правового механізму розв'язання питання щодо позбавлення подвійного громадянства, набутого автоматично.

Щодо набрання законної сили рішенням суду щодо притягнення державного службовця до адміністративної відповідальності за пов'язане з корупцією правопорушення, яким на особу накладено стягнення у виді позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю, що пов'язані з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування, варто зазначити таке. Кодексом України про адміністративні правопорушення встановлено такі адміністративні правопорушення, які підпадають під вищезазначені ознаки: а) є правопорушенням, яке пов'язано з корупцією; б) передбачає застосування конкретного різновиду санкції:

1) повторне вчинення протягом року одного з таких діянь: а) порушення особою встановлених законом обмежень щодо зайняття іншою оплачуваною діяльністю (крім викладацької, наукової та творчої діяльності, медичної та суддівської практики, інструкторської практики зі спорту) або підприємницькою діяльністю; б) порушення особою встановлених законом обмежень щодо входження до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, чи наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особа здійснює функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляє інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації) (ч. 3 ст. 172^{-4});

2) повторне вчинення протягом року порушення встановлених законом обмежень щодо одержання подарунків (ч. 2 ст. 172^{-5});

3) повторне вчинення протягом року одного з таких діянь: а) несвоєчасне подання без поважних причин декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування; б) неповідомлення або несвоєчасне повідомлення про відкриття валютного рахунка в установі банку-нерезидента або про суттєві зміни в майновому стані (ч. 3 ст. 172^{-6});

4) повторне вчинення протягом року одного з таких діянь: а) неповідомлення особою у встановлених законом випадках та порядку про наявність у неї реального конфлікту інтересів; б) вчинення дій чи ухвалення рішень в умовах реального конфлікту інтересів (ч. 3 ст. 172^{-7});

5) незаконне розголошення або використання в інший спосіб особою у своїх інтересах чи в інтересах іншої фізичної або юридичної особи інформації про викривача, його близьких осіб чи інформації, що може ідентифікувати особу викривача, його близьких осіб, яка стала їй (їм) відома через

виконання службових або інших визначених законом повноважень (ч. 2 ст. 172[-8]);

6) повторне вчинення протягом року порушення заборони розміщення ставок на спорт зацікавленими сторонами офіційного спортивного змагання, у якому вони беруть участь, з одержанням за це неправомірної вигоди в розмірі, що не перевищує двадцяти прожиткових мінімумів для працездатних осіб (ч. 2 ст. 172[-9-1]) [7].

Незалежно від скоєного діяння, якщо воно входить до вищезазначеного переліку, державний службовець втрачає право на державну службу на визначений термін із моменту винесення постанови про притягнення до адміністративної відповідальності у справі про вчинення правопорушення, пов'язаного з корупцією, що несе обтяжливі наслідки для нього.

Наступною підставою втрати права на державну службу є набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо державного службовця за вчинення умисного кримінального правопорушення та/або встановлення заборони займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави. У разі притягнення особи до кримінальної відповідальності до неї може бути застосовано заходи забезпечення кримінального провадження з метою досягнення дієвості цього провадження. Одним із таких заходів є тимчасове обмеження в користуванні спеціальним правом. Що стосується державного службовця, то цей захід виявляється в зупиненні його права на державну службу. Вказана підстава має місце тільки в тому разі, коли судом винесено обвинувальний вирок. Тобто в разі закриття кримінального провадження (наприклад, встановлено відсутність події кримінального правопорушення; відсутність у діянні складу кримінального правопорушення; не встановлено достатніх доказів для доведення винуватості особи в суді й вичерпано можливості їх отримання; набрав чинності закон, яким скасовано кримінальну відповідальність за діяння, вчинене особою; існує вирок за тим самим обвинуваченням, що набрав законної сили, або постановлено ухвалу суду про закриття кримінального провадження за тим самим обвинуваченням) [8], особа не втрачає права на державну службу.

Підстава припинення права на державну службу у вигляді набрання законної сили рішенням суду щодо державного службовця про визнання його активів або активів, набутих за його дорученням іншими особами або в інших передбачених статтею 290 Цивільного процесуального кодексу України випадках, необґрунтованими та їх стягнення в дохід держави характеризуються такими ознаками: під активами розуміються грошові кошти, зокрема готівкові кошти, кошти, що перебувають на банківських рахунках чи на зберіганні в банках або інших фінансових установах), інше майно, майнові права, нематеріальні активи, криптовалюти, обсяг зменшення фінансових зобов'язань, а також роботи чи послуги, надані особі, уповноваженій на виконання функцій держави чи місцевого самоврядування; набуттям активів державним службовцем є набуття їх у власність, а також набуття активів у власність іншою фізичною або юридичною особою, якщо доведено, що таке набуття було здійснено за дорученням особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, або що особа, уповноважена на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, може прямо чи опосередковано вчиняти щодо таких активів дії, тотожні за змістом здійсненню права розпорядження ними; предмет справи може стосуватися виняткового переліку активів (наприклад, активів, набутих після дня набрання чинності Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів», якщо різниця між їхньою вартістю і законними доходами особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, у п'ятсот і більше разів перевищує розмір прожиткового мінімуму для працездатних осіб, встановленого законом на день набрання чинності зазначеним Законом, але не перевищує межу, встановлену ст. 368-5 Кримінального кодексу України тощо) [9].

Висновки. Підсумовуючи вищезазначене, доходимо висновку, що втрата права на державну службу впливає на правосуб'єктність суб'єкта службового права, позбавляючи його можливості здійснювати державну службу. Характеристика втрати права на державну службу як підстави припинення державно-службових правовідносин дала змогу виявити специфіку цього юридичного факту: має наслідком видання наказу (розпорядження) про звільнення державного службовця; є юридично закріпленою передумовою припинення державної служби; є підставою припинення дії контракту про проходження державної служби; є змістом індивідуального акта, оскільки стосується реалізації прав та обов'язків конкретних суб'єктів державно-службових правовідносин; має консеквентний зміст, тому що передбачає настання фактичних та юридичних наслідків, визначаючи їхні темпоральні межі; є частиною особової справи державного службовця, службову діяльність якого припинено; унеможливлює подальшу можливість вступу особи на державну службу до моменту наявності умов, що спричинили припинення державно-службових правовідносин. Водночас важливість і широке коло підстав втрати права на державну службу опосередковують потребу здійснення подальших досліджень цієї проблематики.

Література

1. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text (дата звернення: 15.11.2020).

2. Конституція України: Закон України від 28 червня 1996 р. Дата оновлення: 01.01.2020 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 15.11.2020).

3. Скакун О.Ф. Теория государства и права: учеб. Харьков : Консум: Ун-т внутр. дел, 2000. 704 с.

4. Про забезпечення функціонування української мови як державної : Закон України від 25 квітня 2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2704-19 (дата звернення: 15.11.2020).

5. Про громадянство : Закон України від 18 січня 2001 р. № 2235-III. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2235-14#Text (дата звернення: 21.11.2020)

6. Митний кодекс України : Закон України від 13 березня 2012 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17 (дата звернення: 15.11.2020).

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 7 грудня 1984 р. № 8073-X. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10#Text (дата звернення: 15.11.2020).

8. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17#Text (дата звернення: 15.11.2020).

9. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо конфіскації незаконних активів осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, і покарання за набуття таких активів : Закон України від 31 жовтня 2019 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/263-20#Text (дата звернення: 15.11.2020).

УДК 342.9
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.147

М. П. Стрюк
аспірант кафедри публічного права
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
orcid.org/0000-0002-9086-3090

ДО ПИТАННЯ ПРО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ УПРАВЛІННЯ СЕКТОРОМ БЕЗПЕКИ Й ОБОРОНИ УКРАЇНИ

У дослідженні йдеться про деякі особливості категоріального апарату у сфері адміністративно-правого регулювання сектору безпеки й оборони України. Висвітлюється тлумачення поняття «управління», «державне управління», «управлінська система» або «система управління» в довідкових виданнях і науковому доробку. Вказується, що під поняттям «управління» розуміється процес, спрямований на забезпечення цілісності високоорганізованих систем задля досягнення певної мети або функція організованих систем, що забезпечує збереження їхньої структури і впорядкування відповідно до закономірностей функціонування. Висвітлюється думка дослідника В. Колпакова щодо буквального розуміння терміна «управління» (діяльність із керівництва чимось), що в питанні універсальної ролі позначення та характеристик управління відіграла кібернетика. У статті розкриваються норми Закону «Про національну безпеку», де наводиться визначення «воєнної загрози», «громадської безпеки і порядку», «державної безпеки», «національної безпеки». Наводяться довідкові визначення понять «безпека» (стан захищеності інтересів особи, суспільства і держави від зовнішньої та внутрішньої загрози) і «національна безпека». Щодо тлумачення поняття «національна безпека» в працях вітчизняних і наукових дослідників та у нормативних актах, то вказується на різні тлумачення поняття, що пояснюється складністю цього терміна. Наводяться визначення «національна безпека» Г. Брауна, В. Баранова, О. Гончаренка, А. Рубана. Також висвітлюються позиції авторів щодо поняття «сектор безпеки» як поєднання безпеки й оборони (С. Пономарьов, О. Устименко). Зазначається визначення «сектор безпеки і оборони» в українських нормативних актах і науковому доробку. На основі здійсненого аналізу наукової літератури та нормативної бази наводиться поняття управління сектором безпеки й оборони України.

Ключові слова: національна безпека, державне управління, сектор безпеки, оборона України, категоріальний апарат.

Striuk M. P. **ON THE QUESTION OF DEFINITION OF THE CONCEPT OF MANAGEMENT OF THE SECURITY AND DEFENSE SECTOR OF UKRAINE**

The study deals with some features of the categorical apparatus in the field of administrative and legal regulation of the security and defense sector of Ukraine. The interpretation of the concept of "management", "public administration", "management system" in reference books and scientific works is covered. It is indicated that the concept of management means a process aimed at ensuring the integrity of highly organized systems to achieve a certain goal, or the function of organized systems, which ensures the preservation of their structure and ordering in accordance with the laws of operation. The opinion of the researcher V. Kolpakov on the literal understanding of the term "management" (activity on the management of something) that in the question of the universal role of the designation and characteristics of management played cybernetics. The article reveals the norms of the Law "On National Security", which defines "military threat", "public security and order", "state security", "national security". Reference definitions of the concepts "security" (the state of protection of the interests of the individual, society and the state from external and internal threats), "national security" are given. Regarding the interpretation of the concept of "national security" in the works of domestic and scientific researchers and regulations indicate different interpretations of the concept, due to the complexity of this term. The definitions of "national security" by G. Brown, V. Baranov, O. Goncharenko, and A. Ruban are given. The authors' positions on the concept of "security sector" as a combination of security and defense are also highlighted (S. Ponomarev, O. Ustimenko). The definition of "security and defense sector" in Ukrainian regulations and scientific achievements is noted. Based on the analysis of the scientific literature and regulatory framework, the concept of management of the security and defense sector of Ukraine is presented.

Key words: national security, public administration, security sector, defense of Ukraine, categorical apparatus.

Постановка проблеми. 2014 року Україна зштовхнулася із зовнішньою збройною агресією з боку Російської Федерації, яка призвела до анексії АР Крим та окупації окремих регіонів Донецької та Луганської областей. Для суспільства, політиків, наукової спільноти (представники якої займаються питаннями висвітлення проблематики у сфері національної безпеки) в Україні пріоритет національної безпеки й оборони, розвиток Збройних Сил України, розвідки, служб, які займаються національною безпекою, охороною правопорядку, розвиток відповідної нормативно-правової бази щодо стратегії їхнього розвитку, засад регулювання їхньої діяльності та загальної системи управління сектором безпеки й оборони став беззаперечним.

Звісно, що для будь-якої держави, яка навіть не має явних потенціальних загроз власному суверенітету та конституційному ладу, побудова ефективної системи управління сектором безпеки й оборони, а також розвитку відповідного законодавства, розбудова потужних інстанцій,

© М. П. Стрюк, 2020

які входять до складу сектору безпеки й оборони, є запорукою тривалого та стабільного незалежного існування. Тому проблематика висвітлення різноманітних аспектів управління сектором безпеки й оборони буде актуальною, зокрема, й щодо адміністративно-правових аспектів регулювання цих суспільних відносин у державі.

Задля пошуків шляхів удосконалення адміністративно-правового регулювання системи управління сектором безпеки й оборони України необхідно як на одному із компонентів загальної проблематики акцентувати увагу на питаннях розуміння самого поняття управління цими суспільними відносинами. Звісно, на категоріальному апараті вибудовується подальша система регулювання суспільних відносин у сфері адміністративно-правового регулювання системи управління сектором безпеки й оборони України, тому необхідно висвітлювати іноземний досвід, досліджувати зміни в законодавчій базі України, трансформацію в поглядах у науковому доробку України визначення дефініції «управління сектором безпеки й оборони».

Стан опрацювання. До наукового доробку, у якому порушується проблематика адміністративно-правового регулювання управління сектором безпеки й оборони України та зарубіжних країн, зробили внесок такі дослідники: О. Баранов, М. Лобко, С. Пономарьов, А. Рубан, Ф. Саганюк, Г. Ситник, Т. Стукалін, О. Устименко, В. Фролов та інші.

Мета статті – проаналізувати трактування категоріального апарату управління сектором безпеки й оборони України в науковому доробку та нормативних актах й здійснити узагальнююче визначення поняття.

Виклад основного матеріалу. Визначення «оборони України», «державної безпеки», «національної безпеки», «сектору безпеки й оборони» містяться в українському законодавстві, а також у науковому вітчизняному та іноземному доробку. Окремої уваги заслуговує визначення такого поняття, як «управління», «державне управління», «система управління».

В «Українській радянській енциклопедії» під поняттям управління розуміється притаманний високоорганізованим системам (соціальним, технічним тощо) процес, спрямований на забезпечення їхньої цілісності, структури, підтримання заданого режиму їхнього функціонування, досягнення певної мети (завдяки обміну інформацією між керівною та керованою системами). Варто зауважити, що за критерій ефективності системи управління тут виступає міра адаптації або пристосування керівної системи до змін зовнішнього середовища, яка дає їй можливість забезпечити самоорганізацію, самозбереження та досягнення мети [6].

У «Юридичній енциклопедії» під поняттям «управління» визначається функція організованих систем, що забезпечує збереження їхньої структури і впорядкування відповідно до закономірностей функціонування. Виділяється соціальне управління як функція, що виникає з потреб суспільства. Галуззю управління тут є сфера суб'єктів діяльності людей, здійснюваної самими людьми й щодо людей, а змістом процесу управління є її мета, і зміст цілей управління становить його сутність. Управління в суспільстві пов'язане з владною діяльністю, й не існує суспільства як складної самокерованої системи без управління, немає соціального управління без влади. Влада виступає як функціональна властивість, якість соціальної організації, що реалізується через соціальне управління, вона має здійснюватися на принципах підпорядкованості та єдності волі учасників спільної діяльності. Отже, управління є організуючою діяльністю держави, головною ознакою якої постає влада. В енциклопедії зазначається: «цей вид управління називається державним управлінням. Тільки державне управління забезпечує функціонування і розвиток суспільства як єдиного цілого» [18].

В «Універсальному словнику-енциклопедії» «управління» вказується у двох значеннях, а саме як система управління в технічному пристрої та дія на певний процес із метою забезпечення бажаного його перебігу [16]. У словнику С. Ожегова «управління» розуміється в кількох значеннях: як діяльність владних органів, органів державного управління, місцевого управління; сукупність приладів, завдяки яким здійснюється управління механізмом (тобто як важелі управління); великий підрозділ певної установи, адміністративна установа [15]. У цьому ж словнику під поняттям «управляти» вказується керівництво чимось або кимось, керувати, спрямовувати діяльність, дії кого-небудь або чого-небудь, управляти державою [14].

В. Колпаков наводить кілька тлумачень поняття «управління». Дослідник вказує, що в буквальному розумінні це є діяльність із керівництва чимось. Автор зазначає, що в довідковій літературі це поняття розуміється як діяльність, що спрямовує та регулює суспільні відносини. В. Колпаков вказує, що в питанні універсальної ролі позначення та характеристик управління відіграла кібернетика: «По-перше, кібернетика, запропонувала шукати сутність зазначеного аналізу, спираючись на визнання того, що управління – це система взаємодіючих компонентів; по-друге, визначила, що управлінські системи є цілісними (цілісність системи – це сукупність компонентів, взаємодія яких породжує нові якості, не притаманні тим компонентам, які утворюють систему; характерним прикладом щодо цього є механічний

годинник, який складається з багатьох деталей, їх сукупність породжує унікальну якість – здатність фіксувати перебіг часу); по-третє, поставила питання про самокерованість (самоорганізацію) управлінських систем; по-четверте, довела, що управління – це об'єктивна закономірність... Отже, в управлінні як в об'єктивно існуючому явищі було виявлено і деталізовано (відокремлено) головну ланку – управлінську систему. Саме вона виявилася носієм усіх складників і ознак управління» [5].

Також В. Колпаков зазначає, що управління в найбільш загальному вигляді є діяльністю суб'єкта, що отримує вияв у цілеспрямованому організуючому впливі на об'єкт управління, здійснюваному з метою приведення останнього в бажаний для суб'єкта стан, а управлінська система, або система управління, є єдиним цілим, що існує та розвивається завдяки взаємодії його компонентів (до яких належать суб'єкт управління, джерело керівного впливу, той, хто управляє й здійснює функції керівництва й чинить вплив на об'єкт із метою переведення його в певний новий стан; об'єкт управління, тобто те, на що йде керівний вплив суб'єкта управління; керівний вплив як комплекс цілеспрямованих та організуючих команд, прийомів і методів, за допомогою яких здійснюється, власне, вплив на об'єкт; зворотні зв'язки у вигляді інформації для суб'єкта про результативність керівного впливу та зміни в об'єкті). Дослідник наводить й інші визначення поняття управлінської системи як сукупності компонентів, що у процесі взаємодії утворюють єдине ціле; сукупність взаємопов'язаних і взаємодіючих елементів, які становлять єдине ціле й досягають взаємної мети [5].

Під державним управлінням розуміється певний вид діяльності органів державної влади, що має виконавчий і розпорядчий характер й полягає в організуючому впливі на суспільні відносини в різних сферах (наприклад, в адміністративно-політичній або у сфері національної безпеки й оборони) шляхом застосування державно-владних повноважень. А домінантним у правовому регулюванні державного управління є адміністративне право [3].

Щодо визначення понять «безпека» та «оборона», то варто зауважити, що законодавець помістив у Закон «Про національну безпеку» 2018 р. норми, які розкривають дефініції щодо безпеки. П. 2 ч. 1 ст. 1 визначає воєнну безпеку як «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від воєнних загроз»; згідно з п. 3. ч. 1 ст. 1 громадська безпека і порядок – це «захищеність життєво важливих для суспільства та особи інтересів, прав і свобод людини і громадянина, забезпечення яких є пріоритетним завданням діяльності сил безпеки, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, їхніх посадових осіб та громадськості, які здійснюють узгоджені заходи щодо реалізації й захисту національних інтересів від впливу загроз»; відповідно до п. 4 ч. 1 ст. 1 державна безпека – «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності і демократичного конституційного ладу та інших життєво важливих національних інтересів від реальних і потенційних загроз невоєнного характеру»; у п. 9 ч. 1 ст. 1 наводиться визначення національної безпеки України: «захищеність державного суверенітету, територіальної цілісності, демократичного конституційного ладу та інших національних інтересів України від реальних та потенційних загроз» [8]. Отже, національна безпека є найбільш широким поняттям.

«Юридична енциклопедія» визначає «безпеку» за масштабом: локальна, регіональна та міжнародна; за суб'єктами: особиста, національна та інші; за суспільними сферами: політична, економічна, воєнна тощо [17]. «Національна безпека» в енциклопедії визначається як стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства та держави від внутрішніх та зовнішніх загроз [19].

У контексті питань, які стосуються сектору безпеки й оборони, здебільшого фігурує саме дефініція «національна безпека». У науковому доробку щодо понять безпеки Г. Ситник розглядає зміст поняття національної безпеки й використання, історію становлення дефініції та вказує, що з часу виникнення поняття воно до XX ст. асоціювалось суто з обороноздатністю держави. Водночас зазначається, що в науковому доробку вітчизняних та іноземних дослідників, у нормативних документах наводяться різні тлумачення поняття «національна безпека», й пояснюється це складністю, наявністю багатьох компонентів, які містить ця дефініція. Щодо цього Г. Ситник пише: «Є всі підстави стверджувати, що в міжнародній політиці, внутрішній та зовнішній політиці держав, у теорії та практиці державного управління не існує поняття, яке могло б порівнятися за ступенем туманності, частотою відносно не чіткого вживання з поняттям «національна безпека». Хіба що з ним можуть порівнятися такі поняття, як «націоналізм», «національні інтереси» та «загрози національним інтересам» [12, с. 81–84].

Г. Браун, колишній міністр оборони США, визначає нацбезпеку здатністю зберігати територію, підтримувати економічні зносини з іншими країнами, захищати на різних рівнях власні інститути та систему управління від зовнішнього негативного впливу й контролювати свої кордони. Дехто з українських дослідників, наприклад О. Гончаренко і В. Баранов, розрізняє національ-

ну безпеку як категорію, що характеризує рівень захищеності життєво важливих інтересів, прав і свобод особи, суспільства й держави від зовнішніх та внутрішніх загроз або ступінь відсутності потенційних загроз правам і свободам особи, інтересам і цінностям держави й суспільства [12, с. 81–82]. Вважаємо, що найголовнішим аспектом серед наведених є саме рівень здатності захищати та захищеності від зовнішніх негативних впливів власні здобуті державні інституції, права і свободи. У випадку ситуації, яка сьогодні спостерігається в Україні, особливо яскраво простежується в контексті збройної агресії РФ боротьба за обраний цивілізаційний вектор розвитку, демократичні ліберальні західні державні, правові, суспільні цінності тощо.

А. Рубан здійснив аналіз наукового доробку та нормативних документів в їхньому історичному розвитку щодо поняття та змісту «національної безпеки» й характеризує національну безпеку України у вигляді якісного та кількісного стану українського суспільства, держави, який характеризується: «закріпленою на законодавчому рівні узгодженістю її інтересів із громадськими інтересами; захищеністю від наявних або очікуваних загроз внутрішнього та зовнішнього походження; можливістю прогресивного і сталого розвитку та дотриманням конституційного ладу, конституційних прав і свобод громадян» [10, с. 82]. Водночас дослідник наголошує, що до поняття «національна безпека» також входить суттєвий спектр різноманітних елементів життєдіяльності: захист життя і здоров'я, особистісних прав і свобод, власності, загальної суспільної й державної безпеки від посягань злочинного характеру, ядерна безпека, інформаційна безпека, економічна, політична, безпека дорожнього руху, енергетична безпека тощо [10, с. 82]. Погоджуємось із автором, що національна безпека передбачає величезний перелік компонентів у вигляді більш конкретних «безпек».

Абз. 2 ст. 1 Закону «Про оборону» «Оборона України» є системою політичних, економічних, соціальних, воєнних, наукових, науково-технічних, інформаційних, правових, організаційних, інших заходів держави щодо підготовки до збройного захисту та її захисту в разі збройної агресії або збройного конфлікту» [9]. Т. Стукалін зазначає, що поняття «воєнна безпека» та «оборона» перетинаються щодо змістового складника підготовки до можливого збройного конфлікту [13, с. 2].

Деякі дослідники використовують термін «сектор безпеки» й визначають, що більшість міжнародних організацій, блок НАТО, ЄС не розрізняють оборону і безпеку, а поєднують ці поняття під загальним «сектором безпеки». Тут «сектор безпеки» розуміється як сукупність усіх органів і сил, обов'язок яких полягає в захисті суспільства, держави та її інститутів, а до його складу входять збройні сили, правоохоронні органи, воєнізовані формування, розвідка й служби безпеки, прикордонна служба, інститути, що формулюють, реалізовують та здійснюють і контролюють політику щодо внутрішньої та зовнішньої безпеки. В ЄС сектор безпеки, наприклад, поділено на чотири фундаментальних складники: оборона, поліція, керівництво кордонами та органи розвідки. С. Пономарьов наводить авторське тлумачення поняття «сектор безпеки»: «це сукупність державних органів та організацій, які покликані гарантувати безпеку особи, суспільства та держави. Відповідно до головних видів безпеки, які отримали поширення в нашій державі, пропонується розрізняти три основних елементи сектору безпеки: особиста безпека громадян, громадський порядок тощо – забезпечують правоохоронні органи; державна безпека – забезпечують спецслужби; воєнна безпека – забезпечує військова організація України» [7, с. 70–71].

О. Баранов та О. Устименко наводять інше визначення «сектору безпеки»: «взаємопов'язана за завданнями сукупність Збройних Сил України та інших, утворених відповідно до законів України, військових формувань, правоохоронних органів та державних спеціальних служб, ОПК та інших державних і громадських структур, діяльність яких має на меті захист національних інтересів у сфері національної безпеки» [1, с. 118].

У новій Воєнній доктрині України згідно з указом Президента 2015 р. визначено, що: «сектор безпеки і оборони – охоплена єдиним керівництвом сукупність органів державної влади, Збройних Сил України, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державної спеціальної служби транспорту, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних органів спеціального призначення, діяльність яких за функціональним призначенням відповідно до Конституції та законів України спрямована на захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз національній безпеці України» [2].

У Законі «Про національну безпеку» в п. 16 ч. 1 ст. 1 наводиться дещо інше, за змістом тотожне, однак ширше визначення: «сектор безпеки і оборони – система органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких перебуває під демократичним цивільним контролем і відповідно до Конституції та законів України за функціональним призначенням спрямована на захист національних

інтересів України від загроз, а також громадяни та громадські об'єднання, які добровільно беруть участь у забезпеченні національної безпеки України» [8]. Як можна побачити, визначення в Законі «Про національну безпеку також містить цивільний компонент, а саме до сектору безпеки й оборони належать громадяни та громадські організації.

Авторський колектив Ф. Саганюка та В. Фролова та інших наводить лаконічне визначення поняття саме сектору безпеки й оборони: «це визначені законом органи державної влади, місцевого самоврядування та військового управління й сили і засоби, які перебувають у їхньому підпорядкуванні для забезпечення оборони України та відбиття збройної агресії» [11, с. 12]. На сайті Незалежного антикорупційного комітету з питань оборони (НАКО) наводиться досить стисле визначення сектору безпеки й оборони у вигляді сукупності органів державної влади, що діють під єдиним началом і відповідають за захист національних інтересів від зовнішніх і внутрішніх загроз, а їхня діяльність регулюється Конституцією та законами України [4].

Висновки. Отже, на основі аналізу нормативної бази, довідкових видань і наукового доробку під управлінням сектором безпеки й оборони України треба розуміти цілеспрямований організуючий вплив на діяльність системи органів державної влади, Збройних Сил України, інших утворених відповідно до законів України військових формувань, правоохоронних та розвідувальних органів, державних органів спеціального призначення з правоохоронними функціями, сил цивільного захисту, оборонно-промислового комплексу України, діяльність яких за функціональним призначенням спрямована на захист національних інтересів України від загроз із метою захисту життєво важливих інтересів, прав та свобод особи, суспільства і держави, їхніх інститутів та системи управління, від зовнішніх і внутрішніх загроз.

Література

1. Баранов О.П., Устименко О.В. Уточнення понять «воєнна організація держави» та «сектор безпеки». *Економіка та держава*. 2014. № 1. С. 115–119.

2. Воєнна доктрина України : Затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555/2015. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/555/2015#Text.

3. Державне управління. *Юридична енциклопедія : в 6 т.* / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: https://leksika.com.ua/16600803/legal/derzhavne_upravlinnya.

4. Загальна інформація. *НАКО* : вебсайт. URl: https://nako.org.ua/zahalna-informatsiia.

5. Колпаков В.К. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : Юрінком Інтер, 2004. 544 с. URL: http://www.info-library.com.ua/books-text-7900.html.

6. Мороз О.І. Управління. *Українська радянська енциклопедія. 2-ге вид: (у 12 т.). Т. 1*. Унк-уя. 1977. URL: https://leksika.com.ua/16210228/ure/upravlinnya.

7. Пономарьов С.П. Поняття та сутність сектору безпеки. *Право.ua*. 2015. № 3. С. 69–73

8. Про національну безпеку України : Закон України від 21 червня 2018 року № 2469-VIII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text.

9. Про оборону України : Закон України від 6 грудня 1991 року № 1932-XII. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1932-12#Text.

10. Рубан А.В. Державне управління у сфері національної безпеки України : дис. ... канд. держ. упр. : 25.00.05 / Національний університет цивільного захисту України. Харків. 2019. 253 с.

11. Сектор безпеки і оборони України: теорія, стратегія, практика : монографія / Ф.В. Саганюк, В.С. Фролов, О.В. Устименко, М.М. Лобко та ін. Київ : Академпрес, 2017. 180 с.

12. Ситник Г.П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційно-правові засади) : підручник Київ : НАДУ, 2012. 544 с.

13. Стукалін Т.А. Система державного управління у сфері оборони держави та основні напрями її розвитку в контексті реформування сектору безпеки і оборони. *Теорія та практика державного управління*. 2016. Вип. 2. С. 213–220.

14. Управлять. *Словарь русского языка* / С.И. Ожегов ; под ред. Н.Ю. Шведовой. 23-е изд. Москва : Руск. яз., 1990. 917 с. URL: https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=33240.

15. Управление. *Словарь русского языка* / С.И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. 23-е изд. Москва: Руск. яз., 1990. 917 с. URL: https://slovarozhegova.ru/word.php?wordid=33238.

16. Управління. Універсальний словник-енциклопедія. 4-те вид. Київ : Тека, 2006. URL: http://slovopedia.org.ua/29/53411/22602.html.

17. Храмов В.О. Безпека. *Юридична енциклопедія : в 6 т.* / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: https://leksika.com.ua/12530426/legal/bezpeka.

18. Цвєтков В.В. Управління. *Юридична енциклопедія : в 6 т.* / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: https://leksika.com.ua/16610816/legal/upravlinnya.

19. Шемшученко Ю.С. Безпека національна. *Юридична енциклопедія : в 6 т.* / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 1998. URL: https://leksika.com.ua/15030802/legal/bezpeka_natsionalna.

УДК 347.73
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.148

В. А. Тулянцева
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри цивільного, господарського та екологічного права
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»
orcid.org/0000-0001-8275-2051

ПОЗАБЮДЖЕТНІ ЦІЛЬОВІ ФОНДИ ЕКОНОМІЧНОГО ТА ЕКОЛОГІЧНОГО СПРЯМУВАННЯ

У науковій статті зазначено, що побудова соціальної держави передбачає створення певних умов, у межах яких забезпечуються соціально-економічні права людини й громадянина. Метою дослідження визначено здійснення характеристики діяльності позабюджетних цільових фондів економічного та екологічного спрямування. Наголошено, що подальша розбудова української державності й утвердження України як соціальної держави безпосередньо пов'язується з реформуванням системи публічних фінансів країни загалом і системи позабюджетних цільових фондів зокрема. Наголошено, що наявність фінансових ресурсів детермінує рівень ефективності реалізації моделі соціальної та економічно розвиненої держави. Встановлено, що нецільовим використанням бюджетних коштів є їх витрачання на цілі, що не відповідають: 1) бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет); 2) напрямам використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми або в порядку використання бюджетних коштів (зокрема, у порядку та умовах надання субвенцій); 3) бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів). Визначено, що саме завдяки акумуляції коштів у власності держави й територіальних громад і формуванню публічних фондів можливе існування самої держави. Основною проблемою функціонування Українського фонду підтримки підприємництва є недостатнє фінансування його діяльності, водночас немає прозорих систем фінансового контролю за виділенням і розподілом фінансових ресурсів публічного фонду. Розв'язання проблеми недосконалого фінансування діяльності Українського фонду підтримки підприємництва полягає в застосуванні різноманітних фінансових інструментів впливу, зокрема, шляхом передання районними та міськими радами обласній раді видатків для надання йому міжбюджетних трансфертів. З метою забезпечення прозорості процедури виділення фінансової підтримки, що здійснюється позабюджетними цільовими фондами економічного та екологічного спрямування, необхідною є її уніфікація для детальної регламентації правил виділення бюджетних фінансових асигнувань, встановлення визначеного переліку документів, надання яких є необхідним, а також встановлення механізму відповідальності за їх порушення.

Ключові слова: позабюджетний державний цільовий фонд, Пенсійний фонд України, публічний фонд, фінансова система, фінансово-правове регулювання, фінанси, Фонд гарантування вкладів фізичних осіб, Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України в разі безробіття, Фонд соціального страхування України, фонд.

Tulyantseva V. A. **EXTRA-BUDGET TARGET FUNDS OF ECONOMIC AND ENVIRONMENTAL DIRECTION**

The scientific article states that the construction of the welfare state involves the creation of certain conditions within which the socio-economic rights of man and citizen are ensured. The purpose of the study is to implement the characteristics of extra-budgetary trust funds of economic and environmental orientation. It is emphasized that the further development of Ukrainian statehood and the establishment of Ukraine as a welfare state is directly related to the reform of the public finance system in general and the system of extra-budgetary trust funds in particular. It is emphasized that the availability of financial resources determines the level of efficiency of the model of socially and economically developed state. It is established that the misuse of budget funds is their spending for purposes that do not meet: 1) the budget purpose established by the law on the State Budget of Ukraine (decision on the local budget); 2) the directions of use of budget funds specified in the passport of the budget program or in the order of use of budget funds (including the procedure and conditions for granting subventions); 3) budget allocations (budget schedule, budget, plan for the use of budget funds). The main problem in the functioning of the Ukrainian Fund for Entrepreneurship Support is the insufficient funding of its activities, while there are no transparent systems of financial control over the allocation and distribution of financial resources of the public fund. The solution to the problem of imperfect financing of the Ukrainian Fund for Entrepreneurship Support is the use of various financial instruments of influence, in particular, by transferring expenditures by district and city councils to the regional council to provide intergovernmental transfers. It is determined that the existence of the state itself is possible due to the accumulation of funds owned by the state and territorial communities and the formation of public funds. The list of grounds for recognizing a certain act as an offense in the field of using the resources of these funds also needs to be detailed and appropriate: for example, recognizing the use of funds for other types of social benefits (e.g. funeral benefits) or pensions in unreasonably increased size, etc. Improving the regulatory framework in terms of legal liability of extra-budgetary trust funds will not only optimize this area, but also have a positive impact on the formation of Ukraine as a welfare state that provides decent living conditions for its citizens.

Key words: Compulsory State Social Insurance Fund of Ukraine against unemployment, Deposit Guarantee Fund of individuals, extra-budgetary state trust fund, finance, financial and legal regulation, financial system, fund, Pension Fund of Ukraine, public fund, Social Insurance Fund of Ukraine.

Постановка проблеми. Соціально-економічна та політична криза, що триває в Україні, виявила неспроможність позабюджетних державних цільових фондів належним чином забезпечувати реалізацію державних зобов'язань у сфері пенсійного й соціального забезпечення, гарантування

© В. А. Тулянцева, 2020

виплат за банківськими депозитними рахунками, підтримку підприємництва, охорону довкілля та інших не менш важливих сфер розвитку суспільства. Розв'язання наведених та інших проблем прямо пов'язане з осмисленням закономірностей і тенденцій динаміки фінансових правовідносин щодо позабюджетних державних цільових фондів, що своїм результатом матиме забезпечення ефективності фінансово-правового регулювання діяльності таких публічних фондів загалом і фондів економічного та екологічного спрямування зокрема.

Стан наукового розроблення проблеми. Теоретичним підґрунтям наукової статті стали праці таких науковців – представників вітчизняної та зарубіжної фінансово-правової доктрини, як: Л.К. Воронова, Д.О. Гетьманцев, О.О. Дмитрик, М.П. Кучерявенко, О.А. Лукашев, О.В. Макух, Н.Ю. Мелян, А.О. Монаєнко, О.А. Музика-Стефанчук, А.С. Нестеренко, А.А. Нечай, С.О. Ніщимна, П. Орлюк, О.О. Семчик, Є.М. Смичок, О.В. Солдатенко, К.О. Токарєва, Н.І. Хімічева, О.І. Худяков, В.Д. Чернадчук, Н.Я. Якимчук та інші. Отже, теоретичне підґрунтя наукової роботи становлять розробки вітчизняних і зарубіжних науковців, які висвітлюють різні аспекти функціонування фінансової системи.

Метою статті визначено здійснення характеристики діяльності позабюджетних цільових фондів економічного та екологічного спрямування.

Виклад основного матеріалу. Функціонування позабюджетних державних цільових фондів економічного призначення дає змогу сприяти виконанню функцій держави, спрямованих на підтримку підприємницької діяльності. Показово, що міжнародні стандарти фінансування діяльності, спрямованої на економічний розвиток підприємництва, визначаються, зокрема, в Акті з питань малого бізнесу для Європи [1]. Наприклад, в Акті з питань малого бізнесу для Європи визначено, що необхідним є поліпшення ефективності фінансування, яке є доступним для малого та середнього бізнесу, шляхом стимулювання надання йому кредитів та венчурного капіталу за допомогою фінансових інструментів [2]. Водночас зазначається, що надання фінансової підтримки представникам малого та середнього бізнесу має здійснюватися через місцеві, регіональні чи національні органи влади чи через фінансових посередників, якими можуть бути не тільки банківські установи, а й позабюджетні цільові фонди [2]. Зокрема, на території Європейського Союзу діє спеціальна програма «COSME» – програма з підвищення конкурентоздатності малих і середніх підприємств, водночас фінансування реалізації цієї програми впродовж 2014–2020 рр. здійснюється із запланованим бюджетом 2,3 млрд євро [3]. Мале та середнє підприємництво вважається основою європейської економіки, забезпечуючи 85 % усіх нових робочих місць [2].

В Україні у 1991 р. було утворено Фонд підтримки підприємництва і розвитку конкуренції [4], що у 1995 р. було перетворено на Український фонд підтримки підприємництва відповідно до Указу Президента України від 12 травня 1998 р. [5], на виконання якого було розроблено та ухвалено Закон України «Про державну підтримку малого підприємництва» від 19 жовтня 2000 р. [6]. У 2012 р. ухвалили Закон України «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» [7], відповідно до ч. 1 ст. 16 якого фінансова підтримка підприємництва здійснюється за кошт державного та місцевих бюджетів. Крім Фонду підтримки підприємництва, в Україні діють інші загальнодержавні, регіональні та місцеві фонди підтримки підприємництва, які є юридичними особами.

Відповідно до ст. 17 зазначеного Закону фонди підтримки підприємництва на регіональному та місцевому рівнях діють як «неприбуткові організації, основними функціями яких є сприяння реалізації державної політики у сфері розвитку малого і середнього підприємництва шляхом залучення й ефективного використання фінансових ресурсів, фінансування цільових програм і проєктів», водночас їхніми засновниками можуть бути Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, Український фонд підтримки підприємництва, інші загальнодержавні фонди підтримки підприємництва, юридичні та фізичні особи [6].

На території окремих регіонів ухвалюються спеціальні програми підтримки підприємництва. Такими є, зокрема, Програма сприяння розвитку малого і середнього підприємництва у місті Кременчуці на 2015–2017 рр. [7]; Програма підтримки малого і середнього підприємництва м. Києва на 2018–2020 рр., яка здійснюється міською державною адміністрацією спільно з Німецько-українським фондом [8]; регіональна підтримка розвитку малого та середнього підприємництва у Хмельницькій області [9].

До інфраструктури підтримки малого та середнього підприємництва належать: бізнес-центри; бізнес-інкубатори; технопарки; лізингові центри; фінансово-кредитні установи (кредитні спілки, установи взаємного кредитування); фонди підтримки підприємництва; інвестиційні та інноваційні фонди й компанії; біржі; інформаційно-консультативні установи; страхові компанії; аудиторські фірми.

Фінансування діяльності фондів підтримки підприємництва здійснюється за «бюджетні кошти, добровільні внески фізичних і юридичних осіб, зокрема іноземних» (ст. 17 Закону Украї-

ни «Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні» [6]). Зокрема, згідно з даними Програми сприяння розвитку малого і середнього підприємництва у м. Кременчуці на 2015–2017 рр. [7] з міського бюджету у 2013 р. виділено на виконання заходів програми та утримання фонду підтримки підприємництва 754,6 тис. грн, які в повному обсязі не вдалося використати через те, що відповідно до рішення виконавчого комітету Кременчуцької міської ради від 21 березня 2014 р. № 141 «Про затвердження заходів щодо економічного та раціонального використання коштів міського бюджету в 2014 році» у першочерговому порядку в повному обсязі здійснюються платежі на оплату праці та нарахування на заробітну плату [10].

Фонд підтримки підприємництва України з метою активізації міжнародної співпраці та залучення іноземних інвесторів укладає міжнародні угоди про партнерство зі схожими інституціями в зарубіжних країнах. Прикладами таких міжнародних угод є угода про співпрацю між Українським фондом підтримки підприємництва та Польським агентством розвитку підприємництва (2007 р.), договір про співпрацю між Українським фондом підтримки підприємництва та Британською Радою в Україні, Фондом «Східна Європа», PricewaterhousoCoopers в Україні, Ерсте Банком і Міжнародним фондом «Відродження» про реалізацію проєкту «Сприяння розвитку соціального підприємництва» (2011 р.) [11].

Функція розвитку малого та середнього підприємництва належить до повноважень Міністерства економічного розвитку і торгівлі й реалізовується ним спільно з обласними державними адміністраціями щодо імплементації Плану заходів із реалізації Стратегії розвитку малого і середнього підприємництва в Україні до 2020 р. [12]. На виконання зазначеної Стратегії Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та обласними державними адміністраціями заплановано створення системи Центрів підтримки підприємництва. Центри підтримки підприємництва мають стати ланкою державної інфраструктури, що дають змогу розв'язувати проблеми найбільш уразливих груп (ветерани АТО, внутрішньо переміщені особи, молодь). Дія таких центрів підтримки підприємництва передбачається або на базі територіальних департаментів Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, або на базі центрів надання адміністративних послуг, або на базі Регіонального фонду підтримки підприємництва [13].

Основною проблемою функціонування Українського фонду підтримки підприємництва є недостатнє фінансування його діяльності, водночас немає прозорих систем фінансового контролю за виділенням і розподілом фінансових ресурсів публічного фонду. Розв'язання проблеми недосконалого фінансування діяльності Українського фонду підтримки підприємництва полягає в застосуванні різноманітних фінансових інструментів впливу, зокрема, шляхом передання районними та міськими радами обласній раді видатків для надання йому міжбюджетних трансфертів.

До позабюджетних цільових фондів економічного призначення належить і Український державний фонд підтримки фермерських господарств (ст. 9 Закону України «Про фермерське господарство» [14]), який є правонаступником Українського державного фонду підтримки селянських (фермерських) господарств. Цей фонд за своєю організаційно-правовою формою належить до установ публічного права, завданням якої є реалізація державної політики щодо підтримки становлення й розвитку фермерських господарств. Результати діяльності Українського державного фонду підтримки фермерських господарств підзвітні Міністерству аграрної політики та продовольства України. Реалізація завдань та функцій Українського державного фонду підтримки фермерських господарств здійснюється через його центральне та регіональні управління.

Основні завдання діяльності Українського державного фонду підтримки фермерських господарств полягають: у визначенні шляхів підвищення ефективного використання та своєчасного повернення коштів, що виділяються на фінансову підтримку фермерських господарств із Державного бюджету; встановленні розміру потреби в коштах для фінансової підтримки фермерських господарств; розподілі надходжень із Державного бюджету для розвитку окремих фермерських господарств (зокрема, у гірських регіонах, заболочених місцевостях тощо) на безповоротній основі і на конкурсних засадах на поворотній основі, а іншим фермерським господарствам – тільки на конкурсних засадах на поворотній основі; підготовці та оформленні технічної документації для виділення земельних ділянок для зайняття фермерською діяльністю; виділенні кредитних засобів для підтримки фермерських господарств та виробництва фермерського виробництва (ст. 10 і ст. 11 Закону України «Про фермерське господарство») [14]. Кошти державного бюджету надаються в установленому законодавством порядку на безповоротній та на конкурсних засадах на поворотній основі.

З метою забезпечення фінансового контролю за діяльністю Українського державного фонду підтримки фермерських господарств встановлюється процедура повернення коштів фінансової підтримки. Відповідно до п. 13^1 визначається процедура допустимого перерозподілу коштів Українського державного фонду підтримки фермерських господарств, що здійснюється за під-

сумками дев'яти місяців поточного року і щомісяця починаючи з жовтня, яка реалізується Міністерством аграрної політики та продовольства України за погодженням із Міністерством фінансів України [15].

Висновки. З метою забезпечення прозорості процедури виділення фінансової підтримки, що здійснюється позабюджетними цільовими фондами економічного та екологічного спрямування, необхідною є її уніфікація для детальної регламентації правил виділення бюджетних фінансових асигнувань, встановлення визначеного переліку документів, надання яких є потрібним, а також встановлення механізму відповідальності за їх порушення.

Література

1. The Small Business Act for Europe. URL: https://ec.europa.eu/growth/smes/business-friendly-environment/small-business-act_en.

2. Access to finance for SMEs. URL: https://ec.europa.eu/growth/access-to-finance_en.

3. COSME. Europe's programme for small and medium-sized enterprises. URL: https://ec.europa.eu/growth/smes/cosme_en.

4. Про створення Українського національного фонду підтримки підприємництва і розвитку конкуренції : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 грудня 1991 р. № 381 (381-91-п). *Законодавство України*. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381-91-п (втратив чинність).

5. Про державну підтримку малого підприємництва : Указ Президента України від 12 травня 1998 р. № 456/98. *Офіційний вісник України*. 1998. № 19. Ст. 676.

6. Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4618-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 3. Ст. 23.

7. Програма сприяння розвитку малого і середнього підприємництва у місті Кременчуці на 2015–2017 роки : Додаток до рішення міської ради від 23 грудня 2014 р. URL: https://www1.kremen.gov.ua/index.php/branches/page/231.

8. Про затвердження Положення про фінансово-кредитну підтримку суб'єктів малого та середнього підприємництва у місті Києві : Рішення Київської міської ради від 21 вересня 2017 р. № 46/3053. *Ліга: Закон*. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MR171291.html.

9. Регіональний фонд підтримки підприємництва по Хмельницькій області інформує. URL: http://www.adm-km.gov.ua/?p=36664.

10. Про затвердження заходів щодо економічного та раціонального використання коштів міського бюджету в 2014 році : Рішення виконавчого комітету Кременчуцької міської ради від 21 березня 2014 р. № 141. URL: https://www1.kremen.gov.ua/index.php/evikonkom/accepted/index/page/599.

11. Звіт про діяльність Українського фонду підтримки підприємництва у 2011 році. Київ, 2012. 13 с.

12. Мінекономрозвитку та ОДА створять мережу Центрів підтримки підприємництва. *Урядовий портал* : Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. URL: https://www.kmu.gov.ua/ua/news/minekonomrozvitku-ta-oda-stvoryat-merezhu-centriv-pidtrimki-pidpriyemnictva.

13. Регіональний фонд підтримки підприємництва по Хмельницькій області інформує. URL: http://www.adm-km.gov.ua/?p=36664.

14. Про фермерське господарство : Закон України від 19 червня 2003 р. № 973-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 45. Ст. 363.

15. Про затвердження бюджету Фонду соціального страхування України на 2017 рік : Постанова Кабінету Міністрів України від 1 березня 2017 р. № 104. *Законодавство України*. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/ru/104-2017-%D0%BF.

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.85
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.149

І. М. Довбань
кандидат юридичних наук
orcid.org/0000-0002-7872-1452

ІНДИВІДУАЛЬНО-ПРОФІЛАКТИЧНІ ЗАХОДИ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ, ЩО ВЧИНЯЮТЬСЯ ДЕРЖАВНИМИ СЛУЖБОВЦЯМИ

У статті визначено поняття індивідуально-профілактичного запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями, під яким слід розуміти комплекс різнорідних заходів, що ґрунтуються на кримінологічних знаннях про специфічні антисуспільні риси державних службовців, які вчиняють злочини, індивідуальному кримінологічному прогнозуванні їх виникнення та розвитку і спрямовані на виявлення і припинення, упередження формування, вчасну діагностику та нейтралізацію, обмеження можливостей кримінальної протиправної діяльності.

Основними напрямами індивідуально-профілактичного запобігання щодо конкретного державного службовця є: виявлення «небезпечних» категорій співробітників; встановлення осіб, непридатних або малопридатних до певної діяльності; підбір резерву для висунення на керівні посади: формування професійно важливих якостей для резерву на висування; стимулювання самовиховання і саморозвитку особистості у структурі резерву на висування; визначення рівня антикорупційної стійкості особистості; поліграфічне дослідження особи; моніторинг особистісних ознак, матеріального становища і способу життя державного службовця.

Об'єктами індивідуально-профілактичного запобігання серед державних службовців є не лише суб'єкти вчинення, які допустили порушення службової дисципліни та мають відхилення в поведінці, а й імовірні порушники («групи ризику»). Предметом такого запобігання є зовнішні та внутрішні чинники впливу, зокрема: поведінка та спосіб життя службовців; специфічні соціально-правові, кримінологічні та моральні ознаки особи службовця, які можуть свідчити про їхню антисоціальну спрямованість; сімейно-побутове середовище; наявність систематичних конфліктних ситуацій та протиріч між колегами по роботі тощо.

Звернено увагу, що в кожному конкретному випадку на основі типової моделі індивідуального кримінологічного прогнозу необхідно розробляти прогностичну модель, що найповніше враховувала б широкий спектр особистісних якостей та властивостей державного службовця, який об'єктивно потребує профілактичного впливу, і на його підставі – спеціальні тактичні заходи індивідуального запобігання.

Ключові слова: індивідуальний рівень, запобігання, кримінологічний прогноз, корупційні злочини, державні службовці.

Dovban I. M. **INDIVIDUAL MEASURES FOR THE PREVENTION OF CRIMES COMMITTING BY PUBLIC SERVANTS**

The article defines the concept of individual prevention of crimes committing by public servants, which should be understood as a set of disparate measures based on criminological knowledge of specific anti-social traits of public servants who commit crimes, individual criminological forecasting of their occurrence and development and aimed at detecting and cessation, prevention of formation, timely diagnosis and neutralization, limitation of criminal illegal activities.

The main areas of individual prevention for a particular public servant are: identification of "dangerous" categories of employees; identification of persons unfit or unsuitable for certain activities; selection of a reserve for nomination to management positions: formation of professionally important qualities for a reserve for nomination; stimulating self-education and self-development of the individual in the structure of the reserve for nomination; determining the level of anti-corruption resilience of an individual; polygraphic examination of a person; monitoring of personal characteristics, financial status and lifestyle of a public servant.

The objects of individual prevention among public servants are not only the perpetrators who have violated official discipline and have deviations in behavior, but also probable violators ("risk groups"). The subject of such prevention is external and internal factors of influence, in particular: behavior and lifestyle of employees; specific socio-legal, criminological and moral characteristics of an employee, which may indicate their anti-social orientation; family and household environment; the presence of systematic conflict situations and contradictions between colleagues, etc.

Attention is drawn to the fact that in each case on the basis of a typical model of individual criminological prognosis it is necessary to develop a prognostic model that would take into account a wide range of personal qualities and characteristics of a public servant who objectively needs preventive action, and on its basis – special tactical measures of individual prevention.

Key words: individual level, prevention, criminological forecast, corruption crimes, public servants.

© І. М. Довбань, 2020

Постановка проблеми. Зважаючи на те, що індивідуально-профілактичні заходи запобігання здійснюються щодо державних службовців, від яких із високою ймовірністю можна очікувати вчинення злочинів, їх визначення посідає важливе місце в системі запобіжної діяльності уповноважених суб'єктів. Специфічними особливостями індивідуальної профілактики є, по-перше, те, що вона як захід боротьби зі злочинністю здійснюється лише стосовно тих осіб, які не дотримуються норм соціальної поведінки (моралі та права); по-друге, вона пов'язана не тільки із заходами виховного впливу, а й із примусом; по-третє, досягнення кінцевої мети індивідуальної профілактики здійснюється за рахунок використання заходів, як правило, гласного характеру.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретико-методологічну основу написання статті становлять наукові праці вітчизняних і зарубіжних учених, зокрема: В.С. Батиргареєвої, І.Г. Богатирьова, О.Ю. Бусол, В.В. Голіни, Б.М. Головкіна, А.Л. Гуринської, І.М. Даньшина, С.Ф. Денисова, Т. А. Денисової, О.М. Джужі, А.І. Долгової, В.М. Дрьоміна, А.П. Закалюка, А.Ф. Зелінського, О.Г. Кальмана, І.І. Карпеця, І.М. Клеймьонова, О.Г. Колба, І.М. Копотуна, О.М. Костенка, В.М. Кудрявцева, О.М. Литвака, О.М. Литвинова, В.В. Лунєєва, В.К. Максимова, О.А. Мартиненка, М.І. Мельника, В.А. Мисливого, П.П. Михайленка, А.А. Музики, О.В. Старкова, В.О. Тулякова, В.І. Шакуна та ін.

Водночас низка теоретичних і практичних питань, пов'язаних з удосконаленням заходів запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями.

Постановка завдання. Метою статті є визначення індивідуально-профілактичних заходів запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями.

Виклад основного матеріалу дослідження. У науці під індивідуальним запобіганням злочинам розуміють різновид запобігання злочинності щодо конкретної особи. Тобто індивідуальне запобігання становить ту частину запобіжної діяльності, яка здійснюється на стадії, яка передує виникненню злочинного наміру [1, с. 146].

Поряд із тим серед кримінологів є й інший підхід, а саме: зазначений напрям запобіжної діяльності як окремо взятий вони не виокремлюють, відносячи індивідуальне запобігання злочинам до змісту та одного з видів спеціально-кримінологічного запобігання злочинам [2, с. 39].

Попри це, науковці єдині в тому, що основним завданням індивідуальної запобіжної діяльності є усунення загрози потенційного злочину [1, с. 146]. Більш того, як у зв'язку із цим слушно зауважив А.П. Закалюк, той факт, що теорія запобігання злочинності в певній частині, зокрема в теоретичному обґрунтуванні запобіжних заходів, тактики і методики їхнього застосування тощо, ніби виходить за межі теорії кримінології та користується здобутками інших наук, наприклад педагогіки, психології, соціології тощо, не є аргументом для «відокремлення» теорії запобіжної діяльності від теорії кримінологічної науки [3, с. 325].

До об'єктів індивідуального запобігання злочинам В.В. Голіна відніс такі: поведінка та спосіб життя осіб, із високою ймовірністю схильних до вчинення злочину; соціальні елементи їхньої особистості, які відображають антигромадську спрямованість; соціально значущі під час формування і реалізації особистості деякі психофізичні особливості індивідів; несприятливі, криміногенні умови оточуючого особу середовища та життєвого укладу; інші довготривалі обставини, які сприяють створенню криміногенної ситуації і полегшують вчинення злочину [2, с. 39].

Основними напрямами індивідуально-профілактичних заходів щодо конкретної особи необхідно визначити:

– виявлення «небезпечних» категорій співробітників;

– встановлення осіб, непридатних або малопридатних до певної діяльності;

– підбір резерву для висунення на керівні посади: формування професійно важливих якостей для резерву на висування;

– стимулювання самовиховання і саморозвитку особистості у структурі резерву на висування.

Основними завданнями психологічного обстеження кандидатів на заміщення вакантних посад державної служби є:

– оцінка (вивчення) ділових і особистісних якостей кандидатів;

– вивчення біографічних та інших даних кандидатів;

– проведення порівняльного аналізу матеріалів психологічного обстеження і вивчення кандидатів, індивідуальні особливості яких забезпечують оптимальну адаптацію до умов і характеру майбутньої діяльності і дозволяють прогнозувати подальший розвиток професіоналізму [4, с. 127–128].

Під час професійного психологічного відбору кандидатів на державну службу із застосуванням загальновідомих психодіагностичних методів доцільно приділяти увагу таким характеристикам, як:

– нервово-психічна стійкість;

– морально-етичні принципи;

– характеристики психічних процесів (пам'ять, увага, мислення, особливості сприйняття);

– адаптивні можливості особистості;

– мотивація обрання служби.

У межах вищезазначеного важливим постає питання, пов'язане з визначенням рівня антико-

рупційної стійкості особистості. Із точки зору психологічних особливостей кожна людина завжди індивідуальна, складно передбачувана, і мотивація її поведінки часто суперечлива та не відповідає вимогам життєвої ситуації, що склалася. Це визначає особливу значущість вирішення проблеми ретельного вивчення психологічних особливостей, особливо – складових частин антикорупційної стійкості кожної службової особи.

Антикорупційна стійкість – це інтегральна психологічна якість, що реалізується в мотивації суб'єктів професійної діяльності, моральних якостях, термінальних цінностях та відображається в ситуаціях корупційного тиску. Аналіз доступних наукових першоджерел дозволяє стверджувати, що специфіковані методики, спрямовані на виявлення рівня антикорупційної стійкості, в теперішній час відсутні. Водночас із метою оцінки антикорупційної стійкості кандидатів на посаду державного службовця може бути використана схема, яка поєднує комплексний аналіз результатів застосування методик «Самооцінка мотивації схвалення» (Д. Марлоу) [5]; «Самооцінка направленості конфлікту» [6]; «Ціннісні орієнтації» М. Рокича (адаптація Гоштаутаса, Семенова та Ядова) [7]; «Структура особистості та колірний тест М. Люшера» [8]; «Визначення типу професій» Є. О. Клімова [9], мотиваційного тесту Ф. Герцберга, методики діагностики ступеня задоволеності основних потреб В.В. Скворцова [10]. Важливо пам'ятати, що тільки 17% претендентів характеризуються беззаперечним (відповідно до результатів психодіагностики) високим рівнем антикорупційної стійкості, оскільки мають активну антикорупційну установку. Виходячи із цього, результати психодіагностичного дослідження мають виключно рекомендаційний характер [4, с. 130].

Поліграфічне дослідження проводиться з метою отримання додаткової (прихованої) інформації, що має значення для загальної оцінки обстежуваного і становить собою проведену за спеціальними методиками бесіду з фіксацією психофізіологічних реакцій обстежуваного на запитання [11].

Основними завданнями поліграфічного дослідження є отримання інформації за такими напрямами (темами):

– виявлення негативних мотивів під час вступу на службу в державні органи, призначення на посаду;

– виявлення розладів у поведінці, пов'язаних із вживанням психоактивних речовин;

– уточнення анкетних даних (використання підроблених документів тощо);

– виявлення можливих позаслужбових ділових (особистих) зв'язків із кримінальними елементами;

– виявлення наявності шкідливих нахилів і деяких особливостей життєдіяльності (зловживання алкоголем, азартні ігри тощо);

– виявлення протипоказань до служби (роботи) медичного характеру;

– виявлення фактів вчинення в минулому антисоціальних вчинків (притягнення до кримінальної відповідальності тощо);

– виявлення фактів, що перешкоджають продовженню служби в державних органах (факти корупції, хабарництва, зловживання службовим становищем).

Подальше індивідуально-профілактичне запобігання злочинам, що вчиняються державними службовцями, має включати моніторинг за такими напрямами:

1) наявність ознак: безвідповідальність, недалекоглядність, недбалість тощо. Усі ці якості особистості можуть і часто призводять до того, що людина порушує правила, інструкції і закони;

2) страх шантажу, наявність вразливих місць. Небезпека шантажу збільшується разом із тими можливостями, якими володіє об'єкт впливу;

3) раптова зміна матеріального становища. Життя не за доходами. Раптове, дуже швидке, поліпшення матеріального становища, причини якого непрозорі чи здаються нереальними, є важливою ознакою можливості вчинення особою протиправних діянь. Раптове погіршення матеріального становища може бути пов'язане з потраплянням особи в якісь борги, необхідністю відкуповуватися та займатися врегулюванням певних проблем;

4) демонстративність поведінки, коштовностей, ексклюзивів, марнославство. Чим яскравіше проявляється демонстративність поведінки, тим більш схильний бути керованим її носій. Чим сильніше виражено в особи марнославство, тим імовірніше, що його носій стане об'єктом маніпуляцій;

5) бажання зберегти посаду, коли очевидно, що людина її переросла. Цей чинник дуже важливий, якщо людина контролювала якесь джерело потенційного доходу або збагачення. Часто справжня причина відмови в тому, що співробітник боїться, що з його відходом оприлюдняться всі ті порушення, які були вміло приховані;

6) інтриганство. Одна заздрісна особа здатна в найкоротші терміни зруйнувати те, що зробили десятки працівників. Може йтися як про психологічну атмосферу в колективі, так і про технології. Одним із типових способів погіршення атмосфери в організації є «плетіння інтриг» і «нашіптування»;

7) інтерес до інформації, що є комерційною таємницею. Якщо особа, до службових обов'язків якої не входить володіння тією чи іншою комерційною інформацією, докладає наполегливі і цілe-

спрямовані зусилля, щоб отримати закриті для неї дані, це може свідчити про наявність у неї певних планів і мотивів корисливої спрямованості;

8) великі покупки за останні два-три місяці. Якщо особа здійснює низку великих покупок, то це істотно змінює її фінансове становище. Існує можливість, що вона тепер комусь чимось зобов'язана (залежна);

9) великий борг. Якщо наявність боргу пригнічує і значно змінює життя особи, то вона, прагнучи швидше поліпшити своє становище, може здійснити необдумані вчинки, які призведуть до ще більших проблем;

10) наявність судимості. Наявність судимості знижує благонадійність особи незалежно від її особистісних якостей. У більшості випадків судимість береться до уваги, навіть якщо вона була згодом знята або погашена;

11) нестійкість до стресів. Люди по-різному переносять стресові ситуації. Якщо особа не стійка до стресу, це може призвести до небажаних наслідків;

12) погані житлові умови й інтенсивне бажання їх змінити. Бажання мати свій будинок і зрозуміле, і виправдане, і розумне. Але іноді способи досягнення мети перебувають у конфлікті із прийнятими правилами і законами. Для деяких людей бажання поліпшити житлові умови настільки важливе, що вони можуть порушить норми, якщо це наблизить їх до заповітної мети;

13) приналежність до закритих малих неформальних груп, сект. Член закритої малої групи дивиться на інших людей абсолютно по-іншому, ніж на своїх колег (партнерів, учасників). Належність до групи створює кордон «ми – вони». Створення такого розрізнення – істотна і неодмінна частина групових процесів;

14) пристрасть до алкоголю, наркотиків. Ці залежності руйнують вольові здібності особистості і людина багато чим може поступитися за можливість тимчасово поліпшити свої статки;

15) різкі зміни настрою протягом дня. Різкі перепади настрою: плаксивість, швидка стомлюваність у загальному сенсі є ознаками високої нервово-психічної напруги, причиною якої може бути вчинене і посилено приховуване порушення;

16) різка зміна соціального статусу. Як тільки особа переходить на інший соціальний рівень, особливо, якщо це відбувається дуже швидко, до неї починають пред'являтися нові вимоги;

17) пристрасть, прагнення володіти чимось. Основна проблема людини, яка пристрасно бажає чогось, – це те, що вона вже готова до будь-яких жертв, і вони її не бентежать, якщо вона стане на крок ближче до своєї мети.

Об'єктами індивідуально-профілактичного запобігання серед державних службовців є не лише суб'єкти вчинення, які допустили порушення службової дисципліни та мають відхилення у поведінці, а й імовірні порушники («групи ризику»). Предметом такого запобігання є зовнішні та внутрішні чинники впливу, зокрема: поведінка та спосіб життя службовців; специфічні соціально-правові, кримінологічні та моральні ознаки особи службовця, які можуть свідчити про їх антисоціальну спрямованість; сімейно-побутове середовище; наявність систематичних конфліктних ситуацій та протиріч між колегами по роботі тощо.

Окрім викладеного, треба мати на увазі, що в кожному конкретному випадку на основі типової моделі індивідуального кримінологічного прогнозу необхідно розробляти прогностичну модель, що найповніше враховувала б широкий спектр особистісних якостей та властивостей державного службовця, який об'єктивно потребує профілактичного впливу, і на його підставі – спеціальні тактичні заходи індивідуального запобігання.

Висновки. Отже, під індивідуально-профілактичним запобіганням злочинам, що вчиняються державними службовцями, варто розуміти комплекс різнорідних заходів, що ґрунтуються на кримінологічних знаннях про специфічні антисуспільні риси державних службовців, які вчиняють злочини, індивідуальному кримінологічному прогнозуванні їх виникнення та розвитку і спрямовані на виявлення й припинення, упередження формування, вчасну діагностику та нейтралізацію, обмеження можливостей кримінальної протиправної діяльності.

Основними напрямами індивідуально-профілактичного запобігання щодо конкретного державного службовця є: виявлення «небезпечних» категорій співробітників; встановлення осіб, непридатних або малопридатних до певної діяльності; підбір резерву для висунення на керівні посади: формування професійно важливих якостей для резерву на висування; стимулювання самовиховання і саморозвитку особистості у структурі резерву на висування; визначення рівня антикорупційної стійкості особистості; поліграфічне дослідження особи; моніторинг особистісних ознак, матеріального становища і способу життя державного службовця.

Література

1. Кримінологія : підручник / Голіна В.В., Головкін Б.М., Валуська М.Ю. та ін. ; за ред. В.В. Голіни, Б.М. Головкіна. Харків: Право, 2014. 440 с.

2. Голіна В.В. Запобігання злочинності (теорія і практика) : навч. посіб. Харків : Нац. юрид. акад. України, 2011. 120 с.

3. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика. У 3 кн. Київ : Ін Юре, 2007. Кн. 1: Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. 424 с.

4. Психологічні засади запобігання корупційним правопорушенням в органах державної влади та місцевого самоврядування : навч. посіб. / О.І. Кудерміна, Л.І. Казміренко, В.Г. Андросюк, А.Б. Фодчук. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2019. 162 с.

5. Методика диагностики самооценки мотивации одобрения (Шкала лжи) Д. Марлоу и Д. Крауна. *Практическая психодиагностика. Методики и тесты*: учеб. пособие : ред. и сост. Д.Я. Райгородский. Самара : Изд. дом Бахрах, 2001. 711 с.

6. Тест описания поведения К. Томаса (адаптация Н. В. Гришиной). *Психологические тесты* / под ред. А.А. Карелина: в 2 т. Москва : Моск. психолого-социальный ин-т. Т. 2. 2001. 517 с.

7. Ядов В.А. Социологическое исследование: методология, программа, методы. Самара : Самар. ун-т, 1995. 331 с.

8. Райгородский Д.Я. Практическая диагностика. Методики и тесты: учеб. пособ. Самара : Изд. дом «БАХРАХ», 1998. 672 с.

9. Климов Е.А. Психология профессионального самоопределения : учеб. пособ. Ростов н/Д : Феникс, 1996. 512 с.

10. Занюк С.С. Психологія мотивації : навч. посіб. Київ : Либідь, 2002. 304 с.

11. Мотлях О.І. Поліграф: наукова природа походження, нормативно-правове регулювання та допустимі межі застосування : монографія. Київ : Освіта України, 2012. 394 с.

УДК 343.8
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.150

І. С. Чалий
суддя Другого апеляційного адміністративного суду
orcid.org/0000-0003-4185-2472

ВПЛИВ КОМПЕТЕНТНІСНОГО ПІДХОДУ НА ФОРМУВАННЯ ТЕОРІЇ СОЦІАЛЬНОЇ РЕАБІЛІТАЦІЇ КОЛИШНІХ ЗАСУДЖЕНИХ

У статті здійснена спроба прослідкувати взаємозв'язок загально-наукових підходів до розуміння компетентностей та етапів їх формування з нагальними станом формування теорії соціальної реабілітації колишніх засуджених у кримінально-виконавчому праві України. Протягом дослідження автор доводить тезу, що соціальній реабілітації засуджених і звільнених у пенітенціарній системі слід надати особливого статусу як одному із ключових завдань діяльності відповідних органів і установ. Реформування кримінально-виконавчої системи України, її гуманізація, соціалізація, імплементація та реалізація міжнародних стандартів поводження із засудженими потребує введення в національне законодавство і практику діяльності інституту соціальної реабілітації. Подальша ґрунтовна розробка правових та соціально-педагогічних (теоретичних і методологічних) засад вирішення проблеми соціальної реабілітації колишніх засуджених також відповідає практичним запитам пенітенціарної системи, яка останнім часом активно оновлюється та перетворюється. Але при цьому більшість аспектів реабілітаційної роботи вимагають комплексного соціологічного підходу, який би торкався як загальносоціальних проблем соціальної стратифікації, соціальної мобільності, зміни статусно-рольових настанов, макро- та мікросоціального середовища, великих і малих соціальних груп, соціальних інститутів, так і глибинного дослідження конкретних проблем, які стосуються колективів засуджених, родин, дозвілля тощо.

Утім, констатується значний брак наукових досліджень у вказаній сфері. При цьому формулюється, що в частині наукових робіт із кримінально-виконавчої тематики йдеться виключно про постпенітеціарний аспект соціальної реабілітації колишніх засуджених, що видається доволі звуженою позицією.

Окремим аспектом у статті розглядається роль органів пробації в забезпеченні постпенітенціарної реабілітації звільнених, наводяться ґрунтовні позиції різних дослідників.

Ключові слова: відбування покарання, компетенція, засуджені, соціальна реабілітація, звільнення від відбування покарання.

Chalyi I. S. **THE INFLUENCE OF THE COMPETENCE APPROACH ON THE FORMATION OF THE THEORY OF SOCIAL REHABILITATION OF FORMER CONVICTED PERSONS**

The article attempts to establish the relationship between scientific approaches to understanding the competences and the stages of their formation and the urgent need to develop a theory of the social rehabilitation of former convicts in criminal executive law of Ukraine. In the course of the study, the author argues that the social rehabilitation of convicted and released prisoners in the penitentiary system should be given a special status as one of the key tasks of the relevant bodies and institutions. Reforming the penitentiary system of Ukraine and its humanization, socialization, implementation and international standards enforcement for the treatment of convicts requires the introduction into national legislation and practice of the Social Rehabilitation Institute. Further thorough development of legal and socio-pedagogical (theoretical and methodological) principles for solving the problem of social rehabilitation of former convicts also meets the practical requirements of the penitentiary system, which has recently been extensively updated and transformed. However, most aspects of rehabilitation work require a comprehensive sociological approach that would address both general social problems of social stratification, social mobility, changes in status and role guidelines, macro- and microsocial environment, large and small social groups, social institutions, and in-depth study of specific problems related to groups of convicts, families, leisure, etc. There is, however, a considerable lack of scientific research in this area. It is stated that part of the scientific work on criminal-executive issues is exclusively about post-penitentiary aspect of the social rehabilitation of former convicts, which seems to be a rather narrow position. A separate aspect of the article considers the role of probation authorities in the post-penitentiary rehabilitation of released persons, solid positions of various researchers are given.

Key words: serving a sentence, competence, convicts, social rehabilitation, release from serving a sentence.

Проблематика функціонування кримінально-виконавчої системи в Україні переважно розглядається в аспекті реформування самої системи. Утім, сучасні міжнародні дослідження демонструють, що в орбіті уваги мають бути не стільки державні інституції, скільки люди, які отримують певні послуги у відповідних установ. Людиноцентриський підхід у формуванні пріоритетів діяльності вітчизняної системи покарань у реальному стані справ є омріяним орієнтирам. Однак орієнтація на послуги, а не державні структури, є вимогою часу, яка може покращити ефективність діяльності пенітенціарної системи.

Одним із найважливіших індикаторів ефективності системи виконання покарань є якісні та кількісні показники роботи із соціальної реабілітації колишніх засуджених. Ця реабілітація має бути спрямована на пристосування колишнього засудженого до реального життя після звільнення. Це, у свою чергу, конкретно пов'язано з формуванням у цих осіб основних компетенцій, які має мати соціально адаптована людина.

Так, О.В. Хуторський до ключових ознак соціально адаптованої людини відносить ціннісно-смислову, загальнокультурну, навчально-пізнавальну, інформаційну, комунікативну,

© І. С. Чалий, 2020

соціально-трудову та особистісну компетенції [1, с. 55]. Окремі фахівці пропонують вирізняти компетенції за сферами, переконуючи, що до структури основних компетенцій мають входити: а) компетентність у сфері самостійної пізнавальної діяльності, заснована на засвоєнні способів набуття знань з різних джерел інформації; б) компетентність у сфері цивільно-громадської діяльності (виконання ролі громадянина, виборця, споживача тощо); в) компетентність у сфері соціально-трудової діяльності (в тому числі вміння аналізувати ситуацію на ринку праці, оцінювати свої професійні можливості, орієнтуватися в нормах та етиці професійних відносин, навичках самоорганізації тощо); г) компетентність у побутовій сфері (включаючи аспекти власного здоров'я, сімейного буття тощо); д) компетентність у сфері культурно-дозвільної діяльності (включаючи обрання шляхів та способів використання вільного часу, культурного та духовного збагачення особистості тощо) [2].

У Раді Європи було проголошено п'ять базових компетентностей: політична і соціокультурна, комунікативна, інформативна і компетентність, яка передбачає здатність оновлювати знання відповідно до умов, що змінюються [3, с. 32]. По суті, саме на їх формуванні і повинна зосереджуватись соціальна реабілітація засуджених, незалежно від того, чи розглядається вона як певний процес, діяльність чи процедура.

Термін «соціальна реабілітація» та відповідні процеси, що він охоплює, періодично ототожнюють із процесами адаптації й інтеграції. Наприклад, вивчаючи зміст соціальної реабілітації людей з інвалідністю, дослідники О. Дікова-Фаворська, Д. Клименко дотримуються думки, що відновлення соціального функціонування має відбуватися у процесі звикання до соціальних норм; як інтеграцію в суспільне життя через діяльність громадських організацій досліджує соціальну реабілітацію Р. Кравченко; через надання рівного доступу до освіти та працевлаштування розуміє соціальну реабілітацію А. Шевцов тощо [4; 5]. С. Попов розглядає дане поняття як процес відновлення здоров'я, функціонального стану і працездатності, порушених хворобами, травмами, а також фізичними, хімічними і соціальними факторами. Таким чином, С. Попов соціальну реабілітацію розглядає як складну соціально-медичну проблему, що поєднує в собі декілька аспектів: медичний, фізичний, психологічний, професійний та соціально-економічний [6, с. 432].

Ряд учених схильні пояснювати соціальну реабілітацію як систему виховного характеру, що спрямована на формування особистісних якостей, важливих для життєдіяльності дитини, активної життєвої позиції, що сприяють інтеграції її у суспільство [7, с. 39]. У різному контексті за подібними принципами визначає сутність реабілітації С. Хрустальов, дорівнюючи рівні реабілітації до рівнів адаптації: адаптація до навколишнього світу; адаптація до оточення, його соціально-психологічних характеристик; адаптація до власної особистості як до інваліда [9, с. 32]. Спільним у проаналізованих поглядах сучасних учених, як справедливо констатує Н. Сайко, є те, що соціальна реабілітація розглядається як процес створення спеціальних умов із боку суспільства та як дотримання індивідом певних соціальних норм, що забезпечить активність особистості в суспільних процесах, тобто людині достатньо бути корисним для інших, не заважати їм. Однак соціальна реабілітація пов'язана не лише з подоланням зовнішніх ознак різних проблем, а й зі змінами уявлень особистості про себе, її «Я»-концепції, якості життя в цілому [10, с. 16].

Дещо ширшим є погляд на проблему соціальної реабілітації соціально-депривованих категорій населення в дисертаційному дослідженні Т.Є. Мосійчук. У названій роботі нею зроблено спробу закладення теоретико-методологічних та методичних підвалин дослідження соціальної реабілітації як соціальної інституції, яка виокремлюється на основі базових характеристик і на цій підставі може бути розглянута як процес становлення та набуття суспільством нових соціальних правил, традицій і порядків та створення організаційних структур. Вченою обґрунтовано суспільну потребу у формуванні соціології соціальної реабілітації на основі використання комплексного, міждисциплінарного підходу дослідження й аналізу соціально-реабілітаційних процесів; сформовано теоретичне підґрунтя для вивчення соціальної реабілітації як соціальної інституції; виокремлено власне соціологічний підхід дослідження джерел і механізмів відновлення функціональних зв'язків, трансформації культурних орієнтирів у соціальну практику індивідів та соціальних груп.

Концептуальна модель соціальної реабілітації соціально-депривованих категорій населення в умовах зростання ризиків, за Т.Є. Мосійчук, складається з таких рівнозначних компонентів: реабілітація як мета, як процес (зміна стадій і станів, що ґрунтуються на цілеспрямуванні дій для досягнення результату) і спосіб її досягнення (механізми, рівні, методи); визначено джерела інституціонування діяльності (сім'я, колектив, приватні фонди, державні та недержавні організації), які спрямовують реабілітаційну діяльність на відновлення соціальних зв'язків, соціальних статусів і ролей, самоідентифікацію й ідентифікацію об'єктів соціальної реабілітації. При цьому наголошується на існуванні специфічних особливостей процесу соціальної реабілітації людей з різними соціально значущими дисфункціями

(порушення здоров'я, кримінальна поведінка) за емпіричними ознаками соціального статусу (вік, освіта, спеціалізація, прибуток, власність, місце проживання) і регуляторів його зміни, які визначають рівні соціально-реабілітаційного впливу й окреслюють механізми відновлення втрачених чи набуття нових соціальних статусів і відтворення соціальних зв'язків, через самоідентифікацію й ідентифікацію в новій соціальній ролі [11, с. 89, 110, 130, 158, 172].

У нечисленних наукових працях у сфері кримінально-виконавчого права з означеної проблематики соціально-психологічна реабілітація в установах виконання покарань розглядається як складний багатофакторний та багатоетапний процес, який характеризується існуванням психологічної дистанції між засудженими та середовищем, ізольованістю від його цінностей, невключеністю в емоційні контакти та соціально-корисні зв'язки, а отже, виступає найбільш складним і водночас дуже затребуваним явищем соціального життя. Питання реабілітації осіб, засуджених до позбавлення волі, має особливе значення в сучасних умовах, ураховуючи, що вона сприяє зниженню числа рецидивів злочинів. Соціально-психологічна реабілітація осіб, які відбувають покарання, – це шлях, яким засуджений після звільнення має можливість повернутися в суспільство, відновити соціальні зв'язки і правовий статус громадянина [12].

У частині робіт йдеться виключно про постпенітеціарний аспект соціальної реабілітації колишніх засуджених. Так, М.О. Стручков писав, що ресоціалізацію можливо розглядати як таку, що складається із двох етапів – пенітенціарного (під час відбування покарання) та постпенітенціарного (після звільнення від відбування покарання) [13, с. 161]. Стосовно ж звільненої особи ресоціалізація представлена комплексом заходів трудового й побутового влаштування і встановлення в такої особи соціально корисних зв'язків із метою її *подальшої соціальної реабілітації* після звільнення, чим забезпечується відновлення засудженого в соціальному статусі й повернення до самостійного життя [14, с. 32]. Ю.А. Алфьоров, ведучи мову про спрямування кримінально-виконавчої діяльності в різних країнах, наголошує, що для всіх держав певною мірою актуальними є питання щодо запобігання тортурам та латентному насильству в місцях позбавлення волі, забезпечення засуджених оплачуваною працею, юридичним захистом, надання їм *соціально-реабілітаційної допомоги після звільнення* [15, с. 15].

Представники органів пробації посилаються, що під час виконання покарань, не пов'язаних із позбавленням волі, найважливішим залишається забезпечення дієвого нагляду за засудженим, захист суспільства від злочинця, *реабілітація злочинця* в очах громади та попередження скоєння нових злочинів особами, які знаходяться на обліку. Виховна робота із засудженими спрямована на сприяння розвитку в них почуття особистої відповідальності і дисципліни, допомогу їм реінтегруватися в суспільство як правослухняні громадяни, а також усунути перешкоди на шляху реабілітації засудженого. Однією з важливих умов підвищення ефективності роботи працівників є широке залучення до контролю за виконанням покарань та соціальної роботи із засудженими громадськості, волонтерів, а також проведення цілеспрямованих компаній у засобах масової інформації та телебачення [16].

На ролі пробації в забезпеченні соціальної (по суті – постпенітенціарної) реабілітації звільнених наголошує й Д.В. Чернишов, зазначаючи, що коли особа повертається з місць позбавлення волі, починається її адаптація до нормального суспільного життя. Завдяки пробації людина залишається на волі, однак на неї покладаються певні матеріальні й процедурні, зокрема адміністративні, обов'язки. Пробаційні органи в Україні є не тільки наглядовими і контрольними органами, вони є ще виховними та соціально-реабілітаційними суб'єктами, які відповідно до певних адміністративних проваджень одночасно контролюють виконання адміністративних обов'язків засудженими та допомагають їм подолати психологічно, матеріально та соціально важкий період свого життя. На цій підставі Д.В. Чернишов доводить, що вагому роль у процесі виправлення і повернення засудженої особи до звичайного життя в суспільстві відіграють адміністративні дії органів пробації, спрямовані на реабілітацію правопорушників: це адміністративні дії з надання соціально-правової допомоги; адміністративні та теологічні дії щодо залучення до цього процесу релігійних організацій; адміністративні дії органів місцевого самоврядування щодо залучення осіб, стосовно яких здійснюються пробаційні заходи, до соціально корисної праці та забезпечення їх у разі потреби житлом [17, с. 18].

Трохи ширшим є підхід до соціальної реабілітації за С. Сьомінім. На його переконання, саме досягнення реабілітації через проведення роботи, спрямованої на отримання правопорушниками необхідної допомоги й підтримки для подальшого ведення законослухняного життя, а не нагляд як такий є ключовим елементом зміни поведінки особи. Для забезпечення досягнення такого результату необхідно робити основний наголос на принципі пріоритетності встановлення позитивних відносин із клієнтом пробації, проведення роботи з ними на основі індивідуалізації відповідного впливу [18, с. 154, 158]. Такий індивідуалізований підхід має бути заснованим на доказах та науково обґрунтованим, оскільки лише так можна забез-

печити реабілітацію та ресоціалізацію злочинців [19]. Також необхідною передумовою соціального включення правопорушників у нормальне життя й елементом сприяння їх соціальній реабілітації є повага до прав людини [20, с. 172].

Окремо слід вказати про потребу створення інституційної спроможності, яка забезпечить перехід від карального підходу до реабілітаційного, створить систему реінтеграції осіб, які вчинили правопорушення, до повноцінного суспільного життя. Саме на цьому наголошується й в урядових документах [21]. У свою чергу, для запровадження ефективних механізмів у системі юстиції щодо дітей, спрямованих на посилення відповідальності держави та суспільства за розвиток дітей, підвищення рівня соціального та правового захисту дітей, які перебувають у конфлікті із законом, зниження рівня злочинності, а також виправлення та соціальну реабілітацію неповнолітніх, які перебувають у конфлікті із законом, також ураховуються публічною адміністрацією такі принципи реалізації відповідної діяльності: 1) пріоритет захисту прав і свобод дитини; 2) забезпечення належного захисту прав, свобод і законних інтересів дітей; 3) недискримінація; 4) економія кримінальної репресії; 5) відновлювальний підхід у здійсненні правосуддя за участю дітей; 6) різнобічність і комплексність заходів; 7) системність і наступність; 8) забезпечення професійного підходу осіб, уповноважених на роботу з дітьми; 9) підтримка сімей у вихованні дітей та забезпечення їх повноцінного розвитку; 10) співпраця між державними органами і громадськими організаціями, упровадження найкращих практик та методів захисту прав і свобод дітей [22].

Ще у 1997 році О.М. Шевченко намагався запровадити комплексний підхід до проблеми реабілітації засуджених, ґрунтуючись на неможливості забезпечити перевиховання таких осіб в умовах установ виконання покарань. Він наголошує, що звичні, але застарілі уявлення та підходи до виправлення засуджених не можуть повністю розкрити морально-виховний потенціал центрального компоненту пенітенціарної системи – процесу виконання кримінального покарання. Для перебудови діяльності установ виконання покарань необхідно, щоб наука кримінально-виконавчого права (а так само й пенітенціарна психологія й педагогіка), випереджаючи реальний процес, спираючись на його тенденції, створювала цілісну, демократичну пенітенціарну систему, складові елементи якої (виконання кримінального покарання та ресоціалізація засудженого) тісніше співвідносилися б із соціально-моральною та психологічною структурою особистості. Така система повинна активізувати соціальні зв'язки та відносини засудженого, що, на жаль, не забезпечує нині наявна система виконання кримінальних покарань. Таким чином, на думку О.М. Шевченка, яку ми підтримуємо, необхідно створити та реалізувати комплексну систему реабілітації особистості засудженого в процесі відбування покарання та після звільнення [23, с. 76].

Усе наведене цілком відповідає й сучасному стану системи виконання кримінальних покарань. Ми погоджуємося з думкою М. Панасюка, який, досліджуючи специфіку соціальної роботи в місцях позбавлення волі, акцентує увагу на тому, що сучасний стан системи виконання покарань в Україні нагадує захмарену смугу між оновленими моральними засадами та їх реальним втіленням. Він зазначає, що соціальна політика – це одне, моральні принципи – інше, а зусилля, спрямовані на втілення ідеї реабілітації злочинця, – ілюстрація прірви між теорією і практикою [24, с. 44].

З огляду на вищезазначене очевидно, що соціальній реабілітації засуджених і звільнених у пенітенціарній системі слід надати особливого статусу як одному із ключових завдань діяльності відповідних органів і установ. Реформування кримінально-виконавчої системи України, її гуманізація, соціалізація, імплементація та реалізація міжнародних стандартів поводження із засудженими потребує введення в національне законодавство і практику діяльності інституту соціальної реабілітації. Подальша ґрунтовна розробка правових та соціально-педагогічних (теоретичних і методологічних) засад вирішення проблеми соціальної реабілітації колишніх засуджених також відповідає практичним запитам пенітенціарної системи, яка останнім часом активно оновлюється та перетворюється. Але при цьому більшість аспектів реабілітаційної роботи вимагають комплексного соціологічного підходу, який би торкався як загальносоціальних проблем соціальної стратифікації, соціальної мобільності, зміни статусно-рольових настанов, макро- та мікросоціального середовища, великих і малих соціальних груп, соціальних інститутів, так і глибинного дослідження конкретних проблем, які стосуються колективів засуджених, родин, дозвілля тощо. А таких комплексних досліджень нині проведено не було.

Література

1. Хуторской А.В. Общепредметное содержание образовательных стандартов: материалы проекта «Стандарт общего образования». Москва, 2002. 160 с.

2. Стратегия модернизации содержания общего образования: материалы для разраб. док. по обновлению общ. образования. Москва, 2001. URL : http://www.rcde.nov.ru/sites/default/files/doc/strategiya_modernizacii_do_2010_g.doc (дата звернення: 12.09.2020).

3. Реформы и развитие высшего образования: програм. док. ЮНЕСКО. Париж : ЮНЕСКО, 1995. 46 с.

4. Дікова-Фаворська О.М. Соціологічна концептуалізація освіти осіб з функціональними обмеженнями здоров'я : автореф. дис. ... д-ра соціол. наук. Запоріжжя, 2009. 40 с.

5. Шевцов А.Г. Сучасні проблеми освіти і професійної реабілітації людей з вадами здоров'я : монографія. Київ : Соцінформ, 2004. 200 с.

6. Попов С.Н. Физическая реабилитация: учебн. для студ. высш. уч. завед. обучающихся по Гос. образоват. стандарту 022500 «Физическая культура для лиц с отклонениями в состоянии здоровья» (Адаптивная физическая культура) / под общей ред. проф. С.Н. Попова. Изд. 3-е. Ростов на Дону : Феникс, 2005. 608 с.

7. Клушина Н.П. Модель деятельности территориального центра социальной помощи семье и детям по социальной реабилитации подростков с девиантным поведение. *Вестник СевКавГТУ*. Вып. 6. 2001. С. 39–44.

8. Тюпля А.Т. Соціальна робота: теорія і практика : навч. посіб. Київ : Знання, 2008. 574 с.

9. Хрусталев С.А. Методика и практика социально-психологической реабилитации незрячих : учеб. пособ. Москва : ВОС., 1986. 66 с.

10. Сайко Н. Соціальна реабілітація як процес та кінцевий результат. Вип. 71. 2018. С. 16–20. URL : http://nbuv.gov.ua/UJRN/pena_2018_71_5 (дата звернення: 23.09.2020).

11. Мосійчук Т.Є. Соціальна реабілітація соціально-депривованих категорій населення: соціологічний підхід : дис... канд. Наук : 22.00.04. 2008. С. 89–100, 110–116, 130–137, 158–168, 172–190.

12. Федик О.В., Шкраб'юк В.С. Слціально-психологічна реабілітація осіб, засуджених до позбавлення волі. URL : http://molodyvcheny.in.ua/files/journal/2018/11/14.pdf (дата звернення: 5.09.2020).

13. Стручков Н.А. Курс исправительно-трудового права: проблемы общей части : учебное пособие. Москва : Юриздат, 1984. 240 с.

14. Організація діяльності спостережних комісій: Положення про спостережні комісії : наук.-практ. коммент. / І.С. Яковець. Москва : Penal Reform Intenational, 2006. 190 с.

15. Алферов Ю.А. Международный пенитенциарный опыт и его реализация в современных условиях. *PRI*. № 24. 1996. С. 15–19.

16. Кримінально-виконавча інспекція: завдання та перспективи розвитку управління Державного департаменту України з питань виконання покарань в Вінницькій області. URL : http://kvs.vn.ua/pro_nas/kriminalno-vikonavcha_inspekciya (дата звернення: 9.09.2020).

17. Чернишов Д.В. Адміністративно-правові засади пробації в Україні : дис. ... канд. юрид. наук. Київ, 2019. 215 с.

18. Сьомін С.В. Європейські правила пробації та реформування кримінально-виконавчої системи в Україні. *Стратегічні пріоритети*. № 2. 2014. С. 154–159.

19. Про Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015-2020 роки : Указ Президента України від 20.05.2015 № 276/2015. *Урядовий кур'єр*. 2015. № 92.

20. Ягунов Д. Принципи пробації: європейські стандарти та проблеми їх реалізації в Україні. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. Випуск 9. Том 4. Ужгород. 2012. С. 172–176.

21. Реформування системи пробації та ресоціалізація. URL : https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/verhovenstvo-prava-ta-borotba-z-korupciyeyu/reformuvannya-sistemi-probaciyi-ta-resocializaciya (дата звернення: 13.09.2020).

22. Про схвалення Національної стратегії реформування системи юстиції щодо дітей на період до 2023 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.12.2018 № 1027-р. *Урядовий кур'єр*. 2018. № 243.

23. Шевченко А.М. Социальная реабилитация бывших заключенных : дисс. ... канд. соц. наук. Ростов-на-Дону, 1997. 143 с.

24. Панасюк М. Специфіка соціальної роботи в місцях позбавлення волі. Соціологічне дослідження. *Соціальна політика і соціальна робота*. № 2. 2002. С. 44–63.

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

УДК 343.140.02
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.151

О. В. Кузьменко
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри кримінального процесу та криміналістики
Університету державної фіскальної служби України
orcid.org/0000-0002-6117-523X

Н. В. Герус
здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня
Навчально-наукового інституту права
Університету державної фіскальної служби України
orcid.org/0000-0002-9047-0641

І. С. Карпюк
здобувач вищої освіти другого (магістерського) рівня
Навчально-наукового інституту права
Університету державної фіскальної служби України
orcid.org/0000-0003-0737-1616

ДОКТРИНА «ПЛОДІВ ОТРУЄНОГО ДЕРЕВА» У КРИМІНАЛЬНІЙ ПРОЦЕСУАЛЬНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

Гармонізація національного кримінального процесуального законодавства через запозичення позитивного світового досвіду дотримання прав та свобод людини є необхідним елементом становлення засади верховенства права у кримінальному провадженні. Одним з елементів такої гармонізації є використання доктрини «плодів отруєного дерева» під час кримінальної процесуальної діяльності. Застосування положень такої доктрини здатне сприяти уникненню помилок під час здійснення кримінальної процесуальної діяльності, забезпечити охорону прав, свобод та законних інтересів учасників кримінального провадження в Україні

У статті розглянуто особливості застосування доктрини «плодів отруєного дерева» (Fruit of the Poisonous Tree) та її нормативне закріплення в чинному законодавстві. Досліджено історію виникнення даної доктрини та перші способи її застосування.

Також установлено взаємозв'язок доктрини з нормами Кримінально-процесуального кодексу України, що стосуються визначення допустимості доказів під час кримінального провадження, та значення доктрини «плодів отруєного дерева» під час дослідження доказів, визначення таких доказів допустимими та винесення рішень судами. Встановлено, на яких етапах кримінального провадження можливе застосування доктрини.

Окремим питанням виділено національну практику застосування даної доктрини в кримінальних справах як судами першої інстанції, так і Верховним Судом.

Також охарактеризовано характерні особливості застосування та використання доктрини «плодів отруєного дерева» Європейським судом з прав людини (ЄСПЛ) щодо визначення допустимості доказів та правомірності їх застосування національними судами. Встановлено основні підстави та порядок застосування цієї доктрини ЄСПЛ. Визначено значення рішення ЄСПЛ для національних судів.

Визначено основні винятки з доктрини заборони використання «плодів отруйного дерева», порядок і практику їх застосування ЄСПЛ та Верховним Судом. Встановлено, що є підставою відступу від доктрини «плодів отруєного дерева» та межі застосування винятків доктрини.

Ключові слова: доктрина «плодів отруєного дерева», Європейський суд з прав людини, постанова Верховного Суду, недопустимий доказ, кримінальний процес.

Kuzmenko O. V., Herus N. V., Karpiuk I. S. **THE DOCTRINE OF THE "FRUIT OF THE POISONOUS TREE" IN CRIMINAL PROCEDURAL ACTIVITY**

Harmonization of national criminal procedure legislation through the adoption of a positive world experience of observance of human rights and freedoms is a necessary element in establishing the rule of law in criminal proceedings. One of the elements of such harmonization is the use of the doctrine of the "fruit of the poisonous tree" during criminal proceedings. The application of the provisions of such a doctrine can help to avoid mistakes in the conduct of criminal proceedings, to ensure the protection of the rights, freedoms and legitimate interests of participants in criminal proceedings in Ukraine.

© О. В. Кузьменко, Н. В. Герус, І. С. Карпюк, 2020

The article considers the peculiarities of the application of the doctrine of "Fruit of the Poisonous Tree" and its normative enshrinement in current legislation. The history of the origin of this doctrine and the first ways of its application are investigated.

The doctrine is also related to the norms of the Criminal Procedure Code of Ukraine concerning the determination of the admissibility of evidence during criminal proceedings and the significance of the doctrine of "fruit of the poisonous tree" in the study of evidence, determination of such evidence admissible and court decisions. It is established at what stages of criminal proceedings the application of the doctrine is possible.

The national practice of application of this doctrine in criminal cases is singled out as a separate issue.

The characteristic features of the application and use of the doctrine of "fruit of the poisonous tree" by the European Court of Human Rights (hereinafter – ECHR) to determine the admissibility of evidence and the legality of their application by national courts are also described. The main grounds and procedure for applying the ECtHR doctrine are established. The significance of the ECtHR decision for national courts is determined.

The main exceptions to the doctrine of banning the use of "poisonous fruit", the procedure and practice of their use by the ECtHR and the Supreme Court. It is established that this is the basis for deviating from the doctrine of "fruits of a poisoned tree" and the limits of application of exceptions to the doctrine.

Key words: doctrine of "fruits of a poisoned tree", European Court of Human Rights, Supreme Court ruling, inadmissible evidence, criminal proceedings.

Постановка проблеми. Однією з фундаментальних гарантій дотримання засад верховенства права та законності під час кримінального провадження, захисту прав та інтересів людини, прийняття справедливого рішення є закріплене у ч. 3 ст. 62 Конституції України положення про те, що обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, що отримані незаконним шляхом та на припущеннях, а всі сумніви щодо доведеності вини особи мають тлумачитися на її користь [1]. Дані положення виражають правову природу допустимості доказів.

Водночас у науці кримінального процесу немає єдиної точки зору щодо сутності категорії допустимості доказів, підстав виключення доказів із кримінального процесу тощо. Основними теоріями допустимості доказів виступають: асиметрія правил допустимості доказів, «чай та чорнила», «рівностороння асиметрія в оцінці юридичної сили доказів», «розбите дзеркало», «плоди отруйного дерева», «нещадне виключення доказів», «срібне блюдце», «добросовісна помилка» та інші.

Одним із головних напрямів визнання доказів недопустимими в сучасній практиці Верховного суду є посилання на доктрину «плоди отруєного дерева» з практики Європейського суду з прав людини.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Враховуючи той факт, що дана доктрина знайшла своє відображення в Кримінальному процесуальному кодексі України (далі – КПК) лише у 2012 році, тож дослідженням даного питання вітчизняні науковці почали займатися порівняно нещодавно. Дане питання висвітлювалося в працях таких учених: О. Дроздова, Д. Сергєєва, М. Стоянова, С. Шульгіна, Ю. Циганюка, І. Чупрікової та інших.

Метою статті є аналіз доктрини «плодів отруєного дерева» та практики її застосування у вітчизняному законодавстві.

Виклад основного матеріалу дослідження. Доктрина «плодів отруєного дерева» (Fruit of the Poisonous Tree) виникла у США та за своїм змістом є такою, що розширює правило виключення, відповідно до якого суд вважає доказ недопустимим, якщо його отримано незаконним шляхом.

Доктрина «плодів отруєного дерева» була сформована в 1920 році рішенням у справі Сільверторн Ламбер Ко. проти Сполучених Штатів (Silverthorne Lumber Co. v. United States).

У справі йшлося проте те, що Сільверторн намагався ухилитися від сплати податків. Федеральні агенти незаконно вилучили податкові книги і створили копії цих записів. Питання в цій справі полягає в тому, чи допустимими є в суді докази, які були похідними від доказів, отриманих незаконним шляхом. Рішення, винесене Олівером Венделлом Холмсом-молодшим, полягало в тому, що дозвіл на похідні докази заохочуватиме поліцію обходити Четверту поправку, тому незаконно скопійовані докази були визнані «гнилими» та неприйнятними [2].

Натомість фраза «плід отруйного дерева» була вигадана суддею, професором Феліксом Франкфуртером у його рішенні 1939 року по справі Нардон проти Сполучених Штатів (Nardone v. United States).

Доктрина «плодів отруєного дерева» знаходить своє відображення у ч. 1 ст. 87 КПК, в якій зазначено, що недопустимими є докази, отримані внаслідок істотного порушення прав та свобод людини, гарантованих Конституцією та законами України, міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також будь-які інші докази, здобуті завдяки інформації, отриманій внаслідок істотного порушення прав та свобод людини [3].

Слід звернути увагу також на те, що положення доктрини «плодів отруйного дерева» відображені в нормі частини 2 ст. 86 КПК України. Норма передбачає: недопустимий доказ не може бути використаний під час прийняття процесуальних рішень, що чітко вказує на застосування доктрини «плодів отруйного дерева» не лише судами [3]. Щодо суду діє норма, що на нього (недопустимий

доказ) не може посилатися суд в ухваленні судового рішення (ч. 2 ст. 86 КПК України), а також положення ч. 2 ст. 89 КПК України про те, що в разі встановлення очевидної недопустимості доказу під час судового розгляду суд визнає цей доказ недопустимим, що тягне за собою неможливість дослідження такого доказу або припинення його дослідження в судовому засіданні, якщо таке дослідження було розпочате [3].

Прикладом застосування доктрини в судовій практиці є постанова Верховного Суду від 17.09.2019 року по справі № 1-1/07, відповідно до якої було встановлено, що застосування доктрини «плодів отруєного дерева» вимагає здійснення логічних операцій щодо встановлення джерела походження інформації, завдяки якій було здобуто кожен доказ, яким обґрунтовується судове рішення. Відділяючи докази, здобуті завдяки інформації, отриманій внаслідок істотних порушень прав і свобод людини, встановлених рішенням ЄСПЛ, від доказів, отриманих із джерел не пов'язаних ані прямо, ані опосередковано з такою інформацією, суд з повноваженнями касаційної інстанції здійснює перевірку правильності правової оцінки обставин та допустимості кожного окремого доказу [4].

Зазначені логічні операції не потребують здійснення дослідження доказів та не зумовлюють необхідність здійснення переоцінки достовірності доказів, які все ж були визначені як такі, що можуть бути покладені в основу судового рішення і використані на підтвердження доведеності вини заявника в інкримінованих йому кримінальних правопорушеннях.

Також суд встановив, що 1) зізнавальні показання, надані співобвинуваченим заявника ОСОБА_2 на стадії досудового слідства, від яких він відмовився під час судового розгляду, 2) показання потерпілого ОСОБА_3, згідно з якими він впізнав у ОСОБА_2 особу, яка в нього стріляла, 3) протоколи слідчих і судових дій, 4) показання свідків, які не були очевидцями цього злочину, є недопустимими доказами, оскільки є похідними від доказу, визнаного недопустимим.

Постановою Верховного Суду від 17.09.2019 року у справі № 243/2194/18 суд установив, що у висновку судово-почеркознавчої експертизи, який підтверджує, що *Особа 1* підписала квитанції до прибуткового касового ордера, які видала уповноваженому представнику *Особі 3*, та документи первинного бухгалтерського обліку, а саме прибуткові й видаткові касові ордери *Особа 2,* видатковий касовий ордер є недопустимим доказом, оскільки отриманий у порядку, не передбаченому КПК України [5]. Як зазначив Суд, квитанції до прибуткових касових ордерів, у підробленні яких обвинувачується *Особа 1*, вилучено в ході обшуку службових приміщень та тимчасового доступу до документів, проведених на підставі ухвал слідчого судді. Проте в матеріалах провадження міститься протокол огляду документів, згідно з яким слідчий оглянув квитанції, і посилання про їх перебування у «справах», вилучених під час обшуку, тоді як оригінали квитанцій не є первинними бухгалтерськими документами й не зберігаються в зазначених справах. Вони мають зберігатися в особи, яка вносить кошти до каси підприємства (повинні зберігатися прибуткові касові ордери, а не квитанції до них).

Крім того, в матеріалах провадження є ухвала про надання слідчому тимчасового доступу до документів ФОП, а саме – до оригіналів квитанцій до прибуткових касових ордерів, але протоколу тимчасового доступу до документів на виконання цієї ухвали не надано.

Суд установив, що сторона обвинувачення інкримінує *Особі 2* службове підроблення офіційних документів, а саме умисне складання та підписання разом з *Особою 1* видаткових касових ордерів. Однак оскільки питання щодо того, ким виконано підпис у цих ордерах, не було поставлено для вирішення почеркознавчої експертизи, тому й не було дано висновку, що зазначені ордери підписала *Особа 2*. Це дало підстави суду дійти думки, що сторона обвинувачення не довела, що саме *Особа 2* підписала ці ордери.

При цьому сторона обвинувачення хоча й довела перед судом, що один видатковий касовий ордер підписано *Особою 2*, але не надала доказів, що в цей день у банк не було передано грошей на зазначену суму. Таким чином, у суду не було підстав для встановлення недостовірності цього документа.

У справі № 404/700/17 Кримінальний касаційний суд (далі – ККС) погодився з висновком Кропивницького апеляційного суду, який скасував вирок суду першої інстанції, постановлений за обвинуваченням за ч. 1 ст. 286 КК України.

ККС підтвердив висновок, що направлена на експертизу копія відеозапису з камери зовнішнього відеоспостереження, яка була встановлена на магазині, не є допустимим доказом, оскільки така копія не є оригіналом (хоча такий відеозапис отримано з дотриманням вимог КПК України) [6].

Відповідно, і проведену на підставі копії відеозапису експертизу суди також не врахували, зазначивши, що «висновок експерта № 17-134 від 24.01.2017 року в повному обсязі є недопустимим доказом, оскільки для встановлення швидкості мотоцикла «Honda CB 500», відстані від місця зіткнення в момент, коли його водію була створена небезпечна ситуація, був використаний відеозапис «1_06_R_20161026220000. avi» з оптичного диску з написом «VidexDVD-RW 4,7 GB», який судом першої інстанції був визнаний недо-

пустимим доказом, оскільки він не є оригіналом відеозапису».

ККС зазначив, що висновок апеляційного суду про недопустимість доказу – висновку експерта інженерно-транспортної (автотехнічної) експертизи № 17-134 від 24 січня 2017 року щодо обставин пригоди є вмотивованим, оскільки він ґрунтується на неправильних даних, здобутих з копії відеозапису «l_06_R_20161026220000.avi».

По справі № 455/2/17 ККС визнав правильним висновок апеляційного суду про те, що речові докази (грошові кошти в сумі 2700 грн, куртка ОСОБА_1 та обеззолені фільтри зі змивами з рук) не можуть вважатись допустимими доказами, оскільки є похідними від первинних доказів, а саме протоколів огляду та ідентифікації грошових коштів у сумі 2700 грн і обшуку приміщення ТСЦ № 4648, які визнано недопустимими доказами [7].

Ураховуючи, що предметом дослідження криміналістичних експертиз були речові докази, визнані судом недопустимими, місцевий суд також правильно визнав їхні висновки недопустимими доказами.

У контексті досліджуваної проблеми звернемо увагу на практику Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) щодо використання доктрини «плодів отруйного дерева» в рішеннях ЄСПЛ.

У справі «Гефген проти Німеччини» ЄСПЛ зазначив: якщо доказ є неналежним, то всі докази, отримані з його допомогою, будуть такими ж. Недопустимими є докази, здобуті із суттєвим порушенням прав та свобод людини. У даній справі докази були отримані за допомогою катувань та нелюдського поводження [8]. На думку ЄСПЛ, надається оцінка допустимості всього ланцюжка доказів, що базуються один за іншим, а не кожного окремого доказу автономно.

У рішенні по справі «Нечипорук і Йонкало проти України» ЄСПЛ установив, що докази, отримані в кримінальному провадженні з порушенням встановленого порядку, призводять до його несправедливості в цілому, незалежно від доказової сили таких доказів і від того, чи мало їх використання вирішальне значення для засудження обвинуваченого судом [9].

Згідно з практикою Суду допустимість як доказів свідчень, отриманих за допомогою катувань з метою встановлення відповідних фактів у кримінальному провадженні, призводить до його несправедливості в цілому незалежно від доказової сили таких показань і від того, чи мало їх використання вирішальне значення для засудження підсудного судом. А в пункті 260 цього рішення визначено, що у справі, яка розглядається, Суд визнав, що первинні зізнання заявника були отримані від нього в результаті поганого поводження, яке прирівнюється до катування в значенні статті 3 Конвенції. Він також зазначає, що в розгляді його справи національні суди визнали ці зізнання допустимими доказами. З огляду на принципи своєї практики, наведеної вище, Суд визнає, що це звело нанівець саму суть права заявника не свідчити проти себе, незалежно від того, яку вагу мали зазначені зізнання в доказовій базі для його засудження і незалежно від того, що протягом слідства він зізнавався ще кілька разів [9].

У рішеннях у справах «Балицький проти України», «Тейксейра де Кастро проти Португалії», «Шабельник проти України» ЄСПЛ застосував різновид доктрини «плодів отруйного дерева», яка полягає в тому, що визнаються недопустимими не лише докази, безпосередньо отримані з порушеннями, а також докази, яких не були б отримано, якби не було отримано перших. Таким чином, допустимі самі по собі докази, отримані за допомогою відомостей, джерелом яких є недопустимі докази, стають недопустимими [10, с. 64].

Винятками з доктрини заборони використання «плодів отруйного дерева» є: «неминуче виявлення», «очищена пляма» («очищення від бруду), «незалежне джерело», «нешкідлива помилка», «професійний імунітет».

Доктрина «Неминуче виявлення» (справа «Свєтіна проти Словенії») передбачає: якщо звинувачення може встановити за переважаючими доказами, що інформація в кінцевому рахунку або неминуче була би виявлена законними засобами, то для обґрунтування утримання від їх визнання допустимими існує так мало причин, що докази повинні бути прийняті [11].

Доктрина «очищена пляма» («очищення від бруду) – відповідно до неї особа може бути визнано винною, якщо після надання підтверджуючих та більш деталізованих свідчень щодо обставин та обстановки скоєння інші докази винуватості заявника свідчать про застосування процесуальних компенсаторних механізмів, які «очищують від бруду» порушення права заявника на захист у цій справі і дають підстави для повноцінного використання всієї сукупності отриманих доказів, за винятком первинних доказів, отриманих із порушенням.

Доктрина «нешкідливої помилки» застосовується в тому випадку, коли помилка, допущена під час їх отримання, не може зашкодити справедливому розгляду.

Доктрина «незалежне джерело» визначає, що докази, отримані незаконним способом, стають недоторканими і недоступними. Проте якщо інформація про докази отримана з незалежного джерела, вони можуть бути доведені також, як і будь-які інші.

Висновки. Отже, з огляду на все вищезазначене можна зробити висновок, що в національному законодавстві доктрина «плодів отруєного дерева»

знаходить своє відображення у ч. 2 ст. 86 та ст. 87, ч. 1 ст. 88, ст. 89 КПК України. Зі змісту норм КПК України вбачається, що доктрина «плодів отруєного дерева» може застосовуватись не тільки судом, а також стороною обвинувачення під час досудового розслідування.

Крім того, істотними порушеннями прав та свобод людини як підстави визнання недопустимими доказів у кримінальному провадженні необхідно вважати порушення засад кримінального провадження та прав особи, закріплених як у національних, так і міжнародних нормативно-правових актах. Доктрина «плодів отруєного дерева» має винятки, що в основному сформовані практикою американських та європейських судів, які лише зараз знаходять своє відображення в рішеннях і постановах Верховного Суду.

Література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80 (дата звернення: 29.11.2020).

2. US SUPREME COURT. JUSTIA. URL: https://supreme.justia.com/cases/federal/us/251/385/ (дата звернення: 29.11.2020).

3. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2020 р. № 4651-VI. URL:https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17 (дата звернення: 29.11.2020).

4. Постанова Великої палати Верховного суду від 27 травня 2020 року у справі № 1-1/07. URL: http://reyestr.court.gov.ua/Review/89903946 (дата звернення: 29.11.2020).

5. Постанова Верховного суду від 17.09.2019 р. у справі № 243/2194/18. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/84449791(дата звернення: 29.11.2020).

6. Постанова Верховного суду від 31.10.2019 р. у справі № 404/700/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/85390646 (дата звернення: 29.11.2020).

7. Постанова Верховного суду від 30.10.2019 р. у справі № 455/2/17. URL: https://reyestr.court.gov.ua/Review/85325184 (дата звернення: 29.11.2020).

8. РішенняЄвропейськогосудузправлюдиниусправі «Гефген проти Німеччини (заява № 22978/05). URL: http://www.echr.ru/documents/doc/5592512/5592512.htm (дата звернення: 29.11.2020).

9. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Нечипорук і Йонкало проти України» (Pfzdf № 42310/04). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_683 (дата звернення: 29.11.2020).

10. Посібник з написання судових рішень у цивільному і кримінальному судочинстві. Київ : Ваіте, 2016. 206 с. URL: https://docs.google.com/viewer?url=https%3A%2F%2Fshron1.chtyvo.org.ua%2FFazykosh_Hanna_Vasylivna%2FPosibnyk_z_napysannia_sudovykh_rishen_u_tsyvilnomu_i_kryminalnomu_sudochynstvi.pdf (дата звернення: 29.11.2020).

11. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Свєтіна проти Словенії» від 22 травня 2018 р. (Заява № 38059/13) URL: https://www.echr.com.ua/wpcontent/uploads/2018/07/CASE-OF-SVETINA-V-SLOVENIA.pdf (дата звернення: 29.11.2020).

УДК 343.985
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.152

І. С. Сиводєд
заступник начальника першого відділу процесуального керівництва управління процесуального керівництва у кримінальних провадженнях про злочини у сфері оборонно-промислового комплексу Спеціалізованої прокуратури у військовій та оборонній сфері Офісу Генерального прокурора,
аспірант ІІ курсу кафедри криміналістики Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0002-2057-9609

ВИКОРИСТАННЯ СПЕЦІАЛЬНИХ ЗНАНЬ І ПРОБЛЕМИ ПРИЗНАЧЕННЯ СУДОВИХ ЕКСПЕРТИЗ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ УМИСНИХ УБИВСТВ ВІЙСЬКОВОСЛУЖБОВЦІВ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ БОЙОВИХ ДІЙ

Статтю присвячено питанням використання спеціальних знань та дослідженню проблем призначення судових експертиз під час розслідування умисних убивств військовослужбовців під час проведення бойових дій. Відомо, що в кримінальній процесуальній діяльності спеціальні знання застосовуються у двох формах: використання спеціальних знань під час окремих слідчих дій і в межах проведення експертизи. На відміну від участі фахівця, проведення експертизи характеризується тим, що особа, яка володіє певними знаннями, з дотриманням особливого процесуального порядку здійснює дослідження і дає висновок, що служить самостійним джерелом доказів. Судові експертизи, крім процесуального й організаційного розподілу на первинні, повторні, основні, додаткові, комісійні і комплексні, можуть бути розділені за видами, що, зі свого боку, залежить від об'єкта і завдання дослідження, та мають свої підвиди. За справами про умисні вбивства військовослужбовців можна виділити такі основні види судових експертиз: судово-медична (експертиза трупа, експертиза речових доказів, експертиза волосся, нігтів, зубів тощо), судово-психіатрична, криміналістична (трасологічна, судово-балістична, криміналістична, експертиза матеріалів і речовин). Комплексна експертиза – насамперед поняття процесуальне. Це самостійний вид судової експертизи, процесуальна форма складного за своєю структурою дослідження, за якого окремі, відносно самостійні дослідження, здійснювані представниками різних галузей знань, перебувають між собою в органічному зв'язку. Найчастіше під час розслідування вбивств військовослужбовців перед комплексною експертизою ставляться завдання: 1) визначити механізм утворення ушкоджень; 2) установити характеристики або ідентифікувати знаряддя, що заподіяло ушкодження, реконструювати взаємоположення нападника й потерпілого; 3) визначити дистанцію і напрямок пострілу; 4) ототожнити ділянку місцевості слідами ґрунту тощо.

Ключові слова: спеціальні знання, експертизи, види експертиз, умисне вбивство, умисне вбивство військовослужбовця.

Syvoded I. S. **USE OF SPECIAL KNOWLEDGE AND PROBLEMS OF APPOINTMENT OF FORENSIC EXAMINATIONS IN THE INVESTIGATION OF INTENTIONAL MURDER OF SERVICE OFFICIALS**

The article is devoted to the use of special knowledge and the study of the problems of the appointment of forensic examinations in the investigation of premeditated killings of servicemen during hostilities. It is known that in criminal procedural activity special knowledge is used in two forms: the use of special knowledge in the course of certain investigative actions and in the framework of examination. In contrast to the participation of a specialist, the examination is characterized by the fact that a person who has certain knowledge, in accordance with a special procedure, conducts research and gives a conclusion that serves as an independent source of evidence. Forensic examinations are classified, in addition to procedural and organizational division into primary, secondary, basic, additional, commission and complex, can be divided into types, which, in turn, depends on the object and objectives of the study and have their subtypes. In cases of premeditated murder of servicemen, the following main types of forensic examinations can be distinguished: forensic medical examination (examination of a corpse, examination of physical evidence, examination of hair, nails, teeth, etc.), forensic psychiatric examination, forensic examination (trasological, forensic ballistic, forensic) examination, examination of materials and substances). Comprehensive examination is first of all a procedural concept. It is an independent type of forensic examination, a procedural form of complex research, in which separate, relatively independent studies carried out by representatives of different fields of knowledge are in organic connection with each other. Most often, when investigating the murders of servicemen, the complex examination is preceded by the following tasks: 1) to determine the mechanism of damage formation; 2) establish the characteristics or identify the weapon that caused the damage, reconstruct the relationship between the attacker and the victim; 3) determine the distance and direction of the shot; 4) identify the area with traces of soil, etc.

Key words: special knowledge, examinations, types of examinations, premeditated murder, premeditated murder of a serviceman.

Проблемам використання спеціальних знань під час розслідування злочинів у криміналістиці приділялася велика увага. Можна вважати, що це питання вивчено достатньою мірою. Багато вітчизняних учених, наприклад А.Ф. Волобуєв, В.А. Журавель, В.О. Коновалова, В.Г. Лукашевич, Н.І. Кліменко, О.С. Саінчин, В.Ю. Шепітько, М.Г. Щербаковський та інші, у цій частині схильні до думки, що в кримінальній процесуальній діяльності спеціальні знання застосовуються

© І. С. Сиводєд, 2020

у двох формах: використання спеціальних знань під час окремих слідчих дій і в межах проведення експертизи. Водночас до спеціальних знань вони зараховують будь-які знання й уміння об'єктивного характеру, отримані в результаті вищої професійної підготовки, наукової діяльності, досвіду практичної роботи [1; 2; 4; 6; 10].

Однак потрібно зазначити, що між особами, які володіють спеціальними знаннями, й експертами є іноді різниця в процесуальному характері використання їхніх знань. Експерт – це особа, яка через свої специфічні знання і процесуальне положення зобов'язана дати висновок із призначуваної експертизи. Водночас експерт завжди попереджається про кримінальну відповідальність за неправомірну експертизу та його висновки з досліджень служать джерелами доказів, а спеціалісти попереджуються про кримінальну відповідальність щодо надання неправдивих свідчень під час допиту в суді та на досудовому слідстві.

Другою формою використання спеціальних знань компетентних осіб є судова експертиза. Судова експертиза призначається в разі, коли для розв'язання певних питань під час провадження розслідування в справі потрібні наукові, технічні або інші спеціальні знання. На відміну від участі фахівця, проведення експертизи характеризується тим, що особа, яка володіє певними знаннями, з дотриманням особливого процесуального порядку здійснює дослідження і дає висновок, що служить самостійним джерелом доказів. Результатом експертизи є висновок експерта про факти, що не є очевидними, тоді як допомога фахівця призводить до виявлення в процесі слідчої дії фактів, доступних загальному безпосередньому сприйняттю.

Зазначається, що кримінальний процесуальний закон передбачає обов'язкове проведення експертизи (ст. 242 КПК України): 1) для встановлення причин смерті; 2) для встановлення тяжкості й характеру тілесних ушкоджень; 3) для визначення психічного стану підозрюваного або обвинуваченого за наявності в справі даних, що викликають сумнів щодо його осудності; 4) для встановлення статевої зрілості потерпілого у справах про злочини, передбачені ст. 155 КК України; 5) для встановлення віку підозрюваного або обвинуваченого, якщо це має значення для розв'язання питання про його кримінальну відповідальність і якщо водночас немає відповідних документів і неможливо їх одержати [2].

Поняття судової експертизи обумовлюється її змістом, метою і завданнями, що вона розв'язує. Її сутність розкриває ст. 1 Закону України «Про судову експертизу», відповідно до якої судова експертиза – це дослідження експертом на підставі спеціальних знань матеріальних об'єктів, явищ і процесів, що містять інформацію про обставини справи, яка є у провадженні органів дізнання, досудового слідства або суду [1].

З наведеного законодавцем визначення ми бачимо, що суб'єктом проведення експертного дослідження є експерт – особа, яка володіє науковими, технічними або іншими спеціальними знаннями, якій у постанові слідчих органів, судді або за визначенням суду доручено провести експертизу й дати за її результатами висновок. **Експерт** – особа, яка через свої специфічні знання і процесуальне положення зобов'язана дати висновок з призначуваної експертизи.

Експертом може бути призначена особа, яка має необхідні знання для подання висновку з досліджених питань, незалежно від того, чи працює вона в спеціальній експертній установі і є професійним експертом або не працює в такій установі і проведення експертиз не входить у коло її службових обов'язків. Відповідно до ст. 9 Закону України «Про судову експертизу», Міністерство юстиції України веде Реєстр атестованих судових експертів державних і підприємницьких структур і громадян.

Говорячи про видову класифікацію судових експертиз, хотілося б зазначити, що, крім процесуального й організаційного розподілу експертиз на первинні, повторні, основні, додаткові, комісійні і комплексні, вони можуть бути розділені за видами, що, зі свого боку, залежить від об'єкта і завдання дослідження, та мають свої підвиди.

Крім того, ці дві форми застосування спеціальних знань розрізняються: 1) за обов'язками суб'єктів: висновки фахівця використовуються тільки в оперативних цілях, доказового значення не мають, а обов'язок експерта – подання висновку; 2) за формою процесуальної фіксації: висновки фахівця фіксуються в протоколі слідчої дії, а висновки експерта в самостійному процесуальному документі – висновку експерта, який є самостійним джерелом доказів; 3) за порядком появи в кримінальному процесі: фахівець запрошується слідчим в усній формі, а експерт – після винесення спеціальної постанови про призначення експертизи.

Деякі автори визначають провадження експертизи як процесуальну дію, що полягає в дослідженні експертом за завданням слідчого (суду) речових доказів і інших матеріалів із метою встановлення фактичних даних і обставин, що мають значення для правильного розв'язання справи [5; 9; 10].

Також можливо визначити поняття предмета й обсягу експертизи, а саме: 1) предмет експертизи визначається питаннями, поставленими слідчим або судом. Це означає, що предметом кожного виду судової експертизи є факти, які можна установити за допомогою спеціальних знань у конкретній галузі науки й техніки; 2) об'єкти

експертизи – матеріальні носії доказової інформації, зібрані й надані експертові слідчим або судом та одержання доказів, що є джерелом (висновок експерта), у результаті використання спеціальних знань.

Нами підтримується запропоноване В.О. Коноваловою визначення предмета експертизи, зокрема те, що предмет науки і предмет основаної на ній експертизи – поняття різних рівнів. Тобто предмет науки – певна група об'єктивних закономірностей дійсності, предмет же експертизи – це ті обставини, які можна установити за допомогою результатів пізнання наукою свого предмета [10, с. 311].

Зазначені обставини й думки авторитетних учених, які розглядають питання про поняття судової експертизи, її предмет та об'єкт, дали нам змогу сформулювати певне розуміння сутності цього питання, у результаті чого ми дійшли висновку, що судова експертиза – це процесуальна дія експерта, що полягає в дослідженні за дорученням слідчого (органу дізнання) або суду різних об'єктів, явищ і процесів, які містять інформацію про обставини кримінальної справи із застосуванням спеціальних знань у певній галузі науки, техніки, в іншій сфері людської діяльності і подання на основі цих досліджень висновків зі спеціальних питань у встановленій законом формі.

Види та особливості призначення судових експертиз

Що ж стосується судових експертиз, призначуваних у справах про умисні вбивства військовослужбовців, то можна виділити такі основні види таких експертиз і їхні підвиди:

1. Судово-медична експертиза, відповідно до Основ законодавства України про охорону здоров'я: а) експертиза трупа проводиться з метою встановлення причини смерті й обставин, що її супроводжували, локалізації та механізму утворення ушкоджень, послідовності заподіяння тілесних ушкоджень, часу настання смерті тощо; б) експертиза речових доказів – виділень (крові, слини, сперми), а також залишків тканин, умісту шлунку тощо – з метою встановлення їхнього походження, визначення групових факторів; в) експертиза волосся, нігтів, зубів тощо [8].

2. Судово-психіатрична експертиза, відповідно до зазначеного закону, а також до Закону України «Про психіатричну допомогу», проводиться з метою дослідження психічного стану людини в момент скоєння злочину й у період розслідування або розгляду справи в суді для розв'язання основного питання про осудність або неосудність злочинця, крім випадків проведення судово-психіатричної експертизи посмертно [9].

3. Криміналістична експертиза відповідно до Інструкції про призначення та проведення судових експертиз і Науково-методичних рекомендацій із питань підготовки та призначення судових експертиз, затверджених наказом Міністерством юстиції України [22]:

а) трасологічна – установлює: тотожність людини за залишеними нею відбитками пальців, слідами її зубів та іншими частинами тіла; тотожність взуття слідам на ґрунті, підлозі; тотожність знарядь і інструментів за залишеними ними слідами (ударом, розрізом, розпилом тощо). Трасологічне дослідження дає змогу встановлювати також і напрямок впливу;

б) судово-балістична експертиза – установлює:

– чи з цієї зброї вистріляна ця куля, викинута гільза;

– чи є цей предмет вогнепальною зброєю, з якої відстані і з якої точки вчинено постріл тощо;

в) криміналістична експертиза з метою встановлення особистості за зовнішніми ознаками – дає змогу за ознаками зовнішності людини (будова тіла, фігура, зріст та її окремі частини, голова, обличчя, шия, плечі тощо), ознаками, що характеризують стать, вік, функціональні ознаки (мовлення, голос, хода тощо) ідентифікувати людину;

г) експертиза матеріалів і речовин.

Як показує практика, перелічені вище експертизи найчастіше трапляються під час розслідування кримінальних справ про вбивства.

Раніше ми зазначали, що експертизу як самостійну форму застосування спеціальних пізнань характеризує сукупність ознак: а) особлива процесуальна форма дослідження; б) істотність встановлюваної обставини для справи; в) провадження досліджень компетентними фахівцями; г) подання ними висновків і формулювання висновку.

Проведення експертизи передбачає низку дій і рішень слідчого і суду. До них належать: ухвалення рішення про провадження експертизи, вибір експертної установи й експерта, підбір об'єктів дослідження і порівняльних матеріалів, контакт експерта і слідчого в процесі провадження експертизи, оцінка наукової вірогідності й доказового значення виконаної експертизи.

Дійшовши висновку про необхідність провадження експертизи, слідчий повинен правильно визначити момент її призначення. Водночас треба мати на увазі, що: а) з постановою про призначення експертизи і з висновком експерта повинен бути ознайомлений обвинувачений, якщо він є в кримінальній справі; б) одержання необхідних для експертизи об'єктів, документів і матеріалів може потребувати самостійних слідчих дій; в) перевірка й оцінка висновку експерта також можуть бути пов'язані з виконанням додаткових слідчих дій.

Особливої уваги заслуговує підготовча робота з установлення фактів, що повинні використовуватися експертом як вихідні дані. Вона характерна для випадків, коли за допомогою експертизи

досліджуються не речові докази, а обставини справи. Слідчий шляхом слідчих дій повинен довести факти, що мають значення для експертизи і для справи, установлення яких не вимагає застосування спеціальних пізнань.

Велике значення має правильне складання постанови про призначення експертизи. Вона складається з трьох частин: вступної, описової і резолютивної. У цій постанові, крім даних, зазначених у ст. 244 КПК України, указуються підстави для проведення експертизи, прізвище експерта або назва експертної установи, експертам якої доручається провести експертизу, питання, за якими експерт повинен дати висновок, об'єкти, що мають бути досліджені, а також перераховуються матеріали, що надаються експерту для ознайомлення. Якщо експертиза проводиться в експертній установі, експерт вказує у вступній частині висновку, що він попереджений про кримінальну відповідальність за подання свідомо помилкового висновку, і засвідчує це своїм підписом. До вищевказаного треба уточнити, що якщо об'єкти дослідження внаслідок своїх великих розмірів або з інших причин не можуть бути надіслані до експертної установи, у постанові про призначення експертизи вказується, де розташовані ці об'єкти і час, коли експерт може їх досліджувати. У разі, коли експерту необхідно використовувати широку сукупність відомостей про обставини справи, наприклад, під час проведення судово-психіатричної експертизи і деяких інших експертиз допускається надсилання йому всіх матеріалів справи. Якщо в справі призначаються кілька експертиз, про кожну з них виноситься окрема постанова, навіть у разі проведення їхніми співробітниками однієї експертної установи.

Особливості оцінки та призначення комплексної експертизи

Комплексна експертиза – насамперед поняття процесуальне. Це самостійний вид судової експертизи, процесуальна форма складного за своєю структурою дослідження, під час якого окремі, відносно самостійні дослідження, здійснювані представниками різних галузей знань, перебувають між собою в органічному зв'язку. Оскільки провадження комплексної експертизи в кожному випадку зумовлене питаннями, що вимагають застосування різних знань, які є надбанням двох або більше наук, відповідні фахівці проводять необхідні дослідження спільно. Розширення можливостей судової експертизи прямо пов'язано з підвищенням ефективності комплексного дослідження об'єктів експертизи. Насущні потреби експертної практики настійно вимагають законодавчого розв'язання таких питань: 1) обсяг компетенції в суміжних галузях знання експертів, які беруть участь у провадженні комплексної експертизи; 2) порядок формування висновків учасників комплексної експертизи; 3) порядок провадження міжвідомчих комплексних експертиз, визначення в цьому випадку провідної судово-експертної установи (підрозділу); 4) правовий статус провідного експерта як організатора і керівника діяльністю комісії експертів, визначення його функцій, прав і обов'язків.

Як показує практика, перелічені вище експертизи найчастіше трапляються під час розслідування кримінальних справ про умисні вбивства, але певні особливості мають оцінки та призначення **комплексної експертизи.**

Найчастіше під час розслідування вбивств військовослужбовців перед комплексною експертизою можуть ставитися такі завдання: 1) визначити механізм утворення ушкоджень; 2) установити характеристики або ідентифікувати знаряддя, що заподіяло ушкодження, реконструювати взаємоположення нападника й потерпілого; 3) визначити дистанцію і напрямок пострілу; 4) ототожнити ділянку місцевості слідами ґрунту тощо [8].

Водночас варто зауважити, що окремі сучасні автори визначають більш широке коло форм застосування спеціальних пізнань під час розслідування злочинів. Відповідно до їхніх позицій, спеціальні пізнання можуть застосовуватися: а) безпосередньо слідчим і судом, що здійснюють розслідування і розгляд кримінального провадження; б) шляхом одержання довідок і консультацій у компетентних осіб; в) шляхом залучення фахівців для участі в слідчих діях; г) шляхом ревізії; ґ) шляхом експертизи.

Крім зазначених, є й інші питання, що постають у практиці провадження комплексних експертиз, які вимагають свого процесуального розв'язання [8, с. 116–117]. Провадження комплексної експертизи під час розслідування вбивств військовослужбовців у низці випадків належить до початкових слідчих дій. Оцінка висновку комплексної експертизи, вчасно призначеної і проведеної, дає змогу вже в початковій стадії розслідування вбивства одержати досить цінну інформацію про обставини скоєного злочину. Цінність цієї інформації зумовлена низкою причин. **По-перше**, на початку розслідування вбивства слідчий найчастіше не має певних даних, необхідних для перевірки версій. Висновок комплексної експертизи певною мірою заповнює цю прогалину. **По-друге**, деякі з обставин, установлених комплексною експертизою, не можуть бути з'ясовані іншими шляхами. **По-третє**, проведення комплексної експертизи, порівняно з роздільними і послідовними експертизами за інших рівних умов дає змогу скоротити час дослідження, що сприяє більш оперативному розслідуванню злочинів.

Під час розслідування вбивств військовослужбовців найчастіше проводяться комплексні методико-криміналістичні експертизи, що передба-

чають медико-балістичні і медико-трасологічні. Також можливі хіміко-біологічні, хіміко-фізичні, медико-хімічні, медико-генетичні та деякі інші сполучення видів експертиз для розв'язання багатьох питань, що постають під час розслідування вбивств.

Найважливішою умовою успішного провадження комплексної експертизи є якісна і своєчасна підготовка об'єктів дослідження. Ці об'єкти повинні бути зібрані під час огляду місця події і під час провадження інших початкових слідчих дій. Водночас варто забезпечити надання об'єктів, придатних саме для комплексного, а не роздільного дослідження. Наприклад, у разі вбивства військовослужбовця з вогнепальної зброї не варто робити зіскрібків із країв ушкодження, не можна шукати рани із прилягаючими шматочками тканини й вирізувати ушкодження з мішені. Одяг з усіма наявними на ньому дефектами та слідами вогнестрільних ушкоджень подається експертам і досліджується комплексною медико-балістичною експертизою одночасно з вивченням поранень на трупі.

Вищеперелічені рекомендації повною мірою стосуються й випадків розслідування вбивств військовослужбовців, вчинених механічними засобами (колючо-ріжучими, рублячими, тупими і т. ін.). Збереження можливості вивчення різних властивостей об'єкта, що можуть незабаром зникнути, видозмінитися й у такий спосіб утруднити або взагалі виключити провадження експертизи, є важливою умовою підготовки об'єктів для комплексної експертизи.

Коли є підстави думати, що вбивство скоєне з використанням паливно-мастильних матеріалів або ж на місці вбивства виявляються харчові продукти, тютюнові вироби, різні біологічні об'єкти і т. п., комплексна експертиза призначається негайно на підставі огляду.

Комплексні експертизи під час розслідування вбивств зазвичай проводяться в спеціалізованих експертних установах. Тому, виносячи постанову про призначення експертизи, треба визначити і правильно називати ту установу, якій доручається проведення експертизи. У разі, коли провадження комплексної експертизи доручають, відповідно, двом або більше установам, керівники яких виділяють у комісію своїх представників, то до кожної з цих установ необхідно надіслати по примірнику постанови про призначення експертизи, а досліджувані об'єкти й матеріали вислати за однією з названих адрес, зробивши відповідну оцінку в постанові.

Оцінка висновку комплексної експертизи під час розслідування вбивств більш складна, ніж оцінка висновку іншої експертизи. Зумовлено це тим, що комплексна експертиза, по-перше, ґрунтується на низці досліджень, через що доводиться аналізувати значно більшу кількість даних. По-друге, комплексна експертиза провадиться кількома фахівцями, тому оцінюється діяльність кожного з них окремо і всієї комісії загалом.

Проведеними нами дослідженнями встановлено, що комісійні експертизи з умисних убивств військовослужбовців проводяться вкрай рідко. Але цікавим є оголошений висновок експертів за результатами проведення 26 вересня 2020 року судової комісійної військової експертизи **(комісійна комплексна військово-тактична криміналістична експертиза).**

Відповідь на основне питання з вказаної експертизи однозначна: дії посадових осіб штабу АТО на чолі з начальником штабу генерал-майором Віктором Назаровим, що здійснювали планування та проведення операції щодо перевезення зведеної парашутно-десантної роти літаками Іл-76 14 червня 2014 року, перебувають у причинному зв'язку з настанням тяжких наслідків, що призвели до загибелі військовослужбовців, членів екіпажу, втрати озброєння, техніки та іншого військового майна (генерал Віктор Назаров засуджений до 7 років позбавлення волі) [322, с. 185].

Література

1. Закон України «Про судову експертизу». *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 1994. № 28. Ст. 232. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12#Text.

2. Закон України «Про психіатричну допомогу». *Відомості Верховної Ради України (ВВР).* 2000. № 19. Ст. 143. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1489-14#Text.

3. Кримінальний процесуальний кодекс України. Харків : Право, 2019. С. 573–574.

4. Криміналістика : підручник / за ред. А.Ф. Волобуєва; МВС України, Хар. нац. Ун-т. внутр. справ. Харків : ХНУВС, 2011. 666 с.

5. Настільна книга слідчого. *Національний університет «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. Київ, 2011. С. 88–90.

6. Саінчин О.С. Розкриття і розслідування умисних вбивств: концептуальні і практичні основи : монографія. Одеса : Юрид. літ., 2004. 408 с.

7. Саінчин О.С. Загальна теорія та практика застосування комплексних судових експертиз (за матеріалами кримінального провадження обвинувачення генерал-майора Віктора Назарова). *Судова та слідча практика в Україні.* 2017. Вип. 3. С. 14–18. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/jipu_2017_3_5.

8. Інструкція з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні : Наказ МВС України від 7 липня 2017 року No 575. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17#Text.

9. Шепітько В.Ю. Криміналістика : енцикл. словник (українсько-російський і російсько-український) / за ред. В.Я. Тація. Харків : Право, 2012. 560 с.

10. *Коновалова* В.О. Вбивство: мистецтво розслідування : монографія. Факт, 2001. 311 с.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 341.01
DOI https://doi.org/10.32837/chern.v0i4.153

І. В. Міма
кандидат юридичних наук, доцент,
завідувач кафедри цивільного та трудового права
Державного університету економіки і технологій
orcid.org/0000-0002-0062-3932

Н. В. Іванюк
асистент кафедри цивільного та трудового права
Державного університету економіки і технологій
orcid.org/0000-0002-7582-2106

ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ НАЦІОНАЛЬНОГО ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА В УМОВАХ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ

У статті розглянуто теоретичні засади взаємозв'язку національного та міжнародного права в умовах інтеграційних процесів. Визначено особливості взаємодії норм і принципів міжнародного та внутрішньодержавного права, зумовлені потребою чіткого визначення місця міжнародного права в національній системі права та в ієрархії правових джерел, практики їх застосування в разі колізії з нормами внутрішнього права. Увагу акцентовано на значенні міжнародного права для системи джерел національного права, домінування міжнародного права та принципів визнання його пріоритетності. Вихідним під час розгляду зазначеної проблематики визначено те, що національне та міжнародне право взаємопов'язані у своєму походженні й розвитку. Місце міжнародного права в національній правовій системі та його співвідношення з внутрішнім правом розкрито шляхом аналізу традиційних («моністичної» та «дуалістичної») та радикальних («радикального монізму» і «радикального дуалізму», «помірного дуалізму» і «помірного монізму», «стриманого дуалізму» тощо) концепцій. Проаналізовано взаємозв'язок міжнародних правових норм і норм національного законодавства в умовах інтеграційних процесів. Адже в сучасних умовах визнання за нормами міжнародного права домінування порівняно з нормами національного законодавства набуває особливого значення, це пояснюється тим, що праву, як регулятору суспільних відносин в умовах глобалізації світу, належить вагоме значення. Проте таке домінування міжнародного права над національним належить розглядати тільки як певний особливий результат такого впливу глобалізації на національне право. Ефективність правових приписів міжнародного права в механізмі правового регулювання національної правової системи залежить від того, як вони втілені та використовуються юридичною практикою в державі, наскільки досконалими є форми та методи їх об'єктивації в суспільних відносинах. Норми міжнародного права як регулятори суспільних відносин мають загальну цілеспрямованість і визначають перспективи розвитку не тільки права, а й суспільства та сучасної держави в умовах інтеграції.

Ключові слова: міжнародне право, національна правова система, домінанта міжнародного права, національне законодавство, інтеграційні процеси.

Mima I. V., Ivaniuk N. V. **COMPARATIVE LEGAL ANALYSIS OF THE RELATIONSHIP BETWEEN NATIONAL AND INTERNATIONAL LAW IN THE CONDITIONS OF INTEGRATION PROCESSES**

The article considers the theoretical foundations of the relationship between national and international law in the context of integration processes. The peculiarities of interaction of norms and principles of international and domestic law, conditioned by the need to clearly define the place of international law in the national legal system and in the hierarchy of legal sources, the practice of their application in case of conflict with domestic law. Emphasis is placed on the importance of international law for the system of sources of national law, the dominance of international law and the principles of recognizing its priority. The starting point for considering this issue is national and international law are interrelated in their origin and development. The place of international law in the national legal system and its relationship with domestic law is revealed by analyzing traditional ("monistic" and "dualistic") and radical ("radical monism" and "radical dualism", "moderate dualism" and "moderate monism", "restrained dualism" etc.) concepts. The interrelation of international legal norms and norms of national legislation in the conditions of integration processes is analyzed. After all, in modern conditions, the recognition of the rules of international law of dominance in comparison with the rules of national law acquires special significance, because the law, as a regulator of social relations in the context of globalization, is important. However, such dominance of international law over national law should be considered only as a certain special result of such an impact of globalization on national law. The effective purpose of legal provisions of international law in the mechanism of legal regulation of the national legal system depends on how they are implemented and used by legal practice in the state, how perfect are the forms and methods of their objectification in public relations. Norms of international law as regulators of public relations, have a common purpose and determine the prospects for the development of not only law but also society and the modern state in terms of integration.

Key words: international law, national legal system, dominant of international law, national legislation, integration processes.

© І. В. Міма, Н. В. Іванюк, 2020

Постановка проблеми. Національне та міжнародне право в умовах глобальних інтеграційних процесів не можуть існувати та розвиватись ізольовано одне від одного. Цей процес пояснюється потребою систематичного та динамічного узгодження національного права певної країни з нормами міжнародного права. Процес уніфікації національного законодавства з нормами міжнародного права відбувається через процедуру ратифікації міжнародних договорів (угод), які надалі набувають юридичної сили національного законодавства. Загальнотеоретично норми міжнародного права об'єктивуються у форми міжнародних договорів, які є джерелами не тільки міжнародного права, але й національного. Кількість міжнародних договорів, які укладаються сьогодні в світі, постійно зростає. Договірні відносини набувають універсального характеру, що, зі свого боку, обґрунтовує потребу на конституційному рівні конкретизувати статус міжнародних договірних норм у національній правовій системі [20, с. 22], а також визначати засади співвідношення міжнародних договорів і національних нормативно-правових актів як джерел права [4, с. 391]. Усе це пояснює актуальність зазначеної теми дослідження. Крім того, на особливості нормотворчості в міжнародному праві впливають національні правові системи, які знаходять своє відображення в зовнішньополітичних відносинах держав. Міжнародне право, зі свого боку, відіграє важливу роль у формуванні національного законодавства, впливає на процеси акультурації та зближення правових систем континентального права. Взаємодія та взаємовплив цих двох систем проявляється в тому, що, з одного боку, система національного права перебуває під впливом міжнародного права, адже норми внутрішнього законодавства переважно закріплюють основні засади правового статусу громадянина, запозичені з міжнародних актів про права людини. До того ж положення конституцій, у яких фіксується зміст основних принципів міжнародного права, створюють юридично обґрунтовані та аргументовані передумови для залучення держави в різні інтеграційні процеси. Як результат, відбувається реалізація норм міжнародного права у внутрішньодержавних відносинах [21, с. 88–89].

Стан дослідження проблеми. Національне та міжнародне право динамічно взаємопов'язані у своєму становленні та розвитку. Дослідженню проблем, пов'язаних із врегулюванням правових колізій, узгодженістю національного права та міжнародного, приділяється достатньо уваги більшістю вчених-правників: М. Баймуратов, В. Буткевич, В. Денисов, О. Задорожній, М. Коростаренко, І. Лукашук, В. Мицик, В. Муравйов, В. Опришко, В. Плавич, П. Рабінович, М. Черкес [1] та інші. Проте питання взаємозв'язку національного та міжнародного права в умовах світових глобалізаційних процесів залишається не досить урегульованим.

Метою статті є аналіз особливостей взаємодії норм міжнародного та внутрішньодержавного (національного) права, а також розкриття теоретичних засад взаємозв'язку національного та міжнародного права в умовах глобалізаційних процесів.

Виклад основного матеріалу. Процеси глобалізації в правовій сфері визначаються щораз більшим впливом міжнародного правового регулювання на внутрішні суспільні відносини певної країни незалежно від типу національної правової системи чи їхньої сім'ї. Спрямування та ступінь взаємовпливу цих систем права визначається й обґрунтовується сутністю певної концепції взаємозв'язку міжнародного права та національної правової системи певної держави. Сучасною юриспруденцією використовуються різні підходи щодо розкриття питання взаємодії національного та міжнародного права, домінують – дуалістична та моністична теорії [6, с. 4]. Зокрема, з позицій дуалістичної теорії національне та міжнародне право розглядаються як дві самостійні правові системи, що мають індивідуальні механізми правового регулювання суспільних відносин, а отже і різний правопорядок. Прихильники дуалізму вважають, що хоча ці правові системи не позбавлені можливості взаємодії, норми міжнародного права не в змозі здійснювати дієвий вплив у напрямі нормативного впорядкування та систематизації правопорядку в межах національного механізму правового регулювання суспільних відносин, і, навпаки, норми національного права не можуть виконувати регулятивних функцій у міжнародно-правових відносинах [14, с. 61–62]. З огляду сутнісних характеристик моністичної теорії міжнародне та національне право визнається єдиною системою права. Водночас, обґрунтовуючи позиції монізму, у межах цієї теорії можна виділити два підвиди: верховенство національного права або верховенство міжнародного права [19, с. 23–24].

З огляду на динаміку інтеграційних процесів як результат міжнародної співпраці держав виникають та стверджуються нові концептуальні підходи в аналізі взаємодії національного і міжнародного права. Наприклад, поряд із констатацією дуалізму міжнародних норм і норм національного законодавства в конституціях держав визначається перевага норм міжнародного права щодо права національного. В інших випадках конституції країн можуть містити суто моністичні положення взаємодії міжнародного та національного права, проте насправді існує дуалізм правового регулювання суспільних відносин. Такий динаміч-

ний розвиток міжнародних взаємовідносин між країнами сприяє виникненню нових підходів, у яких відображаються поглиблена трансформація та взаємодії цих двох систем [21, с. 89].

Серед сучасних концептуальних напрямів заслуговують на увагу такі: концепції «радикального монізму» і «радикального дуалізму», «помірного дуалізму» і «помірного монізму», «стриманого дуалізму» і «діалектичного дуалізму», «послідовного дуалізму» і «реалістичного дуалізму», «об'єктивного дуалізму» і «діалектична» концепція, теорія «координації» та інші [20, с. 23]. Проте особливостями цих доктрин є їхній внутрішній міжвидовий взаємозв'язок, за наявності такого зв'язку провести їх розмежування досить складно. Наприклад, за концепцією «радикального монізму» міжнародне право і національне право в єдності формують правову систему з перевагою міжнародного права [16, с. 11]. Такий взаємовплив простежується в нормативних приписах (ст. 91) Конституції Нідерландів, зокрема, зазначається, що будь-яке положення міжнародного договору, що вступає в протиріччя з Конституцією, підлягає схваленню більшістю не менш як у дві третини голосів депутатів Генеральних штатів [23]. Це можна розтлумачити так, що норми міжнародних договорів, внесені в систему національного законодавства Нідерландів, домінують над внутрішнім правом країни.

Що стосується змістовних аспектів теорії «стриманого дуалізму», то норми міжнародного права та національного законодавства можуть регулювати однакові види суспільних відносин, що спричиняє виникнення колізійності між нормами цих систем. Наприклад, у США федеральні закони і міжнародні договори перебувають на горизонтальному рівні в ієрархії джерел національного права. Зокрема, використовуючи принцип юридичної логіки – lex posterior deroga legi priori, у разі наявності двох нормативно-правових актів, що регулюють однаковий вид суспільних відносин, колізійність долається шляхом надання переваги нормативно-правовому акту, ухваленому в більш пізній період. Також у Конституції Франції (ст. 55) міститься норма, що міжнародні договори мають вищу юридичну силу, навіть перевищуючи силу законів національного права [11]. Означені приклади підтверджують вагомість норм міжнародного права в системі внутрішнього законодавства. Наявні наукові концепції і підходи обґрунтовують місце норм міжнародного права в системі джерел національного права. У межах «помірного монізму» (наприклад, національне законодавство Бельгії, Нідерландів) перебуває судження, що норми міжнародного права можуть бути обов'язковим для використання в механізмі національного правового регулювання суспільних відносин [20, с. 24]. Наприклад, міжнародні договори визнаються частиною національного законодавства країни.

Під час аналізу «діалектичної концепції» норми міжнародного права визнаються обов'язковими для дотримання в державі, адже є складовою частиною системи національного законодавства, створюючи єдину правову систему країни. Така концепція міжсистемних зв'язків національного та міжнародного права притаманна системі законодавства Іспанії [9], Греції, Грузії [7], Португалії [10], Чехії [16, с. 13]. Зокрема, у конституціях цих держав передбачено, що законно укладені, санкціоновані за допомогою закону (ратифіковані або схвалені належним чином), офіційно опубліковані міжнародні договори становлять частину їхнього внутрішнього законодавства, їх дотримання є обов'язковим, такі норми мають перевагу над національними законами, що суперечать їм [16, с. 14].

Використовуючи зміст доктрини «координації» або «дружнього ставлення до міжнародного права», у разі колізії норм міжнародного права та національного законодавства необхідно застосовувати тлумачення норми національного права відповідно до вимог міжнародно-правової норми. Аналіз конституційних норм Італії (ст. 10) [8] та Австрії (9) є тому підтвердженням. У разі виникнення колізії з договірними нормами норми закону не скасовують норми договору, якщо такі норми є спеціальними для врегулювання зазначеного виду суспільних відносин [12, с. 236]. Особливостями зазначених конституційних норм є закріплення взаємозв'язку за змістом і формою національного права з міжнародним правом.

Сьогодні в умовах зближення правових систем континентального права домінування міжнародного права над національним треба розглядати як результат впливу глобалізації на національне право [2, с. 37]. Це пояснюється бажанням країн зберегти державний суверенітет у законотворчості, членство в міжнародних і міждержавних об'єднаннях, забезпечити дотримання ефективного стану демократизму та правової культури суспільства й політичного режиму. Наприклад, рішення органів Європейського Співтовариства є загальнообов'язкові та мають вищу юридичну силу над нормами національного законодавства держав-членів, тобто простежується тенденція щодо закріплення верховенства європейського права над внутрішньодержавним.

Аналізуючи стан взаємодії норм міжнародного права та норм національного законодавства, простежується тенденція щодо закріплення переваги норм міжнародного права над нормами національного законодавства. Особливого поглиблення цей напрям набув після підписання 27 червня 2014 року Угоди про асоціацію України з Європейським Союзом шляхом реформу-

вання національного законодавства України з метою реалізації інтеграції України в правову систему наднаціональної міжнародної організації [17, с. 33]. Процес імплементації та застосування Угоди про асоціацію з Європейським Союзом в правовій системі України регулюється нормами конституційного законодавства, тобто встановлюється підхід, за дотримання якого, у разі наявності конфлікту між приписами норм міжнародного права та норм національного законодавства у сфері регулювання суспільних відносин, перевага віддається нормам національного права. Такий регулятивний вплив норм національного законодавства ускладнюється абстрактним характером викладу правових норм національного законодавства щодо визначення домінування юридичної сили загальновизнаних принципів і норм міжнародного права щодо системи національного права. Зокрема, такі принципи міжнародного права, як: незастосування сили або загрози силою; мирного розв'язання міжнародних спорів; невтручання; співпраці; рівноправ'я й самовизначення народів; суверенної рівності держав; добросовісного виконання зобов'язань за міжнародним правом [13, с. 208], територіальної цілісності; поваги прав людини; непорушності кордонів [15, с. 48–49], що закріплюються у Статуті Організації Об'єднаних Націй, Декларації про принципи міжнародного права та Заключному акті, не є абсолютно вичерпним переліком основних принципів міжнародного права, що ускладнює процес адаптації та конкретизації норм у механізмі національного правового регулювання суспільних відносин.

Окрім того, взаємодія європейського і національного права визначається принципами, напрацьованими Радою Європи та її органами. Це принцип верховенства права Європейського Співтовариства стосовно права держав-членів Співдружності, змістом якого є надання європейському праву вищої юридичної сили стосовно національного права держав-членів, тобто воно має вищу юридичну силу за всі національні нормативно-правові акти незалежно від часу їх ухвалення. Наприклад, у разі колізії між нормою європейського права і національного права має застосовуватися перша.

Наступним принципом є пряма дія права Співтовариства в державі-учасниці, що означає обов'язкове та безпосереднє застосування актів Співтовариства національною адміністрацією та судами незалежно від згоди та умов, встановлених державою-учасницею [18]. Принцип інтеграції означає інкорпорацію норм права Співтовариства, а не всього європейського права в національні правові системи держав-учасниць, унаслідок чого вони стають інтегральним складником цих систем. Нарешті, принцип юрисдикційної захищеності означає імперативну обов'язковість для всіх судових органів держав-учасниць і судових установ Співтовариства забезпечити застосування права Співтовариства й максимально ефективний захист прав та інтересів, що виникають на його основі [5, с. 55–73]. Подібні принципи та позиції обстоює у своїх рішеннях і Європейський суд із прав людини під час розв'язання справ щодо захисту прав і свобод людини, встановлених Конвенцією.

У більшості демократичних європейських держав на конституційному рівні закріплюється пріоритет міжнародного права над національним, підтвердженням цього є результат ратифікації норми міжнародних договорів, яким визначається, що норми національного законодавства не можуть ні суперечити нормам міжнародного права, ні скасовувати їх [3, с. 131]. Наприклад, якщо виникає колізійність між нормами міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України й нормами національного законодавства, пріоритетному застосуванню підлягають норми міжнародних договорів [6, с. 5].

Висновки. Отже, можна стверджувати, що ефективність впливу міжнародного права на національну правову систему залежить від повноти відображення та з'ясування закономірностей міжнародного розвитку із врахуванням внутрішніх особливостей національного права, а також від стану розробленості правових засобів держави, за наявності яких відбувається ефективний регулятивний вплив на суспільні відносини. Для забезпечення державою сталого міжнародного правового порядку посилення міжнародно-правових механізмів захисту прав і свобод людини і громадянина потрібно неухильно дотримуватися положень міжнародного права всіма державами, упереджуючи суперечність національного та міжнародного права. Безперечно, дієвість норм міжнародного права в механізмі правового регулювання національної правової системи залежить також від того, як вони сприймаються юрисдикційними органами, наскільки досконалими є форми, методи їх об'єктивації в реальних суспільних відносинах. Юридична сила принципів і норм Європейського Співтовариства не залежить від їх імплементації в національну правову систему [22, с. 255]. Розвиток інтеграційних процесів сприятиме вдосконаленню адаптаційної взаємодії міжнародного та національного права, підвищить ефективність механізмів правового регулювання суспільних відносин, забезпечення та захисту прав людства, народів, прав і свобод людини й громадянина. Норми міжнародного права, як дієві регулятори суспільних відносин, визначають перспективи розвитку не тільки права, а й демократичних процесів, аргументують процес акультурації суспільства та сучасної держави в умовах глобальних інтеграційних процесів.

Література

1. Білозьоров Є.В. Національне та міжнародне право: порівняльно-правовий вимір. URL: http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/63917/68-Bilozyorov.pdf?sequence=1 (дата звернення: 08.11.2020).

2. Васечко Л.О. Взаємозв'язок національного і міжнародного права: сучасний погляд. *Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. 2010. № 1. С. 35–41.

3. Васильченко О.П. Джерела конституційного права : навчальний посібник. Київ : Реферат, 2010. 188 с.

4. Джерела конституційного права України / відп. ред.: Ю.С. Шемшученко, О.І. Ющик ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького. Київ, 2010. 710 с.

5. Европейское право : учебник для вузов / отв. ред. Л.М. Энтин. Москва : Норма, 2000. 699 с.

6. Козюбра М.І. Тенденції розвитку джерел права України в контексті європейських правоінтеграційних процесів. *Наукові записки. Національний університет «Києво-Могилянська Академія»*. Т. 26: Юридичні науки. Київ, 2004. С. 3–9.

7. Конституция Грузии от 24 августа 1995 г. URL: http://firussia.webege.com/countries/georgia/constitution/Georgia_constitution_1.html (дата звернення: 10.11.2020).

8. Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. URL: http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoi-respubliki (дата звернення: 10.11.2020).

9. Конституция Королевства Испании от 27 декабря 1978 г. URL: https://legalns.com/download/books/cons/spain.pdf (дата звернення: 10.11.2020).

10. Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. URL: http://forlawyer.com.ua/konstitucii/konstituciya-portugalii/899-konstituciya portugalii.html (дата звернення: 10.11.2020).

11. Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. URL: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf (дата звернення: 10.11.2020).

12. Международное право. Общая часть : учебник / под ред. И.И. Лукашука. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Бек, 2000. 432 с.

13. Міжнародне право. Основи теорії: підручник / за ред. В.Г. Буткевича. Київ : Либідь, 2002. 608 с.

14. Міжнародне право: навч. посіб. / за ред. М.В. Буроменського. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 336 с.

15. Международное право: учебник / отв. ред. Ю.М. Колосов, Э.С. Кривчикова. Москва : Междунар. отношения, 2003. 720 с.

16. Нефедов Б.И. Соотношение правовых систем (продолжение). Эволюция представлений о содержании «традиционных» доктрин соотношения правовых систем. *Московский журнал международного права*. 2013. № 4 (92). С. 4–18.

17. Петров Р. Конституційні аспекти імплементації угод про асоціацію між Європейським Союзом та Україною, Молдовою і Грузією. *Право України*. 2015. № 8. С. 33–39.

18. Русенко І.Я. Особливості норм права в правовій системі ЄС: філософсько-правовий вимір. URL: http://www.spilnota.net.ua/ua/article/id-1003/ (дата звернення: 10.11.2020).

19. Теліпко В.Е., Овчаренко А.С. Міжнародне публічне право : навч. посіб. / за заг. ред. В.Е. Теліпко. Київ : Центр учбової літератури, 2010. 608 с.

20. Шамрай В.В. До питання доктрини співвідношення міжнародного договору та конституційного права в умовах європейської інтеграції. *Право і громадянське суспільство*. 2015. № 2. С. 22–32. С. 24.

21. Шаповал В.М. Конституція і міжнародне право: до питання про взаємозв'язок і взаємовплив. *Право України*. 2009. № 7. С. 88–94.

22. Шахова О.А., Баранова Н.В. Міжнародне право в національній правовій системі України. *Травневі правові читання* : матеріали Міжвузівської науково-практичної конференції здобувачів та викладачів закладів вищої освіти, м. Черкаси, 7 травня 2019 р. Черкаси : ЧІПБ імені Героїв Чорнобиля НУЦЗ України, 2019. С. 254–256. С. 255.

23. Expression of Consent by States to Be Bound by a Treaty: Analytical Report and Country Reports. Part 2: Country Reports. Netherlands. URL: https://legal.un.org/ilc/sessions/70/pdfs/english/icil_netherlands.pdf (дата звернення: 17.11.2020).

ЗМІСТ

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

О. Й. Вовк
Пам'ятки муніципального права України: положення про громадське управління міста Одеси 1863 року 3

Д. І. Гладчук
Деонтологічні засади поліцейської діяльності: зміст, сучасні вітчизняні стандарти 10

О. Ю. Іванов
Причини та передумови російської експансії щодо тюркських та угро-фінських народів (остання чверть XV – середина XIX ст.): історико-правова оцінка 15

В. О. Чукаєва
До проблеми типології правової системи сучасної України 20

КОНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО; МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

Г. В. Берченко
Конституція і основний закон: співвідношення 25

В. Р. Нестор
Огляд міського самоврядування у Сполученому Королівстві Великобританії і Північної Ірландії 30

В. О. Серьогін, М. М. Воронов, А. О. Червяцова
Конституційне право як провідна галузь права Європейського Союзу: концептуальний підхід 34

В. В. Шамрай
Конституційно-правовий розвиток України в умовах європейської міждержавної інтеграції: проблеми та перспективи 43

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

П. Д. Гуйван
Про співвідношення конвенційних прав особи на вільне вираження поглядів і приватність. Європейське правозастосування 48

С. А. Чванкін
Використання електронних документів як доказів у цивільному судочинстві 53

ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО, ГОСПОДАРСЬКО-ПРОЦЕСУАЛЬНЕ ПРАВО

К. П. Дацко, О. А. Теличко
Антикорупційний комплаєнс в управлінні бізнесом 59

N. V. Kulak, O. A. Shevchenko, T. O. Shevchenko
Specifics of pharmaceutical market development in Ukraine 63

В. С. Міщенко
Соціальна відповідальність як складник правової моделі сталого розвитку України 67

ТРУДОВЕ ПРАВО; ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

А. О. Гудзь, К. В. Бориченко
Окремі аспекти забезпечення права осіб, звільнених із військової служби, на перерахунок пенсії у зв'язку з підвищенням грошового забезпечення 71

І. В. Діордіца, Є. С. Шевчук
Теоретико-правові питання вдосконалення процедури вирішення трудових спорів 75

С. М. Козін
До проблеми визначення поняття та видів трудових прав мігрантів 79

ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО; АГРАРНЕ ПРАВО; ЕКОЛОГІЧНЕ ПРАВО; ПРИРОДОРЕСУРСНЕ ПРАВО

В. Л. Бредіхіна, П. С. Радіонова
Нормативи екологічної безпеки водокористування: сучасний стан та шляхи вдосконалення 84

К. М. Караханян
Тенденції розвитку законодавства у сфері альтернативної енергетики в Україні 90

І. Є. Чумаченко
Програми стимулювання розвитку альтернативної енергетики в Україні: правові проблеми та перспективи 96

М. В. Юркевич
Юридична відповідальність за порушення лісового законодавства в Російській імперії в період другої половини XIX – початку XX ст. 102

АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС; ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

Ye. I. Bilokur
The definition of public administration: towards a framework for analysis 107

Т. І. Білоус-Осінь, О. Є. Панфілов
Адміністративно-правове забезпечення дистанційного навчання у сфері вищої освіти 112

П. В. Вовк
Вплив характеру адміністративних справ на процесуальну форму адміністративного судочинства 117

О. М. Волуйко
Стратегія Community Policing: філософія, сутність, основні принципи та форми реалізації 122

М. Л. Горішня
Проблеми концептуального розвитку архівного права та архівного законодавства в технотронну епоху 127

В. С. Князєв
Особливості адміністративно-правового статусу завідувача складу митниці 134

Д. В. Коц
Система нормативно-правових актів, що регулюють захист інформації з обмеженим доступом 138

О. А. Мілієнко
Діалектичний та системний методи дослідження сутності поняття адміністративного акта 143

О. М. Стець
Втрата права на державну службу як підстава припинення державно-службових правовідносин 147

М. П. Стрюк
До питання про визначення поняття управління сектором безпеки й оборони України 152

В. А. Тулянцева
Позабюджетні цільові фонди економічного та екологічного спрямування 157

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

І. М. Довбань
Індивідуально-профілактичні заходи запобігання злочинам,
що вчиняються державними службовцями 161

І. С. Чалий
Вплив компетентнісного підходу на формування теорії
соціальної реабілітації колишніх засуджених 166

КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС ТА КРИМІНАЛІСТИКА; СУДОВА ЕКСПЕРТИЗА; ОПЕРАТИВНО-РОЗШУКОВА ДІЯЛЬНІСТЬ

О. В. Кузьменко, Н. В. Герус, І. С. Карпюк
Доктрина «плодів отруєного дерева» у кримінальній процесуальній діяльності 171

І. С. Сиводєд
Використання спеціальних знань і проблеми призначення судових експертиз
під час розслідування умисних убивств військовослужбовців під час проведення бойових дій 176

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

І. В. Міма, Н. В. Іванюк
Порівняльно-правовий аналіз взаємозв'язку національного
та міжнародного права в умовах інтеграційних процесів 181

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF STATE AND LAW; HISTORY AND POLITICAL AND LEGAL DOCTRINES

Vovk O. Y.
Memorandum of the community law of Ukraine: provisions on the public governance of Odesa city in 1863 3

Hladchuk D. I.
Deontological principles of police activity: contents, modern domestic standards 10

Ivanov O. Yu.
Reasons and preconditions of Russian expansion in relation to the Turkic and Finno-Ugric peoples (last quarter of the XV – middle of the XIX centuries): historical and legal assessment 15

Chukaeva V. O.
To the problem of typology of the legal system of modern Ukraine 20

CONSTITUTIONAL LAW; MUNICIPAL LAW

Berchenko H. V.
Constitution and fundamental law: correlation 25

Nestor V. R.
Overview of city government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 30

Serohin V. O., Voronov V. M., Cherviatsova A. O.
Constitutional law as a leading branch of European Union law: a conceptual approach 34

Shamrai V. V.
Constitutional law development of Ukraine in the context of European interstate integration: problems and prospects 43

CIVIL LAW AND CIVIL PROCEDURE; FAMILY LAW; INTERNATIONAL PRIVATE LAW

Guyvan P. D.
On the relationship between the conventional rights of the person to free expression of views and privacy. European law enforcement 48

Chvankin S. A.
The use of electronic documents as evidence in civil judicial proceedings 53

ECONOMIC LAW, ECONOMIC PROCEDURE LAW

Datsko K. P., Telichko O. A.
Anti-corruption compliance in business management 59

Kulak N. V., Shevchenko O. A. , Shevchenko T. O.
Specifics of pharmaceutical market development in Ukraine 63

Mishchenko V. S.
Social responsibility as a component of the legal model of sustainable development of Ukraine 67

EMPLOYMENT LAW; SOCIAL SECURITY LAW

Hudz A. O., Borychenko K. V.
Some aspects of ensuring the right of persons discharged from military service to recalculate the pension for years of service in connection with the increase in cash benefits 71

Diorditsa I. V., Shevchuk Ye. S.
Theoretical and legal issues of improving the procedure for resolving labor disputes..... 75

Kozin S. M.
To the problem of defining the concept and types of labor rights of migrants..... 79

LAND LAW; AGRICULTURAL LAW; ENVIRONMENTAL LAW; NATURAL RESOURCES LAW

Bredikhina V. L., Radionova P. S.
Environmental safety standards for water use: current state and ways of improvement..... 84

Karakhanian K. M.
Trends in the development of legislation in the field of alternative energy in Ukraine 90

Chumachenko I. Ye.
Programs of stimulating the development of alternative energy in Ukraine: legal problems and prospects 96

Yurkevych M. V.
Legal responsibility for the violation of forestry law in the Russian Empire in the latter half of the 19th – the beginning of the 20th century 102

ADMINISTRATIVE LAW AND PROCEDURE; FINANCIAL LAW; INFORMATION LAW

Bilokur Ye. I.
The definition of public administration: towards a framework for analysis 107

Bilous-Osin T. I., Panfilov O. Ye.
Administrative and legal support of distance studying in the field of higher education 112

Vovk P. V.
The influence of the nature of administrative cases on the procedural form of administrative proceedings 117

Voluyko O. M.
Community Policing strategy: philosophy, essence, basic principles and forms of implementation 122

Horishnia M. L.
Problems of conceptual development of archival law and archival legislation in the technotronic age summary 127

Kniaziev V. S.
Peculiarities of administrative and legal status of the customs warehouse manager 134

Kots D. V.
System of normative legal acts regulating the protection of information with limited access 138

Milienko O. A.
Dialectic and system methods of research of the essence of the concept of administrative act 143

Stets O. M.
Loss of the right to public service as a ground termination of public service legal relations 147

Striuk M. P.
On the question of definition of the concept of management of the security and defense sector of Ukraine 152

Tulyantseva V. A.
Extra-budget target funds of economic and environmental direction 157

CRIMINAL LAW AND CRIMINOLOGY; CRIMINAL EXECUTIVE LAW

Dovban I. M.
Individual measures for the prevention of crimes committing by public servants 161

Chalyi I. S.
The influence of the competence approach on the formation of the theory of social rehabilitation of former convicted persons..... 166

CRIMINAL PROCEDURE AND FORENSIC SCIENCE; FORENSIC ANALYSIS; OPERATIVE INVESTIGATIVE ACTIVITY

Kuzmenko O. V., Herus N. V., Karpiuk I. S.
The doctrine of the "fruit of the poisonous tree" in criminal procedural activity 171

Syvoded I. S.
Use of special knowledge and problems of appointment of forensic examinations in the investigation of intentional murder of service officials 176

INTERNATIONAL LAW

Mima I. V., Ivaniuk N. V.
Comparative legal analysis of the relationship between national and international law in the conditions of integration processes 181

JURIS
EUROPENSIS SCIENTIA

збірник наукових праць

Випуск 4/2020

Виходить чотири рази на рік

Українською, російською та англійською мовами

Коректор – Я. Вишнякова
Комп'ютерна верстка – С. Калабухова

Підписано до друку 03.12.2020 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 22,56, ум. друк. арк. 22,32.
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 0221/41.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018 р.)
65101, Україна, м. Одеса, вул. Інглезі, 6/1. Тел. +38 (048) 709 38 69, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua