

Національний університет  
«ОДЕСЬКА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ»



# ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

*збірник наукових праць*

науково-практичне юридичне видання

Випуск 2(27)



Видавничий дім  
«Гельветика»  
2019

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

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

**Головний редактор:**

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

**Заступник головного редактора:**

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

**Відповідальний секретар:**

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

**Редакційна колегія:**

*Некіт Катерина Георгіївна* – канд. юрид. наук, доцент

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

*Латковський Павло Павлович* – канд. юрид. наук, доцент

*Глиняна Катерина Михайлівна* – канд. юрид. наук, доцент

*Мазуренко Світлана Вікторівна* – канд. юрид. наук

*Dr. Michael Geistlinger* – професор (Австрія)

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

*Emre Sencer* – д-р, професор (США)

**Відповідальний за випуск:**

*О.П. Головка*

Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet вченою радою Національного університету «Одеська юридична академія» 26.03.2019 р. (протокол № 6)

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

Науково-практичний журнал «Прикарпатський юридичний вісник» зареєстровано Державною реєстраційною службою України (Свідцтво про державну реєстрацію друкованого засобу масової інформації серія КВ № 18118-6918Р від 16.08.2011 р.), внесено до переліку наукових фахових видань України з юридичних наук, відповідно до Наказу МОН України від 04.07.2013 р. № 893

**ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА**

УДК 340.12:396.2:347.962.1

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).178](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).178)**Ю. Ю. Боброва***кандидат юридичних наук, суддя,  
доцент кафедри правового забезпечення  
Військового інституту  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка***СУЧАСНЕ БАЧЕННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ҐЕНДЕРНОЇ РІВНОСТІ:  
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ ТА СУДОВОЇ ПРАКТИКИ**

Побудова українського суспільства на засадах рівності, у тому числі і за ознакою статі, базується на конституційному закріпленні ґендерного паритету та розумінні того, що на сьогодні рівність – це вже не розкіш [1]. Сьогодні виникає необхідність нівелювання дисбалансу між нормативним визначенням ґендерної рівності і реальними сучасними соціальними процесами, що характеризуються збереженням ґендерних диспропорцій практично у всіх сферах суспільного життя, не виняток у цьому аспекті і судова система.

Окремим аспектом у механізмі реалізації ґендерної рівності є ґендерна та антидискримінаційна експертиза проектів нормативних актів, які є не просто аналізом прав жінок, а дослідженнями умов забезпечення ґендерного паритету. Сьогодні ці види експертиз проводяться паралельно, але різними органами.

Так, ґендерна експертиза проводиться Мін'юстом та охоплює в середньому шість законодавчих актів щорічно (у 2015 році це були закони України «Про курорти», «Про туризм», «Про інноваційну діяльність», «Про індексацію доходів» тощо). Антидискримінаційна експертиза проводиться юридичною службою органу виконавчої влади, через що отримати систематизовану інформацію про її результати немає можливості. А за таких обставин суди часто відмовляються розглядати посилаючої сторони у справі на дискримінаційний характер припису нормативного акту, оскільки він проходив антидискримінаційну чи ґендерну експертизу, а тому презюмується його відповідність вимогам принципу недискримінації. Наприклад, у постанові окружного адміністративного суду м. Києва від 11 вересня 2014 року у справі № 826/9399/14 за позовом Всеукраїнської громадської організації «Точка опори» до Кабінету Міністрів України йдеться про те, що 3-тя особа вимагає визнання незаконними дій Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, а також бездіяльності Кабінету Міністрів Украї-

ни, що проявилась у непроведенні належного громадського обговорення та антидискримінаційної експертизи проекту постанови «Про ціни на природний газ, теплову енергію та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води для потреб релігійних організацій», яку було прийнято 21 травня 2014 року. Судом зазначено, що згідно з Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» порядок проведення визначеними у цій статті суб'єктами громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів визначається Кабінетом Міністрів України. Порядок проведення органами виконавчої влади антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 року № 61 «Питання проведення антидискримінаційної експертизи та громадської антидискримінаційної експертизи проектів нормативно-правових актів».

Згідно з п. 3 Порядку антидискримінаційна експертиза проводиться юридичною службою органу виконавчої влади під час проведення юридичної експертизи проектів актів. Абзацом 3 п. 1 пар. 37 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950, визначено, що центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів через міністра, надсилає завізований керівником органу проект акта Кабінету Міністрів разом з пояснювальною запискою, висновком про проведення антидискримінаційної експертизи, а також порівняльною таблицею (якщо проектом акта передбачено внесення змін до інших актів Кабінету Міністрів) відповідному міністерству для його погодження міністром. У пояснювальній записці до проекту постанови міститься п. 6-1 «Запобігання дискримінації», відповідно до якого у проекті постанови немає положень, які містять ознаки дискримінації. Розробником про-

екту нормативно-правового акта проводиться антидискримінаційна експертиза, тоді як її повторне проведення Кабінетом Міністрів України після отримання проекту нормативно-правового акта або перевірка проведеної розробником експертизи законодавством не передбачена. За таких обставин у суду відсутні підстави для висновку про те, що під час підготовки проекту постанови Кабінету Міністрів України № 198 «Про ціни на природний газ, теплову енергію та послуги з централізованого опалення і постачання гарячої води для потреб релігійних організацій» не були дотримані вимоги законодавства щодо проведення громадського обговорення та антидискримінаційної експертизи, з огляду на що підстави для задоволення позовних вимог у цій частині відсутні [2].

В іншій ситуації позивач звернувся до суду з позовом до Міністерства юстиції України, в якому просив визнати протиправною бездіяльність останнього щодо непроведення гендерно-правової експертизи запропонованого ним законопроекту та зобов'язати міністерство провести таку експертизу. Позивач звернувся до Президента України із заявою про забезпечення рівності у гідності та правах, в якій просив подати на розгляд Верховної Ради України проект закону України «Про внесення доповнень до деяких законодавчих актів України», що, на його думку, дасть можливість розглянути його скаргу на рішення Ірпінського міського народного суду Київської області від 23 грудня 1988 року та відновити його порушені під час незаконного звільнення з роботи права. Листом від 12 жовтня 2011 року № 22/117380-10 Управління з питань звернення громадян Адміністрації Президента України повернуло позивачу скаргу та додані до неї документи, посилаючись на те, що в силу ст. 106 Конституції України, ст.ст. 5, 12 Закону України «Про звернення громадян», ст. 6 Закону України «Про судоустрій та статус суддів» до повноважень Президента України не належить вирішення порушених ним питань. 15 листопада 2011 року позивач знову звернувся до Президента України з листом щодо розгляду поданої ним заяви від 4 жовтня 2011 року. 22 листопада 2011 року Управління з питань звернення громадян Адміністрації Президента України надіслало цього листа за належністю до Міністерства юстиції України для розгляду та надання відповіді позивачеві. Листом від 1 грудня 2011 року Міністерство юстиції України повідомило, що воно відповідно до наданих йому повноважень організовує розгляд звернень громадян та надає роз'яснення з питань, пов'язаних з діяльністю Міністерства юстиції України, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, а також стосовно актів, які ним видаються. Водночас позивача повідомлено про те, що відповідно до ст. 361 Цивільного

процесуального кодексу України рішення суду, що набрали законної сили, можуть бути переглянуті у зв'язку з нововиявленими обставинами з підстав, визначених ч. 2 цієї статті, а порядок звернення до суду у зв'язку з нововиявленими обставинами та процедура розгляду справи визначені главою 4 розділу V цього Кодексу. Окремо міністерство проінформувало про те, що суб'єктами права на конституційне подання з питань прийняття рішень Конституційним Судом України про визнання правового акта (його окремих положень) неконституційними є Президент України, не менше як сорок п'ять народних депутатів України, Верховний Суд, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, Верховна Рада Автономної Республіки Крим (стаття 40 Закону України «Про Конституційний Суд України»). На підставі зазначеного Міністерство юстиції України повернуло матеріали, додані до звернення [3]. Відмовляючи позивачу у задоволенні позову, суд першої інстанції, з висновком якого погодився і суд апеляційної інстанції, керувався тим, що у Міністерства юстиції України не виникло обов'язку щодо проведення гендерно-правової експертизи законопроекту «Про внесення доповнень до деяких законодавчих актів України» (про підстави оскарження у зв'язку з винятковими обставинами), який був доданий позивачем до звернення від 15 листопада 2011 року, оскільки позивач не є суб'єктом законодавчої ініціативи. Касаційна скарга 15 травня 2014 року теж була відхилена з огляду на те, що Порядок проведення гендерно-правової експертизи визначає Кабінет Міністрів України. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2006 року № 504 «Про проведення гендерно-правової експертизи» гендерно-правову експертизу чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів в усіх сферах законодавства, що стосуються прав і свобод людини, проводить Міністерство юстиції. Гендерно-правова експертиза проектів нормативно-правових актів проводиться як складова частина правової експертизи [3].

Згідно з пунктом 2 Положення про Міністерство юстиції України, затвердженого Указом Президента України від 6 квітня 2011 року № 395/2011 (в редакції на момент спірних правовідносин), яке визначає правовий статус Міністерства юстиції України, Міністерство юстиції України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Мін'юст України у своїй діяльності керується Конституцією та законами України, актами Президента України, Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України, а також дорученнями Президента України. У силу підпунктів 3, 5 пункту 4 Положення Мін'юст України відповідно до покладених

на нього завдань здійснює правову експертизу проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, які подаються на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи, нормативно-правових актів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, а також проводить гендерно-правову експертизу актів законодавства.

Згідно з пунктом 1 Розділу 3 Інструкції з проведення гендерно-правової експертизи, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 12 травня 2006 року № 42/5 (в редакції на момент спірних правовідносин), яка визначає механізм проведення гендерно-правової експертизи чинного законодавства та проектів нормативно-правових актів з метою встановлення їх відповідності принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, гендерно-правова експертиза проектів нормативно-правових актів проводиться як складова частина правової експертизи. Враховуючи викладене, колегія суддів погодилася з висновком судів попередніх інстанцій щодо відсутності підстав для задоволення позову, оскільки у Міністерства юстиції України не виникло обов'язку з проведення гендерно-правової експертизи законопроекту «Про внесення доповнень до деяких законодавчих актів України» (про підстави оскарження у зв'язку з винятковими обставинами), який був доданий позивачем до звернення від 15 листопада 2011 року до Президента України, надісланого за належністю до відповідача, а тому відповідачем не була вчинена бездіяльність щодо позивача [4].

Уперше про необхідність проведення гендерної експертизи чинного українського законодавства зазначено у Постанові Верховної Ради України про Рекомендації парламентських слухань «Становище жінок в Україні: реалії та перспективи» від 29 червня 2004 року № 1904-IV, де Кабінету Міністрів України рекомендовано розробити механізм здійснення гендерно-правової експертизи нормативно-правових актів з обов'язковим урахуванням принципу забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків [5].

Необхідно також зазначити, що Україна в умовах військового конфлікту відступила від низки зобов'язань у сфері прав людини. Проте суди та інші державні органи, до повноважень яких входить захист прав громадян, мають орієнтуватися на те, що відступ від зобов'язань не звільняє державу від обов'язку обґрунтовувати співрозмірність між заходами, що вживаються та дискримінують, і метою, яка при цьому має досягатися.

Зокрема, видається помилковою позиція суду, висловлена у справі, що розглядалася за позовом військовослужбовця, якому було відмовлено в наданні відпустки з догляду за дитиною до досяг-

нення нею трирічного віку. Суд, визнаючи таку відмову правомірною, вказав, що чинне законодавство України, коли йдеться про військовозобов'язаних, дозволяє надання такої відпустки тільки батькові, який виховує дитину без матері, а позивач не є батьком, який виховує дитину без матері. Суд також визнав необґрунтованим посилення позивача на рішення Європейського Суду з прав людини від 22 березня 2012 року у справі «К. Маркіна проти Росії» щодо дискримінації за ознакою статі. При цьому суд посилався на те, що Україною зроблено заяву про відступлення від зобов'язань за Європейською конвенцією з прав людини, що зумовлено особливим періодом в державі. Легітимною метою цієї заяви є захист національної та громадської безпеки [6]. Отже, суд вийшов за межі зробленої Україною заяви, відмовившись від застосування вимог Конвенції, які є обов'язковими для України, під приводом відступу Україною від своїх зобов'язань.

У справах про дискримінацію суд може звертатися до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини щодо надання висновків у порядку ст. 10 Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» [7], який у рамках здійснення парламентського контролю за дотриманням конституційних прав і свобод людини та громадянина не лише здійснює контроль за дотриманням принципу недискримінації, проводить моніторинг та узагальнює результати дотримання принципу недискримінації в різних сферах суспільних відносин, розглядає звернення осіб та/або груп осіб з питань дискримінації, а й надає висновки у справах про дискримінацію за зверненням суду.

У листі від 16 лютого 2015 року № 9-199/0/4-15 «Щодо необхідності отримання судами висновків Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справах про дискримінацію» Вищий спеціалізований суд України з розгляду цивільних і кримінальних справ звернув увагу судів, що з огляду на зміни, внесені Законом України від 13 травня 2014 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації» [8], з метою забезпечення належного використання встановлених законодавством заходів запобігання та протидії дискримінації суддям та за наявності ознак обмеження особи у визнанні, реалізації або користуванні її правами і свободами в будь-якій формі, що охоплюються поняттям «дискримінація», закріпленим у п. 2 ч. 1 ст. 1 Закону № 5207-VI, доцільно реалізувати повноваження зі звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для отримання відповідного висновку на підставі ч. 3 ст. 45 ЦПК. Повноваження суду щодо звернення до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для отримання

висновку в справах про дискримінацію може бути реалізоване як з ініціативи суду, так і за клопотанням сторони у справі. Розгляд справ про дискримінацію має бути здійснений з урахуванням процесуальних вимог про обов'язок доказування у цій категорії справ, які містяться в абзацах 2, 3 ч. 1 ст. 60 ЦПК (редакція чинна на момент звернення). Відповідно до ч. 1 ст. 60 ЦПК у справах про дискримінацію позивач зобов'язаний навести фактичні дані, які підтверджують, що дискримінація справді була. У разі наведення таких даних доказування відсутності дискримінації покладається на відповідача. У справах щодо звільнення, притягнення до дисциплінарної відповідальності чи застосування до працівника з боку керівника або роботодавця заходів впливу (переведення, атестації, зміни умов праці тощо) у зв'язку з повідомленням таким працівником про порушення вимог Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» іншою особою обов'язок доведення правомірності прийнятих при цьому рішень, вчинених дій покладається на відповідача. Під час розгляду справ про дискримінацію судам слід належним чином дотримуватися вимог Закону України «Про судовий збір», у п. 6-1 ч. 1 ст. 5 якого встановлено, що від сплати судового збору звільняються позивачі за подання позовів щодо спорів, пов'язаних із дискримінацією [9].

Доречно з цього приводу зауважує Л.О. Воронько про те, що передова європейська практика адміністрування гендерної рівності йде шляхом формування і практичного втілення ідеї гендерного цілепокладання в чинному законодавстві, сутність якої зводиться до планування цілі досягнення гендерної рівності за таких умов: гендерна рівність визнається ревалентною в кожному державному органі; ідея гендерної рівності набуває значення відправної основи під час побудови органів державної влади; обов'язковим є забезпечення внутрішнього контролю, щоб питання гендерної рівності не втрачалося в риториці чи рутинних справах органів державної влади [10].

Визначаючи шляхом анкетування рівень гендерної дискримінації у судах за методикою «Визначення гендерної дискримінації», адаптованої нами до суддівської діяльності, нам вдалося встановити, що жінки цінуються не однаково з чоловіками, хоча стереотипні установки щодо них змінюються на краще. Ми з'ясували, що відсутні програми рівних можливостей для чоловіків і жінок, не завжди існує адекватне ставлення до декретної відпустки тощо, а тому задля до досягнення гендерного паритету нам потрібно запровадити низку змін на реформ.

Гендерні проблеми мають обов'язково бути враховані у стратегіях та програмах сталого розвитку, зокрема тих, що стосуються судової гілки влади. Гендерна тема повинна відобразитися в Страте-

гії розвитку судової системи України в третьому тисячолітті як наскрізна проблема, що пронизує усі сфери життя суспільства та прямо пов'язана зі здійсненням справедливого судочинства.

### Література

1. Kring S. Guidelines on Gender in Employment Policies. Geneva, 2009. 128 p.
2. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/40511798> (дата звернення: 10.02.2019).
3. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38903747> (дата звернення: 10.02.2019).
4. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/38903747> (дата звернення: 10.02.2019).
5. Про Рекомендації парламентських слухань «Становище жінок в Україні: реалії та перспективи»: Постанова Верховної Ради України від 29 червня 2004 року № 1904-IV. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1904-15> (дата звернення: 10.02.2019).
6. Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/44809591> (дата звернення: 10.02.2019).
7. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 6 вересня 2012 року № 5207-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5207-17> (дата звернення: 10.02.2019).
8. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання та протидії дискримінації: Закон України від 13 травня 2014 року. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1263-18> (дата звернення: 10.02.2019).
9. Щодо необхідності отримання судами висновків Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини у справах про дискримінацію: Лист Вищого спеціалізованого суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ від 16 лютого 2015 року № 9-199/0/4-15. URL: <http://consultant.parus.ua/?doc=09HHOF9E98> (дата звернення: 10.02.2019).
10. Воронько Л.О. Принципи гендерної політики в системі державного управління: поняття, сутність, характеристика: підручник. Запоріжжя, 2011. 132 с. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej15/txts/12VLOPSH.pdf> (дата звернення: 10.02.2019).

### Анотація

**Боброва Ю. Ю.** Сучасне бачення реалізації гендерної рівності: проблеми теорії та судової практики. – Стаття.

У статті актуалізується питання окремих теоретичних аспектів реалізації гендерної рівності та висвітлюються її проблеми в судовій практиці. Зауважується, що у цілому законодавство України характеризується як недискримінаційне. Однак проблема здебільшого полягає у практиці його правозастосування. Ігнорування відповідних положень, наявність лише формальних посилань на них, гендерно-нейтральний підхід до судового розгляду справ, пов'язаних із захистом прав жінок, призводять до того, що право на рівний доступ до правосуддя порушується. Суди не завжди можуть ідентифікувати ті випадки, коли порушення прав та законних інтересів жінки стає наслідком дії дискримінаційних положень законодавства. Часто трапляється, що суд не може вийти за межі позовних вимог позивача, оскільки останній не посилається на дискримінацію. Необхідним підґрунтям розгляду судами

таких справ має стати нормативно-правова база міжнародних та національних документів щодо реалізації принципу гендерної рівності, рішення ЄСПЛ, розуміння суті дискримінації за ознакою статі, її властивостей та характерних ознак у поєднанні із соціальними стереотипами їх маскування та наявного механізму правового регулювання. За таких обставин роль суддів у забезпеченні належної практики застосування антидискримінаційного законодавства України стає ключовою. Дієву реалізацію принципу гендерної рівності у правосудді слід розпочати з підвищення рівня демократичності самих гендерно-правових відносин та побудови їх на засадах саме принципів гендерного паритету. До вирішення проблеми слід підходити комплексно, поєднуючи досягнення науки та впровадження гендерного підходу в усі сфери державної політики і сфери управління, судочинства через удосконалення й оцінку процесів прийняття рішень, створення законодавства, вироблення стратегічної політики та програм у всіх сферах і на всіх рівнях.

*Ключові слова:* гендер, гендерна рівність, суд, суддя, дискримінація.

### Summary

**Bobrova Yu. Yu. A contemporary vision for the implementation of gender equality: the problems of theory and court practice.** – Article.

The article updates the issues of certain theoretical aspects of gender equality implementation and highlights its problematic issues in court practice. It is noted that in general, the legislation of Ukraine is characterized as non-discriminatory. However, the problem for the most part lies in the practice of its enforcement: ignoring the

relevant provisions, having only formal references to them; The gender-neutral approach to litigation on the protection of women's rights leads to the violation of the right to equal access to justice. Courts may not always identify cases where a violation of the rights and legitimate interests of a woman results from discriminatory provisions of the law; there is often a situation where the court cannot go beyond the claim of the claimant and because the latter does not invoke discrimination. The necessary basis for the consideration of such cases by the courts should be the legal framework of international and national documents on the implementation of the principle of gender equality; ECHR decision, understanding of the essence of the process of discrimination based on sex, its properties and characteristics in combination with the social stereotypes of their disguise and the existing mechanism of legal regulation. In such circumstances, the role of judges in ensuring good practice in the application of the anti-discrimination legislation of Ukraine becomes crucial. Effective implementation of the principle of gender equality in justice should begin by enhancing the level of democracy of gender-legal relations themselves and building them on the basis of the principles of gender parity. The solution to the problem should be approached in a comprehensive way, combining the achievements of science in solving gender issues, implementing a gender approach in all spheres of public policy and administration, judiciary through improvement and evaluation of decision-making processes, creation of legislation, development of strategic policies and programs in all spheres and in all spheres. levels.

*Key words:* gender, gender equality, court, judge, discrimination.

УДК 340.12  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).179](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).179)

**С. О. Опішняк**  
*студентка юридичного факультету  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## АНТРОПОЛОГІЯ ВЛАДИ: СТАНОВЛЕННЯ УЯВЛЕНЬ ТА СУЧАСНИЙ СТАН

Влада є невід'ємною складовою частиною будь-якої держави, оскільки саме здійснення владного впливу забезпечує належну організацію суспільства та підтримання правопорядку. Деякі дослідники висловлюють думку, що влада є опорою всіх соціальних відносин. З одного боку, ми живемо у період, коли в суспільстві через низку суб'єктивних та об'єктивних факторів сформувалось негативне ставлення до державної влади, що породжує правовий нігілізм та небажання дотримуватись імперативних приписів держави зі сторони громадян. З іншого боку, це також час докорінної зміни соціального розвитку та соціально-політичної організації життя, утвердження такого інституту, як громадянське суспільство.

Тому важливо дослідити походження феномена влади і, виходячи з отриманих результатів, підтвердити чи спростувати тезу, що влада породжена не лише певними соціальними факторами, а й випливає з самої природи людини, її потреб, інтересів. Вивчення проблеми правової антропології влади дасть змогу визначити співвідношення людини та влади, зрозуміти, чи є обґрунтованим їхнє отождолення та приписування владі властивостей антропного характеру.

Державна влада як здатність держави за допомогою певних засобів здійснювати вплив на поведінку суб'єктів є досить дослідженою, однак доволі мало уваги було присвячено саме вивченню сутності та природи явища влади з правової точки зору. Перші спроби дати визначення поняття «влада» були зроблені Платоном та Аристотелем, у подальшому цю тему досліджували філософи доби Просвітництва, а саме Т. Гоббс та Г. Спенсер. Значним є внесок у дослідження цього питання робіт В.Ф. Халіпова, який дав визначення антропології влади як науки про владу над людьми, що спирається на соціоприродні дані, здібності та можливості людини [1, с. 248]. В.В. Бочанов присвятив двотомну працю під назвою «Антропологія влади. Хрестоматія політичної антропології» власному дослідженню та зібранню робіт інших авторів, що вивчали виникнення феномена влади в суспільстві, її функціонування в різних культурах на різних рівнях соціальної ієрархії з ідеологічного, психологічного та символічного аспектів. І, звичайно, не можна не згадати В.В. Завальнюка, що написав цикл статей на тему юридичної антропології влади, в яких, досліджуючи цю про-

блему, дійшов висновку, що антропологічний підхід відкриває нетрадиційні шляхи до осмислення відносин особистості та державної влади [2, с. 9].

Метою пропонованої статті є виокремлення антропологічних підходів до розуміння влади серед теорій походження держави і влади, формування пропозицій щодо вдосконалення цього розуміння в сучасній правовій науці, обґрунтування власного антропологічного доктринального бачення влади в площині права, визначення сфер, в яких можливе застосування антропологічного підходу до дослідження влади.

Влада відіграє суттєву роль в існуванні людини, оскільки вона супроводжує її не лише у сфері державної організації та управління, але й у багатьох інших: це влада батьків над дитиною, роботодавця над підлеглим, церкви над релігійною особою та навіть у стосунках між двома друзями проглядається більший вплив одного на іншого. Такий погляд на відносини, що нас оточують, змушує поставити перед собою питання, якою є природа влади. Відповідь на це питання намагаються знайти в межах науки антропології права. В.В. Завальнюк у своїх працях висловив думку, що саме наука антропології влади, по-перше, охоплює сукупність уявлень про існування людини у світі влади, по-друге, про сприйняття влади підвладними і, по-третє, здатна похитнути нібито незаперечну істину про виключно соціальну природу державної влади та протистояти поширенню уявлень про державу як суто бюрократичний та/або правовий режим. Юридична антропологія звертає увагу саме на те, що влада, в тому числі і державна, породжена не тільки соціальними факторами, але і природою людини, її інстинктами, потребами, почуттями, інтересами [2, с. 5]. Наслідком цього є те, що влада «олюднюється», тобто отождолюється з певним живим організмом, якому притаманні основні риси людини як біологічної та соціальної істоти.

Варто зазначити, що антропологічне розуміння влади є одним із найдавніших підходів в історії правової та державницької думки. Його можна простежити в різних теоріях походження держави і влади, зокрема в органічній, психологічній, біхевіористській, договірній та патріархальній. Звичайно, об'єднання ідей у певні теорії є умовним, оскільки одне вчення може містити ознаки кількох різних теорій, проте в нашому дослі-



дженні важливим є те, що кожна з цих концепцій містить риси антропологічного розуміння державної влади.

Відповідно до органічної теорії, держава – це організм, який народжується, живе, старіє і вмирає. Деякі елементи організму містилися в роботах Платона. Для нього суспільство являє собою «велику людину», якусь самостійну реальність, що має свою внутрішню гармонію, особливі закони рівноваги. Платон порівнював структуру і функції держави зі здатністю і характеристиками людської душі, в ідеальній державі він бачив справедливую людину, яка має ті самі інтелектуальні здібності та пристрасті, що й людина.

За Арістотелем, держава в багатьох відношеннях нагадує живий людський організм і на цій підставі він заперечував можливість існування людини як істоти, ізольованого від суспільства. Свої погляди Арістотель аргументував таким порівнянням: як руки і ноги, відняті від людського тіла, не можуть самостійно функціонувати, так і людина не може існувати без держави.

У сучасному розумінні основні положення органічної теорії були сформульовані ще на початку XIX ст. представниками європейського консерватизму Е. Берком, Ж. де Местром, Л. де Лабанд та іншими авторами. В основі різних її варіантів лежать уявлення про державу як про живий організм, що складається з невіддільних один від одного складових частин, якими є різні стани, колективи, інститути тощо, об'єднані єдиною волею і спільними інтересами [3].

Надалі найважливіші положення цієї теорії були сприйняті також представниками інших течій європейської суспільно-політичної думки, зокрема Г. Спенсером, який вважав державу результатом органічної еволюції, різновидом якої є еволюція соціальна. Згідно з його підходом, жива істота, людина, суспільство та його політична організація, тобто держава, володіють рисами схожості та відмінності. Держава – це суспільний організм, що складається з окремих людей, подібно до того, як живий організм складається з кліток. Важливою стороною теорії є твердження, що держава утворюється одночасно зі своїми складниками – людьми і буде існувати, поки існує людське суспільство. На думку Спенсера, воля держави виражається в законах, уряд отожднюється з мозком, робітники і селяни – з ногами і руками, а рухи і зв'язки – з нервами [4]. Таким чином, у межах органічної теорії влада прирівнюється до живої істоти, що має свої думки, почуття, бажання, складається з певних частин, що не можуть існувати одна без одної, а отже, хоча антропологія влади почала виокремлюватись науковцями як самостійна наука порівняно нещодавно, перші елементи антропологічного підходу до розуміння влади виникли ще за часів античності.

Патріархальна теорія ґрунтується на положенні, що держава виникла з патріархальної сім'ї в результаті її розростання та об'єднання сімей у племена, союзи племен, народності (цьому сприяло збереження переказу про їх загальне виникнення). Риса цієї теорії є і у вченні Аристотеля, за яким селища, що утворилися, утворили державу. Держава виникає як результат природного потягу до сімейних взаємин, спілкування, а влада государя (монарха) є продовженням влади батька (патріарха) в сім'ї, що має державно-власницький характер на зразок домовласницького [5]. Конфуцій також розглядав державу як велику сім'ю, тобто держава – це споріднені зв'язки людських істот. Як він стверджував, влада має ґрунтуватися не на безликому і загальному законі, що заснований не на свавіллі тирана, а на мудрості добродісного правителя, який є батьком народу [3].

Найяскравішим представником патріархальної теорії є англійський мислитель XVII ст. Р. Фільмер у праці «Патріархія, або Захист природного права королів» (1642). Ґрунтуючись на Біблії, він сформулював положення, згідно з яким першолюдина Адам як родоначальник людства був першим батьком і першим монархом. Вихідною формою правління, встановленої Богом і заснованої на божественному праві, є монархія [3]. Отже, кожен із прихильників цієї теорії отожднював державну владу з однією людиною, а значить, владі з точки зору патріархальної теорії притаманні усі властивості людської істоти: характер, бажання, здатність мислити тощо. Згідно з цим підходом, влада не може існувати окремо від особи, оскільки сама людина її уособлює.

Психологічна теорія подана ідеями Г. Гарда та Л. Петражицького. Суть теорії полягає в утвердженні психологічної потреби людини проживати в рамках організованого суспільства, а також із почуттям необхідності колективної взаємодії. Її прибічники визначали суспільство і державу як суму психічних взаємодій людей та їх різних об'єднань. Вони вважали, що суспільство і держава є послідовністю психологічних закономірностей розвитку людини. Психіка людини, її імпульси та емоції визначають головну роль не тільки у пристосуванні людини до умов, що змінюються, але й у виникненні держави і права [4]. Антропологізм у межах психологічної теорії виявляється в тому, що влада визначається як прояв властивостей людської психіки, потреби підкорятися, усвідомлення залежності від еліти, розуміння справедливості визначених варіантів дії і відносин, а також природної потреби людини наказувати. Можна сформулювати головну тезу цієї теорії: людина не може існувати без влади.

Біхевіористська теорія (від англ. behavior «поведінка») розглядає владу як особливий тип поведінки людей, коли одні домінують (панують)

над іншими, а інші підпорядковуються їм. Влада зводиться до взаємодії людей, базується на можливості зміни поведінки індивідів. Влада розглядається як першопричина, як детермінанта дії особи. Звідси і висновок про необхідність контролю, здійснення впливу на поведінку людей. Так, американський дослідник Б. Скіннер розглядав людину як пасивний об'єкт, не здатний до ініціативи, зате з природними задатками підпорядковуватися. Він обґрунтував необхідність цілеспрямовано впливати на людей для одержання бажаної зміни їхньої поведінки. Ці ідеї було використано в деяких урядових програмах, спрямованих на зміну поведінки людей, включаючи і сферу політичних відносин [6]. Таким чином, антропологічний вимір влади полягає в тому, що вважається, що влада є рушійною силою будь-яких дій людини, незалежно від того, яку позицію особа у відносинах займає: управляє чи підпорядковується.

Договірна (природно-правова) теорія, представниками якої є Г. Гроцій, Б. Спіноза, Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, Я. Козельський, М. Радіщев, І. Кант, ґрунтується на ідеї виникнення держави в результаті угоди (договору) як акту розумної волі людей. Об'єднання людей в єдиний державний союз розглядається як природна вимога збереження людського роду і забезпечення справедливості, свободи і порядку.

Всі вони розглядали державу як продукт людського розуму і діяльності, зумовленої прагненням людей до виживання. Можна виділити два варіанти договору державотворення, запропонованих представниками цієї теорії:

1) договір між правителем і людьми (Т. Гоббс), коли правителю передається частина природжених прав, які він повертає громадянам зі своїх рук після державотворення і виступає їх гарантом (суспільний договір-підпорядкування);

2) договір людей один з одним, усіх з усіма (Ж.-Ж. Руссо), що передбачає невідчуження, збереження природних прав за індивідами при укладанні договору одного з одним про державотворення (суспільний договір-об'єднання). У будь-якому разі передбачається забезпечення природних прав і свобод особи в межах держави – це визначає прогресивність варіантів цієї теорії.

Договірною теорією звертається увага на індивідуалістичні засади на ранніх етапах життя людства, розвиненість розуму людей періоду переходу до державності від «природного стану», усвідомленість їхнього підходу до необхідності вступу в договір про утворення держави [5]. Антропологізм полягає у тому, що вважається, що люди уклали між собою договір, відповідно до якого наділили окремих осіб владою для здійснення певних функцій.

У цієї теорії є чимало противників, які наполягають на тому, що нею перебільшується розвиненість розуму людей, однак варто згадати про деякі

історичні події. Наприклад, англійські пуритани, що прибули до Північної Америки на кораблі «Мейфлауер» у 1620 р., уклали між собою договір про заснування власної колонії, а також взяли на себе обов'язок дотримуватись законів, що існують на благо колонії.

Ми перерахували основні теорії, в яких значною мірою простежується антропологічний підхід до походження влади. Однак в інших теоріях так чи інакше також проглядається антропологічний підхід. Зокрема, представники багатофакторної та олігархічної теорій (Ф.Ф. Кокоскін, М.М. Ковалевський, Б. Шантебу) повністю або частково пов'язували причини виникнення держави з тими здібностями, які первісна людина бачила у племінних ватажків, жерців, шаманів, чаклунів, адже вони могли робити щось таке, на що були нездатні усі інші. Їхня «магічна сила» робила громаду залежною від їхньої діяльності, що й стало зародком державної влади [7, с. 210]. З огляду на викладене можна зробити висновок, що категорія «походження держави та влади» з усіх елементів теорії держави зазнала великого впливу антропологізму.

Важливо також згадати, що з позицій правової антропології можна охарактеризувати форму держави, хоча загальноприйнятним є визначення як системи форм інституційної, територіальної і політичної організації та здійснення державної влади в країні, яке, як правило, ніколи не включає антропологічної складової [5]. На думку В.В. Завальнюка, така відсутність суттєво збіднює, зокрема визначення державного режиму, який тісно співвідноситься з державною владою. Наприклад, тоталітарним можна вважати лише той режим, який передбачає певні людські властивості правителя: наявність у нього харизми лідера, здатності нав'язувати свою волю та свою ідеологію підвладним не раціональними способами, а навпаки. Здавалось би, що обожнювання політичних лідерів має суто психологічний вимір і не має нічого спільного з правом, однак насправді він має і юридичний вимір, оскільки може закріплюватися у антропоморфній титулатурі. Яскравим прикладом слугує титулатура Й. Сталіна «Батько народів», що набула характеру офіційної [2, с. 7], або титул, що носили китайські імператори, – «Син неба».

Антропологічний підхід до визначення походження та сутності влади застосовується і в наш час. Виявляється це в тому, що часто суспільство ототожнює державну владу з конкретними людьми і, таким чином, приписує їй певні прагнення, бажання, цілі тощо. В.В. Завальнюк зазначає, що в суспільній правосвідомості державі приписуються властивості, що можуть бути притаманними лише людині як біологічній та соціальній істоті:

1) наявність власних інтересів, що згідно з поширеним переконанням у суспільстві йдуть у розріз з інтересами самого народу, хоча і суперечить сутності демократії;

2) здатність викликати почуття та емоції (заздрість, любов, ненависть, неповагу, шану тощо). Це зумовлюється тим, що ставлення населення до конкретних політичних сил, які зосередили в своїх руках політичну владу в конкретній історичній відрізку часу, трансплюється на ставлення до держави як інституту загалом;

3) здатність підтримувати певні стосунки з іншими державами, які притаманні саме людським відносинам, зокрема такі як дружба чи ворожість.

З огляду на це можна дійти висновку, що в суспільній думці державна влада набуває ознак людини через те, що вона ототожнюється з конкретними людьми, які в певний історичний період обіймають найвищі державні посади (президент, канцлер, прем'єр-міністр тощо) та з політичною силою, яка має більшість у представницькому органі влади. Схожу ідею висловив Л.С. Маммут, який стверджує, що в пам'яті суспільства державність закарбовується в одній із двох іпостасей: або у вигляді якоїсь асоціації індивідів, або у вигляді окремої особи [8, с. 85–97].

Не варто вважати, що антропологічний підхід має значення лише в межах доктринального дослідження держави та влади. Насправді він застосовується і на практиці. В.В. Завальнюк наводить як приклад антропологічний вимір державних інститутів та державної служби, що застосовується законодавцями. Це виявляється у нормативних вимогах, що встановлюються для обійняття певної посади: це досягнення певного віку, певний рівень компетентності, стаж роботи, доброчесність тощо [2, с. 7]. Наприклад, в Австрії на посаду судді може бути призначений лише дієздатний австрійський громадянин із бездоганною репутацією, який завершив повний курс юридичної освіти в університеті (з отриманням диплому), має не менше одного року судової практики та отримав позитивну характеристику не менше трьох суддів наставників [9, с. 350]. Якщо говорити про Велику Британію, то є ще один важливий аспект: колегія для розгляду справ про правопорушення дитини має містити хоча б одного суддю-жінку [10, с. 89].

Це означає, що антропологічний вимір стосується не лише певних психологічних властивостей людини, що переносяться на інститути влади, але і деяких фізичних ознак. До них можна зарахувати стать, расу, вік, національність тощо. Оскільки питання гендерної рівності є дискусійною проблемою у наш час, хотілось б розглянути антропологічний вимір саме на цьому прикладі.

Чимало дослідників стверджують, що гендерні відносини не можна розглядати окремо від питання влади, адже множинні маскуліності (як і

фемінності) не можуть бути рівними. Владний вимір гендерних відносин пронизує як громадську, так і приватну сфери суспільства [11, с. 6]. Дослідник Р. Коннел під структурою влади розуміє не тільки державу, але й усю ієрархію виробничих, владних відносин і відносин катексису (емоційні відносини). Тому йдеться не лише про розподіл політичної влади у суспільстві, а й про весь спектр владних відносин, стрижень яких становить зв'язок влади і сили з маскуліністю [12]. В аспекті співвідношення влади та гендеру найважливіше зазначити, що навіть у наш час залишились гендерні стереотипи, які визначають, яким має бути місце чоловіка та жінки в суспільстві, управлінні державою тощо.

Дослідники виокремлюють три групи гендерних стереотипів. Перша група гендерних стереотипів базується на відповідних уявленнях про психологічні риси та якості особистості чоловіків і жінок. Згідно з цими стереотипами, чоловіки і жінки є протилежностями, тобто чоловікам приписується активне, творче начало, здатність розв'язувати проблеми, застосовувати розвинене логічне мислення та власну компетентність; жіноче ж начало – природно-репродуктивне, і тому жінка має бути покірною, залежною.

Воснову виокремлення другої групи гендерних стереотипів покладені соціальні начала. Ця група стереотипів закріплює професійні ролі чоловіків і жінок. Для жінки головними є ролі сімейні (дружина, мати, господарка), а для чоловіка – ролі професійні.

До третьої групи гендерних стереотипів вчені зараховують стандартизовані уявлення, що пов'язані з відмінностями у змісті праці – жіночої і чоловічої. Місце жінки – у сфері виконавчої та обслуговуючої праці, чоловіка – у сфері інструментальної праці, тобто творчої та керівної.

Усі три групи стереотипів тісно переплетені між собою, мають міцні позиції в суспільстві, а тому суттєво впливають на нього. При цьому часто вплив є латентним і тому дуже важко піддається коригуванню [13]. Це виявляється в тому, що на нормативному рівні в Україні та більшості інших державах світу закріплена рівність чоловіків та жінок, однак на ментальному рівні в суспільній свідомості настільки міцно вкоренились гендерні стереотипи, що часто особа, заангажована певними переконаннями, не усвідомлює те, що діє під їхнім тиском.

Унаслідок існування стереотипів, що склались історично, у державному управлінні потерпає не тільки жінка, а й державна служба, суспільство, оскільки недостатньо використовується жіночий інтелектуальний потенціал з огляду на нерівне представництво жінок і чоловіків на вищих керівних посадах в органах державної влади. Жінки в Україні становлять більшість населення і мають

справляти відповідний вплив на прийняття політичних рішень. Це, як підкреслюють науковці, уже питання демократії. Варто наголосити: інтереси чоловіків і жінок через їхні фізичні розбіжності не можуть збігатися, тому одні не можуть представляти інших. Українські реалії свідчать, що жіночі погляди часто не беруться до уваги. У результаті склалася ситуація, що негативно впливає на психологічний, економічний і політичний стан усього українського суспільства [14].

В.В. Завальнюк визначає також частиною вивчення антропології влади міф. У наш час поширеною є думка, що міфи давно залишились у минулому і людство у своєму розвитку дійшло до того рівня, коли міфи не справляють ніякого впливу на суспільство. Насправді, це хибне переконання, оскільки йдеться не про ті найдавніші міфи, які пояснювали виникнення світу та людини, а про політичні міфи, які хоча і є надзвичайно поширеними, часто залишаються поза увагою. Вони є впливовим засобом політичної зброї, здатної підкорити, згрупувати й спрямувати людей у стратегічному напрямі. Існують різні визначення політичного міфу, зокрема визначення А. Цуладзе найкраще відображає саме антропологічний вимір влади: це міф, що використовується для реалізації політичних цілей (боротьба за владу, легітимізація влади, здійснення політичного панування, також ним зазначається, що міф дає нам змогу здійснювати комунікацію із зовнішнім світом [15].

Надзвичайно актуальним нині є міф «про рятівника-месію», котрий використовується під час кожних передвиборчих перегонів. Кандидат, навколо якого створюється цей міф, сприймається як людина, що, за умови приходу її до влади, зможе вивести країну з кризи або складного становища. Цей міф ґрунтується на архетипі «героя». Таким чином, суспільство на рівні підсвідомості починає поважати цю людину без огляду на справжні вчинки, навколо неї формується ореол народної любові, а тому влада і всі здобутки асоціюються з нею, незалежно від реальної діяльності цієї особи. Яскравим прикладом такого міфу є вже згадувана історична постать Й. Сталін, крім нього, Михайло Горбачов та чимало інших політичних лідерів.

Політичні міфи значною мірою впливають на сприйняття суспільством державних інститутів. Цю думку можна конкретизувати на прикладі сучасного стану такого державного інституту, як прокуратура України. Впродовж тривалого часу в медіа-просторі наполегливо створювався негативний «імідж» цього державного органу та його працівників, навіювалась думка, що всередині процвітає корупція та аморальність, і хоча мало що з цього підтверджувалось фактами, в результаті в суспільстві сформувалось негативне ставлення до цього інституту та всіх його працівни-

ків, особливо серед тих, хто ніколи не стикався з його роботою та не знає, в чому вона полягає. Таким чином, у свідомості населення було створено «спільного ворога», з яким потрібно боротись. Як наслідок, реформування прокуратури відіграє роль відволікаючого маневру, що на якийсь час «зачаровує свідомість» і відволікає увагу від відсутності вирішення нагальних проблем. До того ж підтримка населення певним чином «легітимізує» всі ті порушення основних принципів українського законодавства та міжнародного права, які здійснюються під час проведення реформування. Важливо також звернути увагу на те, що такий політичний міф породжує деформації правосвідомості в суспільстві, що згодом може спровокувати гірші наслідки, тому необхідно максимально зважено ставитись до цієї сфери антропології влади.

Антропологічний підхід до розуміння влади зумовлює незвичайні для класичної юридичної науки шляхи осмислення та дослідження держави та співвідношення індивідуальної особи та влади. Як видається, крізь призму антропології влади можна досліджувати не лише онтологію влади, але й сприйняття держави та влади суспільством, здійснювати нетрадиційний для юридичної науки аналіз низки правових категорій, наприклад форму держави. Крім того, антропологічний вимір дає змогу удосконалити законотворчий процес, оскільки звертає увагу на поки що декларативне гасло, що держава існує для людини, а її основним завданням є забезпечення інтересів цієї людини. Застосування антропології влади у формуванні державних інститутів забезпечить удосконалення їхнього функціонування шляхом встановлення максимально обґрунтованих та оптимальних нормативних вимог до працівників. З огляду на викладене видається, що явище антропології влади є цілковито позитивним і має стати плідним напрямом для подальших досліджень, однак варто не забувати про певні застереження, зокрема про те, що такий аспект антропологічного вивчення влади як міф може призвести до нецільового використання результатів дослідження, наприклад для успішного маніпулювання суспільною свідомістю.

### Література

1. Халипов В.Ф. Кратология как система наук о власти : монография. Москва : Республика, 1999. 303 с.
2. Завальнюк В.В. Юридична антропологія влади. *Методологія теорії та практики юриспруденції. Юридичний вісник*. 2013. № 4. С. 5–9.
3. Гаджиев К.С. Введение в политическую теорию. Учебник для академического бакалавриата. *Юрайт*. 2018. URL: [https://stud.com.ua/42899/politologiya/vstup\\_u\\_politichnu\\_teoriyu](https://stud.com.ua/42899/politologiya/vstup_u_politichnu_teoriyu)
4. Віхров О.П. Теорія держави і права: курс лекцій [Текст] : навч. посібник. Чернівці : Десна Поліграф. 2015. 303 с. URL: [https://pidruchniki.com/84511/pravo/teoriya\\_derzhavi\\_i\\_prava](https://pidruchniki.com/84511/pravo/teoriya_derzhavi_i_prava)

5. Скакун О.Ф. Теорія права і держави. Підручник. *Правова єдність. Алерта*. 2016. URL: [https://pidruchniki.com/1262091843012/pravo/teoriya\\_prava\\_i\\_derzhavi](https://pidruchniki.com/1262091843012/pravo/teoriya_prava_i_derzhavi)

6. Кирилюка Ф.М. Політологія. Навчальний посібник. Київ : Здоров'я, 2004. 776 с. URL: <http://www.info-library.com.ua/books-book-137.html>

7. Завальнюк В.В. Антропологізація права: традиції та сучасність : монографія. Одеса : Юрид. л-ра, 2013. 352 с.

8. Мамут Л.С. Образ государства как алгоритм политического поведения. *Общественные науки и современность*. 1998. № 6. С. 85–97.

9. Марцинкевич А.М. Вимоги до кандидата на посаду судді: зарубіжний досвід. *Наукові записки Львівського університету бізнесу та права*. 2011. Вип. 7. С. 349–354.

10. Апарова Т.В. Суды и судебный процесс Великобритании. Англия, Уэльс, Шотландия. Москва : Трида Лтд, 1996. 157 с.

11. Бабухіна С.А. Гендер і влада: український політичний контекст. *Сучасне суспільство: політичні науки, соціологічні науки, культурологічні науки*. 2015. С. 4–12.

12. Коннелл Рэйвин. Гендер и власть. Общество, личность и гендерная. Москва : Новое литературное обозрение. 2015. 432 с.

13. Поняття та сутність гендеру. Основні парадигми інтерпретації гендерних відносин. URL: [http://cpk.org.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=670](http://cpk.org.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=670)

14. Воронько Л.О. Гендерна політика в системі державної служби: поняття і сутність. URL: <http://academy.gov.ua/ej16/txts/12VLOSPS.pdf>

15. Цуладзе А.М. Политическая мифология. Москва : Изд-во «Эксмо», 2003. 384 с.

#### Анотація

**Опішняк С. О. Антропологія влади: становлення уявлень та сучасний стан.** – Стаття.

У статті досліджено проблему науки антропології влади, а саме становлення перших уявлень про неї та сучасні погляди науковців.

Актуальність вибраної теми зумовлюється тим, що в умовах докорінної перебудови соціально-політичної організації держави важливо розуміти співвідношення людини та влади, а також визначити причини та доцільність ототожнення в суспільній свідомості інституту влади з живою істотою та наділення його антропними властивостями.

Метою цієї наукової статті є виокремлення антропологічних підходів до розуміння влади в межах теорій походження держави і влади, формування пропозицій щодо вдосконалення цього розуміння у правовій науці, визначення сфер, в яких можливе застосування антропологічного підходу до дослідження влади.

Аналізуються основні теорії походження держави та влади, що містять у собі антропологічний підхід до розуміння феномена влади. На основі цього встановлено, що антропологічний підхід є одним із найдавніших підходів в історії правової та державницької думки, а також те, що категорія «походження держави та влади» з усіх елементів науки теорії права та держави зазнала найбільшого впливу антропологізму.

Аргументується, що з позицій антропології можна охарактеризувати форму держави, загальноприйнятне визначення якої ніколи антропологічної складової частини не включає.

Розглядаються причини наділення інституту влади в суспільному сприйнятті суто людськими властивостями. Основною причиною встановлено ототожнення

в суспільній думці влади з конкретними людьми, що обіймають найвищі посади, чи політичною силою, котра має більшість у представницькому органі влади.

Визначається практичне значення антропологічного виміру влади. Він застосовується під час законотворчої діяльності, зокрема при встановленні нормативних вимог для зайняття певної посади, відображається в питаннях гендерної, расової, національної рівності.

Обґрунтовано, що антропологічний вимір активно застосовується у політиці у процесі формування так званих політичних міфів, а тому потрібно пам'ятати про певні застереження, оскільки результати дослідження антропології влади можна використовувати не за цільовим призначенням, а для маніпуляції суспільною свідомістю.

**Ключові слова:** правова антропологія влади, походження влади, природа та сутність феномена влади, антропні властивості влади, антропологічний вимір влади.

#### Summary

**Opishniak S. O. Anthropology of power: incipience of conceptions and current state.** – Article.

The issues of an anthropology of power, especially the incipience of the first conceptions and current views of scientists, are investigated in this paper.

The relevance of chosen subject is caused by the fact, that in the context of fundamental reformation of the social-political organisation of the state, it is important to realize the correlation of person and power, to determine the reasons and expedience how to identify the institution of power and a living being in the social consciousness, to determine the reasons of the providing the power with the anthropic characteristics.

The purpose of this scientific paper is distinguishing of anthropological approaches to understanding the concept of power within the framework of existing theories of origin of state and power, formulation of proposals regarding the improvement of this understanding within the science, determination of the fields, in which it is possible to apply the anthropological approach to research of power.

Fundamental theories of origin of state and power, which contain the anthropological approach to understanding the concept of power are analysed. It is ascertained, that the anthropological approach is one of the most ancient approaches within the science of the history of legal and political doctrine and that the category “origin of state and power” is the most influenced by the anthropology among other legal scientific categories.

It is reasoned that it is possible to characterise the form of state from the position of anthropology, regardless of the fact that widely used definition or the form of state does not include the anthropological aspect.

The reasons of the providing the institution of power with the humane characteristics are determined. It is established that the identification of power with specific people, who occupy a high post, or political party is the main factor, which causes this phenomenon.

The practical significance of the anthropological approach is considered. It is applied during the legislative process, particularly in case of the establishment of statutory requirements to candidates to apply for posts. It is also reflected in the issues of racial, gender or national equity.

It is proved that anthropological approach is actively used in politics during the process of creation of political myths. It is important to keep in mind that the results of anthropological research of power can be used not for the right purpose, but to successfully manipulate social consciousness.

**Key words:** anthropology of power, origin of power, nature and essence of the phenomenon of power, anthropic characteristics of power, anthropological approach to power.

УДК 340.01;340.134

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).180](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).180)

А. А. Шелих

студент юридичного факультету

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

## ПРАВОСВІДОМІСТЬ: ДОКТРИНАЛЬНІ ПІДХОДИ ДО РОЗУМІННЯ

На сучасному етапі Україна перебуває в умовах переходу від пострадянських моделей управління суспільством та механізму регулювання суспільних відносин до становлення правової соціальної держави. Відповідні зміни в різноманітних сферах суспільного життя зумовлюють важливість готовності суспільства до сприйняти таких змін і можуть навіть стати їх генератором. Ключову роль у цьому процесі відіграє правосвідомість, оскільки вона відображає усвідомлення людиною необхідності вчиняти правомірну поведінку, а також розуміння її значення у забезпеченні суспільного розвитку. У зв'язку з цим для суспільного розвитку стає необхідною наявність високого рівня правосвідомості не лише народу, а і політичної еліти, що забезпечить, з одного боку, умови для прийняття ефективних законів, а з іншого – переконаність у необхідності їх виконання. Проте в сучасному українському суспільстві відбуваються зовсім протилежні процеси, пов'язані з прийняттям недопрацьованих та необґрунтованих законів, які здебільшого не мають чіткого механізму реалізації, спричиняючи недовіру населення до цих законів і небажання їх виконувати. Відповідно, у суспільстві дедалі більше наростає проблема поширення різноманітних форм деформації правосвідомості. У зв'язку з цим значної наукової актуалізації набуває проблема дослідження і переосмислення цінності категорії «правосвідомість», вироблення на доктринальному рівні механізмів підвищення її ролі як серед населення, так і серед представників влади. Актуальність дослідження правосвідомості пов'язана із ключовим значенням правосвідомості для правопорядку та розбудови правової держави. Глибше пізнання сутності цієї категорії забезпечить обґрунтування ефективних способів забезпечення правопорядку, які є найменш затратними, а також дозволить розробити найдоцільніший шлях імплементації цінностей, притаманних правовій державі, в українську реальність.

Ця проблема досліджувалася в роботах таких вчених, як С.С. Алексєєв, О.Л. Богінич, В.В. Дудченко, Т.З. Гарасимів, С.Д. Гусарев, М.І. Козюбра, А.М. Колодій, М.М. Косович, В.В. Лемак, А.В. Малько, Р.О. Наливайко, Н.М. Оніщенко, С.Ф. Хопта, О.В. Петришин, А.С. Піголкін, П.М. Рабінович, О.Ф. Скакун, Т.І. Тарахонич, М.В. Цвік, Ю.С. Шемшученко. Цими науковцями було зроблено значний доробок у пізнанні сутнос-

ті категорії правосвідомості. Однак незважаючи на обґрунтовані ними ідеї, все ж залишаються питання, що потребують більш детального дослідження та складають мету цієї публікації. Вона полягає у дослідженні доктринальних підходів до розуміння категорії «правосвідомість» і обґрунтування власного розуміння цієї категорії.

Важливою, однак не достатньо дослідженою проблемою сучасної юридичної науки є деградація суспільства і поширення різних видів деформації правосвідомості. На нашу думку, це насамперед пов'язано з недостатньою правовою освітою населення, а також відсутністю практичного застосування численних доктринальних досліджень категорії «правосвідомість». Проте варто зазначити, що правосвідомість має складний багатоаспектний характер і різні рівні прояву, що підтверджує необхідність подальшого вивчення і поглиблення знань про це явище. На нашу думку, переосмислення категорії «правосвідомість» потребує дослідження різних підходів до її розуміння.

Перш ніж розпочати аналіз обраної проблематики, на нашу думку, необхідно визначити сутність поняття «доктринальний підхід», що є ключовим у нашому дослідженні. Це поняття є складником методології, філософська основа якої зумовлює необхідність аналізу цієї категорії саме з філософської точки зору. «Всесвітня енциклопедія філософії» розкриває категорію «підхід» як комплекс парадигматичних, синтегматичних і прагматичних структур та механізмів у пізнанні або практиці, який характеризує конкуруючі між собою (або ті, що історично змінюють одна одну) стратегії і програми у філософії, науці, політиці або в організації життя та діяльності людей [1, с. 1311]. Виходячи з аналізованого визначення поняття «підхід», зокрема як частини методології науки, можливо стверджувати, що «підхід» – це комплекс механізмів, за допомогою яких здійснюється пізнання, який характеризує стратегії та програми його здійснення. Також варто звернути увагу й на іншу важливу категорію – доктрину. Доктрина є системостворюючим елементом, який забезпечує методологічні засади дослідження [2, с. 249]. Термін «доктрина» походить від лат. *doctrina* – вчення, наука, знання і означає сукупність поглядів, переконань, тверджень, які мають систематизований, цілісний характер і стосуються певної сфери суспільного життя [3, с. 3]. Отже, доктрина складає основу методології дослідження

правових систем, що підкреслює не тільки філософське, а й наукове значення методології. Природа доктрини виявляється також у тому, що це не проста сукупність, а цілісна система вчень, знань, поглядів і переконань, що надає можливість виокремити головне призначення і мету доктрини – забезпечення узгодженості, наступності і взаємозв'язку різних вчень і поглядів для цілісного пізнання тих чи інших явищ. Фактично доктрина це і є сама наука як явище, завдяки чому можливо зазначити, що поняття «доктринальний підхід» можна охарактеризувати як наукове. Сама наука – це передусім творчий процес, тому в імперативній формі неможливо нав'язати вченому той чи інший підхід. Вибір підходу безпосередньо залежить від світогляду і ціннісних орієнтирів самого дослідника. У зв'язку з цим у юридичній науці обґрунтовуються різні підходи до розуміння одного і того ж явища. Це стосується і категорії «правосвідомість», яка була досліджена різними вченими і у різний час.

Вчені-теоретики внесли значний доробок у осмислення поняття правосвідомості. Однією з фундаментальних праць стала робота С.С. Алексєєва. Вчений розуміє правосвідомість як суб'єктивну реакцію людини на право. Це пов'язано з тим, що право як соціальне явище викликає певну реакцію людей, яка може бути або позитивною (людина розуміє сутність права і його необхідність), або ж негативною (людина вважає право непотрібним). Окрім того, вчений зазначає, що право завжди невіддільне і тісно пов'язане з правосвідомістю, оскільки регулює поведінку людей, наділених волею і свідомістю [4, с. 142].

С.С. Алексєєв як один з фундаторів теорії права характеризує правосвідомість як явище суб'єктивне, яке викликає особисту позитивну чи негативну реакцію людей на право. Вчений справедливо наголошує на нерозривності права з правосвідомістю. Проте хотілося б зазначити, що, на нашу думку, поняття, яке обґрунтовує С.С. Алексєєв, є дещо звуженим і неповним, оскільки правосвідомість це не лише реакція людини на право, яка є результатом уявлень про право та емоцій, це ще й сукупність знань про право, що формуються під впливом законодавства, ЗМІ, правових настанов тощо. До того ж реакція – це поняття короткочасне, натомість правосвідомість – це частина свідомості людини, яка забезпечує сприйняття правових явищ на постійній основі, тобто є сталим усвідомленням цінності права. Підхід, обґрунтований С.С. Алексєєвим, все ж розкриває фундаментальну сутність правосвідомості як явища психологічного, пов'язаного насамперед з реакцією людини на право.

Важливими для осмислення правосвідомості стали ідеї І.Є. Фарбера, який, подолавши марксистську заідеологізованість, обґрунтував

цю категорію як соціальне явище, що пов'язує об'єктивні та суб'єктивні фактори свідомості та правової реальності [5, с. 4]. У своїй праці науковець досліджує такі ключові елементи правосвідомості, як правова ідеологія і правова психологія, а також зосереджує увагу на ролі правосвідомості у превенції правопорушень і забезпеченні загального правопорядку.

Загальнотеоретична наука ХХІ ст. не виробила єдиного підходу до розуміння правосвідомості. Так, на думку Н.М. Пархоменко, правосвідомість – це сукупність ідей, уявлень, почуттів, які відображають ставлення суспільства до права, його структури, механізму правового регулювання суспільних відносин. З іншого боку, правосвідомість можна розглядати як спосіб впливу права через свідомість окремих індивідів та закріплення навичок їх правової позитивної поведінки. Об'єктивним є взаємозв'язок права і правосвідомості [6, с. 553–555]. Це визначення широко розкриває ставлення особи через правосвідомість до різних елементів правової системи, тобто наголошується на тому, що правосвідомість – це не тільки ставлення до права, а й до інших елементів правової системи. Також особливої уваги заслуговує те, що Н.М. Пархоменко розглядає правосвідомість як спосіб впливу права на індивідів через їх свідомість, що підкреслює значення правосвідомості в механізмі правового регулювання. Вчена справедливо наголошує на закріпленні навичок правової поведінки за допомогою правосвідомості, оскільки вона є частиною людської свідомості, якою індивід керується під час вчинення тих чи інших дій. Н.М. Пархоменко широко і ґрунтовно підходить до розуміння такого складного і багатаспектного явища, як правосвідомість, але хотілося б зазначити, що вчена у своєму визначенні не торкається такого елемента правосвідомості, як юридичне знання, що також є важливим складником правосвідомості, зокрема, юридичні знання є частиною професійної правосвідомості, яка не може ґрунтуватися винятково на емоціях і почуттях.

Наступний підхід, який ми розглянемо в межах нашого дослідження, був обґрунтований науковцями В.М. Субботніним, О.В. Філоновим, Л.М. Князьковою, І.Я. Тодоровим. Поняття «правосвідомість» розглядається як явище ідеальне, яке не можна безпосередньо спостерігати. Воно являє собою сферу чи зону свідомості, що відбиває правову дійсність у формі юридичних знань та оцінного ставлення до права і практики його реалізації, соціально-правових установок і ціннісних орієнтацій, що регулюють поведінку людей у юридично значущих ситуаціях [7, с. 297]. Цей підхід є досить широким і найповніше розкриває сутність правосвідомості, оскільки охоплює такі її складники, як юридичні знання і оціночне ставлення до правової дійсності. Окрім цього, автори звер-

тають увагу на регулятивний складник правосвідомості, оскільки вона за допомогою установок та ціннісних орієнтирів, які містяться у свідомості людини, забезпечує регулювання поведінки індивіда у юридично значущих ситуаціях, наприклад, під час переходу через пішохідний перехід (особа може перейти на червоне світло, а може на зелене) або під час виконання зобов'язання по перевезенню товару (особа може виконати умови договору або ж їх порушити).

Правосвідомість – це сукупність правових уявлень, поглядів, ідей, почуттів та емоцій, які виражають оціночне психологічне ставлення людей до права, діяльності, пов'язаної з ним, та юридично значущих явищ громадського життя (до чинного законодавства, юридичної практики, прав і свобод людини і громадянина). Таке визначення обґрунтовує професор Р.А. Ромашов [8, с. 191]. Вчений справедливо зазначає, що правосвідомість – це не тільки ставлення до права, а й до інших елементів громадського життя, якими можуть бути і органи держави, і законодавство, і механізм правового регулювання, тобто будь-який елемент правової системи суспільства. Водночас автор зупиняється на тому, що правосвідомість це сукупність ідей, теорій, почуттів і принципів, відводячи менше уваги юридичним знанням, які є також невіддільним складником правосвідомості.

Дуже оригінально до визначення правосвідомості підійшов А.І. Корольов. Вчений розуміє це явище як фільтр, через який пропускаються фактори впливу на право. Правосвідомість являє собою сукупність почуттів, настанов, уявлень, поглядів тощо, в яких відображено відношення до діючого права і до створюваних юридичних норм [9, с. 337]. На нашу думку, є дуже вдалою аналогія правосвідомості з певним фільтром, за допомогою якого ми сприймаємо правову дійсність, оскільки правосвідомість складають юридичні знання і правові відчуття й емоції, досвід, через призму яких і відображається правова дійсність у нашій свідомості. Правомірним буде зазначити, що професор А.І. Корольов у своєму визначенні акцентує увагу саме на діючому і створюваному праві, з чим ми можемо не погодитися, оскільки правова свідомість передбачає оцінку права діючого, бажаного, минулого, яке також має суттєве значення для формування правосвідомості і здійснює вплив на сучасну правову систему.

А.С. Піголкін визначає правосвідомість як сукупність певних поглядів, переконань, ідей, почуттів, що відображають правові потреби, інтереси особистісного і суспільного розвитку. Правосвідомість охоплює знання про нормативно-правові системи минулих епох, оцінку чинного законодавства, уявлення про його можливі чи необхідні вдосконалення, різноманітні правові установки, зв'язані з тими чи іншими правовими

звичаями і традиціями [10, с. 94–95]. Як бачимо, А.С. Піголкін, на відміну від А.І. Корольова, розглядає правосвідомість у трьох вимірах, а саме ставлення до права минулих епох, чинного права і права майбутнього, а також вказує на значення правових звичаїв і традицій, що разом з іншими факторами здійснюють суттєвий вплив на формування правової свідомості. Неможливо не погодитися з професором А.С. Піголкіним щодо того, що правосвідомість відображає правові потреби та інтереси особистісного і суспільного розвитку, оскільки правосвідомість – це усвідомлення індивідом потреби та його зацікавленості у особистісному та суспільному розвитку, відповідно, такий індивід буде діяти правомірно, а якщо особа не усвідомлює цього, вона буде вчиняти неправомірно. Виходячи з вищезазначеного, можемо зробити висновок, що такий підхід розкриває об'єктивну (потреба) та суб'єктивну (інтерес) зумовленість правової поведінки, яка реалізується під впливом правосвідомості як усвідомлення необхідності здійснювати саме таку поведінку.

Інший підхід до розуміння правосвідомості розкриває професор А.М. Колодій. Вчений вважає, що правосвідомість – це специфічна форма суспільної свідомості, система відображення правової дійсності у поглядах, теоріях, концепціях, почуттях, уявленнях людей про право, його місце і роль щодо забезпечення свободи особи та інших загальнолюдських цінностей [11, с. 176]. Таке визначення розширює наше уявлення про правосвідомість як засіб пізнання права, його місця і ролі у забезпеченні свободи особи та інших загальнолюдських цінностей. Отже, можемо зробити висновок щодо важливості пізнавальної функції правосвідомості. Ми цілком погоджуємося, що це є однією з фундаментальних функцій правосвідомості, до яких ми ще можемо віднести регулятивну.

С.Ф. Хопта у своєму дисертаційному дослідженні наводить лаконічне і влучне визначення правосвідомості. Він зазначає, що правосвідомість за своєю природою – це усвідомлення права [12, с. 66]. Це абсолютно точне визначення, яке розкриває головну сутність правосвідомості як складника свідомості людини, що забезпечує пізнання права.

Досить широке визначення обґрунтував професор Ф.Ш. Ямбушев. Він вважає, що правосвідомість є специфічною нормативною формою суспільної свідомості, яка відображає правову дійсність, впливає на неї і формує певні уявлення і судження про внутрішньодержавні і міжнародні правові явища і відображається на основі правових традицій і соціального досвіду у системі ідей, поглядів, доктрин, а також психічно усвідомленого і неусвідомленого ставлення до них, правовій поведінці суб'єктів, діяльності владних органів за допомогою почуттів, емоцій, мотивів, установок та волі як процесу саморегуляції поведінкового



акту у досягненні певної соціально значущої мети у сфері дії права [13, с. 18]. Це визначення охоплює практично всі аспекти цього явища, зокрема, психологічний, ідеологічний і поведінковий. Важливим є те, що Ф.Ш. Ямбушев звертає увагу на діяльність органів влади як одну з форм відображення правової свідомості, що допомагає нам ще більше порівняно з попередніми визначеннями розширити уявлення про правосвідомість, зокрема, щодо необхідності високого рівня правосвідомості не тільки у звичайних людей, а і в тих осіб, що здійснюють управління державою, що забезпечить прийняття чітких ефективних законів, які будуть виконуватися населенням, оскільки воно усвідомлюватиме реальну необхідність їх дотримання і буде переконане в їх доцільності. Особливе значення результат дослідження Ф.М. Ямбушева має для становлення і розвитку України як правової і соціальної держави. До того ж вчений звертає увагу і на те, що правосвідомість – це засіб саморегуляції поведінкового акту у процесі досягнення певної соціально значущої мети у сфері дії права, тобто розкривається значення правосвідомості як елемента механізму правового регулювання суспільства, її регулятивна функція. Узагальнюючи, справедливо зазначити, що Ф.Ш. Ямбушев у своєму підході до визначення поняття «правосвідомість» максимально повно розкрив сутність цього явища. Це визначення не тільки узагальнено характеризує правосвідомість як правову категорію, але і торкається ознак таких видів правосвідомості, як побутова, професійна і наукова. Хоча варто зазначити, що все ж у цьому підході недостатньо розкрито значення юридичних знань, які є важливими елементами правосвідомості.

Здійснюючи аналіз вищенаведених доктринальних підходів, можемо зробити їх класифікацію за певними критеріями, як-от: за ступенем абстрактності; за місцем психологічного елемента; за місцем юридичних знань; за функцією. Значення класифікації полягає у можливості виокремлення загальних та особливих ознак певного явища, визначення його місця серед аналогічних явищ загалом. Дозволяє глибше пізнати сутність явища, виокремити його позитивні і негативні риси. *За ступенем абстрактності* вищенаведені визначення можна поділити на ті, що характеризуються значним ступенем абстрактності (розуміння С.Ф. Хопти), і ті, що мають більш конкретний характер (підхід А.С. Піголкіна). *За місцем психологічного елемента* у розумінні правосвідомості можна виокремити ті, в яких емоції і почуття є ключовими елементами правосвідомості (згідно з С.С. Алексєєвим правосвідомість це реакція на право), і ті, де емоції і почуття є лише одним з елементів такого складного і багатоаспектного явища, як правосвідомість (розуміння А.М. Колодія, за яким поряд з психологічним елементом

виокремлено ідеологічний елемент теорії і концепції). Також можна здійснити класифікацію *за місцем юридичних знань* у структурі правосвідомості та виокремити ті, у яких юридичні знання не відіграють значної ролі (підхід Р.А. Ромашова, де не згадується про роль юридичних знань), і ті, у яких юридичні знання є рівноцінним елементом правосвідомості (розуміння В.М. Субботіна, О.В. Філонова, Л.М. Князькової, І.Я. Тодорова, за яким однією із форм прояву правосвідомості є юридичні знання). *За функцією*, яка розкривається у визначенні поняття правосвідомості, можливо виокремити підходи, які акцентують увагу на пізнавальній функції (А.М. Колодій), і ті, що зосереджуються на регулятивній функції (Ф.Ш. Ямбушев).

Проаналізувавши усі вищенаведені доктринальні підходи до розуміння досліджуваного поняття, насамперед варто зазначити, що правосвідомість – це не просто сукупність різних елементів, це складний механізм, що є засобом сприйняття правової дійсності, тобто це певний фільтр, через який просочується інформація про право, і залежно від «матеріалу», з якого він зроблений, інформація відображається у свідомості людини тим чи іншим чином (повага до права або правовий нігілізм). Під «матеріалом» ми маємо на увазі правові знання, різні емоції, уявлення, ідеї, переконання. Залежно від наявності чи відсутності правових знань, характеру емоцій і переконань (позитивних або негативних), пов'язаних з правом, правова дійсність по-різному буде відображатися у свідомості людини, а це, відповідно, сформує різне ставлення до права і спричинить різні поведінкові форми у юридично значущих ситуаціях. Ми використовуємо термін «правові знання» тому, що термін «юридичні знання» є вужчим поняттям і здебільшого притаманний для юристів-практиків і юристів-науковців, натомість правові знання, на нашу думку, є ширшим поняттям і стосуються усіх знань, набутих у сфері права чи пов'язаних з правом, тобто є притаманними не тільки для науковців і практиків, а й для побутової правосвідомості пересічних громадян. Отже, у нашому розумінні правосвідомість – це певний фільтр, через який забезпечується сприйняття правової дійсності, формується оціночне ставлення до неї і який уособлюється у формі правових знань, почуттів, емоцій, уявлень і переконань. Виходячи із запропонованого визначення, можемо виокремити ряд ознак категорії «правосвідомість»: 1) це засіб сприйняття правової дійсності; 2) забезпечення формування оцінного ставлення до правової дійсності; 3) має певну форму уособлення; 4) є складним явищем, оскільки складається із сукупності правових знань, почуттів, емоцій і переконань; 5) здійснює регулятивну і пізнавальну функцію;

б) поширюється на всі без винятку елементи правової дійсності.

У загальному висновку справедливо зазначити, що правосвідомість це складна і багатоаспектна категорія, пов'язана з психологічною та ідеологічною природою, у зв'язку з цим в юридичній науці є багато різних підходів до розуміння цього поняття. В усіх цих підходах досить точно і ґрунтовно здійснюється характеристика різних аспектів правосвідомості, а які саме аспекти розкриваються у тому чи іншому визначенні залежить від світогляду вченого і його ціннісних орієнтирів. У власному підході до розуміння поняття «правосвідомість» ми намагалися якомога ширше відобразити цю категорію за допомогою значного ступеню абстракції, а також обґрунтувати сутність цього явища. Правосвідомість має фундаментальне значення для функціонування механізму правового регулювання і для розвитку правової держави загалом. Це зумовлює необхідність детального вивчення цієї категорії з подальшим упровадженням у життя результатів доктринальних досліджень для забезпечення високого рівня правосвідомості населення та представників державної влади і вирішення проблеми запобігання деформації правосвідомості у суспільстві.

### Література

1. Всемирная энциклопедия философии. Москва : АСТ, Минск : Харвет, 2001. 794 с.
2. Полянський Є.Ю. Поняття доктрини, її місце та значення в кримінальному праві США. *Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського. Серія «Юридичні науки»*. Том 26 (65). 2013. № 2-1 (Ч.). С. 249–255.
3. А.С. Романюк. Політичні доктрини ХХ століття навчальний посібник. Львів : Тріада плюс, 2009. 216 с.
4. Теория государства и права / Алексеева С.С., Архипова С.И. и др. Москва : Юрид. лит., 2005. 496 с.
5. Фарбер И.Е. Правосознание как форма общественного сознания. Москва : Госюриздат, 1963. 206 с.
6. Теорія держави і права: Академічний курс : підручник. За ред. О.В. Зайчука, Н.М. Оніщенко та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2008. 688 с.
7. Теорія держави і права : навч. посіб. / В.М. Суботін, О.В. Філонов, Л.М. Князькова, І.Я. Тодоров. Київ : Знання, 2005. 327 с.
8. Теорія держави і права : навчальний посібник / За заг. ред. проф. Р.А. Ромашова та д.ю.н. Н.М. Пархоменко. Київ : КНТ, 2007. 216 с.
9. Теория государства и права / Под ред. А.И. Королева, Ю.К. Толстого, Л.С. Явича. Ленинград : Изд-во Ленинград. ун-та, 1987. 495 с.
10. Теория государства и права / Под ред. Пиголкина А.С. Москва : Городец, 2003. 544 с.
11. Теорія держави і права : навч. посіб. / За заг. ред. С. Л. Лисенкова. Київ : Юрінком Інтер, 2002. 368 с.
12. Хопта С.Ф. Теоретико-правові аспекти професійної правосвідомості судді та її роль в ухваленні судових рішень [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Київ : Нац. ун-т імені Тараса Шевченка. Київ, 2018. 18 с.
13. Ямбушев Ф.Ш. Правовое сознание в механизме правового регулирования общественных отношений : дис. ... кандидата юрид. наук : Н. Новгород, 2002. 205 с.

### Анотація

**Шелих А. А. Правосвідомість: доктринальні підходи до розуміння.** – Стаття.

У статті обґрунтована теоретична та практична значимість правосвідомості як засобу усвідомлення суб'єктами необхідності правомірної поведінки, що забезпечує суспільний розвиток. Наголошено на проблемі поширення різноманітних форм деформації правосвідомості. Обґрунтовується необхідність переосмислення цінності категорії «правосвідомість», вироблення механізмів підвищення її ролі як серед населення, так і серед представників влади. Актуальність дослідження правосвідомості пов'язана також із її ключовим значенням для правопорядку та розбудови держави.

Правосвідомість досліджена як складне багатоаспектне явище, що має різні рівні прояву та потребує не лише вивчення, а й переосмислення. У статті проаналізовано та узагальнено наявні доктринальні уявлення про правосвідомість, визначено їх позитивні та негативні риси. Констатовано факт, що загально-теоретична наука ХХІ ст. не виробила єдиного підходу до розуміння правосвідомості. Наявні визначення класифіковані через ставлення суб'єктів до права та елементів правової системи, вплив права на індивідів, закріплення навичок правової поведінки за допомогою відбиття правової дійсності, юридичні знання та оціночне ставлення до практики, соціально-правові установки та ціннісні орієнтації суб'єктів через пізнання права, його місце і роль у забезпеченні свободи особи та загальнолюдських цінностей.

Обґрунтоване авторське визначення правосвідомості як фільтру, через який забезпечується сприйняття правової дійсності, формується оціночне ставлення до неї і який уособлюється у формі правових знань, почуттів, емоцій, уявлень і переконань. Ознаками правосвідомості визначено: забезпечення сприйняття правової дійсності; формування оціночного ставлення до неї; повна форма уособлення; складається із сукупності правових знань, почуттів, емоцій і переконань; виконує регулятивну і пізнавальну функцію; поширюється на всі без винятку елементи правової дійсності.

**Ключові слова:** право, правова система, правосвідомість, пізнання, правові знання, правові емоції та переконання.

### Summary

**Shelykh A. A. Right: doctrinal approaches to understanding.** – Article.

The article substantiates the theoretical and practical importance of legal awareness as a means of understanding the need for legitimate behavior to ensure social development. The problem of the spread of various forms of deformation of consciousness was emphasized. The necessity of rethinking the value of the category “justice”, elaborating mechanisms to increase its role among the population and among the authorities is substantiated. The relevance of the study of justice is also linked to its key importance for the rule of law and state-building.

Legal consciousness has been investigated as a complex multidimensional phenomenon that has different levels of manifestation and needs not only study but also rethinking. The article analyzes and summarizes the existing doctrinal ideas of consciousness, identifies their positive and negative features. It is stated that the general theoretical science of the 21st century. did not develop a unified approach to understanding justice. Existing definitions are classified by the subject's attitude to law and elements of the legal system, the impact of the

right on individuals, the consolidation of legal behavior skills through assistance, reflection of legal reality, legal knowledge and appraisal of practice, social and legal attitudes and values of subjects, through knowledge of the right of his place and role in ensuring the freedom of the individual and universal values.

The author's substantiated definition of justice as a filter through which the perception of legal reality is secured, an appraisal attitude to it is formed and which is embodied in the form of legal knowledge, feelings,

emotions, representations and beliefs. As signs of justice defined ensuring the perception of legal reality, the formation of evaluative attitude to it, the complete form of embodiment, consists of a set of legal knowledge, feelings, emotions and beliefs, performs regulatory and cognitive function, applies to all without exception elements of legal reality.

*Key words:* law, legal system, justice, cognition, legal system, legal consciousness, cognition, legal knowledge, legal emotions, and beliefs.

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

УДК 352:340.14

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).181](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).181)*Ю. В. Камардіна**старший викладач кафедри права та публічного адміністрування  
Маріупольського державного університету*

### ПРОБЛЕМИ ЗАКОНОДАВЧОГО ВИЗНАЧЕННЯ ЮРИДИЧНОЇ КАТЕГОРІЇ «ПИТАННЯ МІСЦЕВОГО ЗНАЧЕННЯ» В КОНТЕКСТІ МУНІЦИПАЛЬНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Місцеве самоврядування є найважливішою ланкою публічної влади, доповнює і зміцнює державну владу, але за своєю природою є незалежним інститутом. Оскільки воно найбільш наближене до населення, місцеве самоврядування здатне в більш повному обсязі забезпечувати реалізацію потреб громадян, що живуть на конкретній території, порівняно з іншими формами публічної влади. При цьому важливим є теоретичне осмислення цілей і завдань діяльності місцевого самоврядування, законодавчо закріплених в юридичній категорії «питання місцевого значення».

Теоретико-правові проблеми визначення категорії «питання місцевого значення» створюють практичні труднощі для реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. З одного боку, відповідно до законодавства територіальні громади мають право самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Тобто відповідно до законодавства муніципальна влада несе відповідальність перед населенням за ефективне вирішення питань місцевого значення, оскільки від цього залежать рівень задоволеності членів територіальної громади. З іншого боку, органи місцевого самоврядування, які представляють інтереси територіальної громади, повинні самостійно визначати порядок вирішення питань місцевого значення. Вони діють як інструменти державної влади, реалізуючи повноваження, які визначені чинним законодавством України.

Таким чином, найважливішим напрямом удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні має бути чітке теоретико-правове обґрунтування юридичної категорії «питання місцевого значення», що враховує конституційний принцип самостійності вирішення населенням питань місцевого значення та виключає можливість некоректного визначення і неефективної реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.

Дослідженню поняття та змісту юридичної категорії «питання місцевого самоврядування» присвячено не дуже багато праць. Серед науковців, які займалися вивченням цієї проблеми, варто виділити таких: М.О. Баймуратов, О.В. Батанов, В.В. Кравченко, В.В. Шаповал. Однак подальше дослідження теоретико-правових проблем визначення юридичної категорії «питання місцевого значення» на конституційному та галузевому рівні в контексті муніципальної реформи не втрачає актуальності.

**Метою статті** є аналіз теоретико-правових проблем визначення юридичної категорії «питання місцевого значення» на конституційному та галузевому рівні в контексті муніципальної реформи.

Питання місцевого значення відіграють основну роль в організації та існуванні інституту місцевого самоврядування України. Цільова спрямованість місцевого самоврядування на вирішення питань місцевого значення визначена Конституцією України [1] і конкретизована в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [2].

Конституція України гарантує право громадян на участь в управлінні справами держави безпосередньо або через обраних представників (ст. 38). Місцеве самоврядування здійснюється населенням безпосередньо, а також через органи місцевого самоврядування (сільськими, селищними, міськими радами та їх виконавчими органами). Конституція України визначила місцеве самоврядування як самостійну форму здійснення влади народом, виділила органи місцевого самоврядування із системи органів державної влади, визнала економічну основу місцевого самоврядування – комунальну власність – поряд з іншими формами власності. Конституція визнала місцеве самоврядування як забезпечення можливості прийняття рішень з питань місцевого значення населенням самостійно (ст. 142). Саме для вирішення питань місцевого значення відповідно до чинного законодавства:

- утворюються територіальні громади в різних організаційно-територіальних формах;
- створюються і наділяються відповідними повноваженнями органи і посадові особи місцевого самоврядування;
- органи місцевого самоврядування приймають локальні акти;
- формується комунальна власність;
- формується та виконується місцевий бюджет.

Однак право територіальних громад самостійно вирішувати питання місцевого розвитку, визначене Конституцією України та іншими законодавчими актами, переважно залишається нереалізованим, а «задеклароване в законодавстві самоврядування територіальної громади трансформується в самоврядування органів влади» [3, с. 362]. Саме тому головне завдання започаткованої реформи місцевого самоврядування – це розмежування предметів (об'єктів) відання місцевого самоврядування та органів державної влади.

Проаналізувавши ст. 140 Конституції України, ми визначили, що об'єктом місцевого самоврядування виступає частка публічних (громадських чи суспільних) справ, яку становлять питання місцевого значення, тобто такі питання, що мають локально-територіальний характер і виникають в процесі функціонування територіальної громади, задоволення потреб її членів. Ці питання мають комплексний характер, оскільки вони пов'язані з реалізацією інтересів членів територіальної громади в усіх сферах місцевого життя – в економіці, освіті, культурі, громадському порядку тощо [4, с. 150–152].

Питання місцевого значення – це також гарантована Конституцією України галузь (сфера) самостійної діяльності територіальних громад, що включає як соціальні, господарські, так і владно-публічні повноваження і функції, найбільш ефективно здійснення яких можливе тільки на місцевому рівні за безпосередньої участі населення. Оскільки населення, як правило, слабо розуміється в складних питаннях розподілу компетенції між різними рівнями публічної влади (хто і за що відповідає, від кого слід вимагати надання якісних послуг), то необхідно подбати про те, щоб формулювання питань місцевого значення не призводило до непорозумінь. В. Кравченко зазначає: «Законодавцем досі не надана дефінітивна характеристика питань місцевого значення, але з огляду на їх важливість як динамічної складової частини існування територіальної громади, а також самого інституту місцевого самоврядування, можна дійти висновку, що до кола зазначених питань належать такі, від вирішення яких прямо залежить стабільне існування та функціонування територіальної громади» [4, с. 148].

Також слід відзначити, що основною причиною конфліктів між різними органами місцевої влади

досі залишається законодавча невизначеність стосовно об'єкта місцевого самоврядування – питань місцевого значення. Відсутність такого визначення зумовлює втручання в діяльність органів самоврядування органів державної виконавчої влади. Тому, як зауважує Н.В. Бодак, треба чітко розмежувати інтерес держави та локальні інтереси, а це можливо лише у разі чіткого визначення таких локальних питань, що автоматично приведе до структуризації та розмежування компетенції органів самоврядування та держави, виключення з практики їх функціонування та взаємодії дублювання і колізій компетентнісних повноважень [5, с. 32].

Подібна невизначеність в науці муніципального права неминує призводить до дефектів законодавства. Відзначимо, що в чинному Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» не визначено поняття «питання місцевого значення» та не надано чіткої класифікації цих питань. Т.М. Буряк зазначає, що питання місцевого значення лежать в основі і складають компетенцію місцевого самоврядування і його органів. Це наявно бачимо у положеннях ст. 10 ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні», де говориться, що сільські, селищні, міські ради є органами місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах функції і повноваження місцевого самоврядування, визначені Конституцією України, цим та іншими законами. Отже, системний аналіз структурних елементів компетенції місцевого самоврядування, зокрема й предметів ведення місцевого самоврядування як сфери місцевого життя, у межах яких діє передбачений законом, а тому компетентний у них орган, дозволяє виявити їх глибокий екзистенціальний зв'язок з питаннями місцевого значення, предметами ведення й об'єктивним складом місцевого самоврядування, компетенцією й телеологічним призначенням локальної демократії [6, с. 16]. При цьому обсяг і зміст категорії «питання місцевого значення» не повинні виходити за рамки предметного складника компетенції місцевого самоврядування.

Саме тому слід зазначити нормативну і теоретичну неврегульованість правової категорії «питання місцевого значення», яка створює труднощі під час визначення сфери компетенції і ступеня самостійності органів місцевого самоврядування при здійсненні повноважень. З одного боку, ст. 2 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» вказує на те, що територіальні громади мають право самостійно вирішувати питання, віднесені до питань місцевого значення. Однак Закон не надає роз'яснення щодо переліку цих питань та механізмів їх вирішення. З іншого боку, при цьому згідно зі змістом цієї ж норми територіальні громади можуть наділяти органи та посадових

осіб місцевого самоврядування правом вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України. Саме для вирішення питань місцевого значення створюються та наділяються певними повноваженнями органи місцевого самоврядування, які приймають локальні нормативні акти. Також визначається комунальна власність, формується та виконується місцевий бюджет для забезпечення життєдіяльності населення на відповідній території. Отже, бачимо, що питання місцевого значення ототожнюються з повноваженнями органів місцевого самоврядування щодо їх вирішення.

Тому вважаємо вкрай важливим окремо зупинитися на питаннях методології формування питань місцевого значення. Першочерговим, на нашу думку, для вирішення цього завдання пропонується підхід, згідно з яким необхідно скласти загальні вимоги до питань місцевого значення, яким вони повинні відповідати, а вже потім визначити їх формулювання. У Конституції України перелік питань місцевого значення надається в розгорнутому вигляді. Так, ч. 1 ст. 143 визначає, що територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції.

Таким чином, питання місцевого значення, встановлені Конституцією України, можна розбити на дві великі групи:

1) питання, пов'язані з виконанням владних, регулюючих і контролюючих функцій (формування, затвердження і виконання місцевого бюджету; встановлення місцевих податків і зборів; володіння, користування і розпорядження комунальним майном тощо). Такі питання, як правило, є загальними для всіх видів територіальних громад;

2) питання господарського плану, пов'язані з життєзабезпеченням територіальних громад і наданням муніципальних послуг населенню в таких сферах, як водопостачання, електропостачання, благоустрій території тощо.

При цьому обсяг і зміст категорії «питання місцевого значення» не повинні виходити за рамки предметного складника компетенції місцевого самоврядування.

Як бачимо, перелік питань місцевого значення не є вичерпним, законодавство залишило можливість вирішувати інші питання, дотримуючись таких умов:

– вирішення інших питань не повинно мати прямої заборони чинним законодавством;

– вирішення інших питань можливе лише за допомогою коштів територіальної громади;

– інші питання не повинні виходити за рамки компетенції інших органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Таким чином, відповідно до норм Конституції України і Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» питання місцевого значення виступає як частина публічних справ, здійснення яких спрямоване на безпосереднє забезпечення життєдіяльності населення на території відповідної територіальної громади. Такі публічні справи виконуються населенням безпосередньо і (або) через виборні та інші органи місцевого самоврядування. Зміст цього поняття містить, як бачимо, два критерії класифікації питань місцевого значення – матеріальний та формально-юридичний. Від матеріального критерію залежить те, наскільки якісно та в якому обсязі буде забезпечуватися життєдіяльність населення відповідної територіальної громади. Формально-юридичний критерій означає, що питання місцевого значення та методи їх виконання повинні бути чітко визначені Конституцією, законодавством про місцеве самоврядування та статутом територіальної громади.

В умовах муніципальної реформи є певні труднощі та протиріччя під час формулювання питань місцевого значення та формування їх переліку. В.В. Кравченко вважає, що чітко визначити коло питань місцевого значення, відмежовуючи їх від питань загальнодержавного чи регіонального значення, надзвичайно важко, оскільки сама Європейська Хартія не містить яких-небудь критеріїв такого розмежування, надаючи тим самим повну свободу з цього питання національному законодавству [4, с. 152]. Відповідно до ст. 3 Європейської хартії місцевого самоврядування місцеве самоврядування означає право і спроможність органів місцевого самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Тобто найбільш суттєвим у визначенні місцевого самоврядування, яке містить Хартія, є те, що воно називає об'єкт самоврядування – регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ. Очевидно, що загальність цього припису не є випадковою. У різних країнах існують відмінні моделі місцевого самоврядування, по-різному сприймається обсяг місцевих справ.

В. Шаповал стверджує, що визначення місцевого самоврядування, яке містить Хартія, дозволяє

загально окреслити об'єкт місцевого самоврядування, встановити його суб'єкт, визначити юридичні межі самоврядної діяльності. Однак згідно з цим визначенням носіями самоврядної влади є органи місцевого самоврядування. Фактично на другий план відходить населення адміністративно-територіальної одиниці (територіальної громади), яке нібито є сувереном щодо муніципальних справ, здійснюваних в межах цієї одиниці [7]. Зазначені обставини гальмують розвиток та функціонування системи місцевого самоврядування, що є причиною неякісного надання адміністративних, соціальних та інших послуг на відповідних територіях. Унаслідок цього не забезпечується створення та підтримка сприятливого життєвого середовища, яка необхідна для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту її прав. Для вирішення цієї проблеми 01.04.2014 року Урядом було запропоновано Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [8].

Згідно з концепцією перша відмінна ознака питань місцевого значення – це їх спрямованість на безпосереднє життєзабезпечення населення і їх локальний характер. Наслідки рішень цих питань повинні обмежуватися територією даних територіальних громад.

Другою особливістю питань місцевого значення, як вона запланована Концепцією, є їх самостійне вирішення територіальними громадами завдяки максимальному залученню населення до прийняття управлінських рішень з питань місцевого значення, сприяння розвитку форм прямого народовладдя.

Концепцією пропонується розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності. Тобто перелік питань місцевого значення потрібно визначити як вичерпний, гарантуючи тим самим відмежування сфери муніципальної діяльності від сфери діяльності органів державної влади.

Третя відмінна риса питань місцевого значення полягає в тому, що самостійне їх рішення гарантується запровадженням в Концепції ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема і з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад, проектів містобудівної документації (генеральних планів розвитку міст, селищ, сіл тощо).

Четверта відмінна риса питань місцевого значення полягає в тому, що вони належать до компетенції органів місцевого самоврядування. Відповідно до очікуваних результатів впровадження муніципальної реформи Концепцією передбачене

утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення. Таким чином, питання місцевого значення відповідної територіальної громади слід розуміти в тому сенсі, що ці питання вирішуються або населенням безпосередньо, або органами місцевого самоврядування, що створюються прямо або опосередковано цим населенням.

Оскільки обсяг питань місцевого значення настільки великий, що населення не може самостійно його вирішувати, основну частину цих питань вирішують органи місцевого самоврядування. Водночас Концепцією передбачено, що населення може залежно від обставин вирішити будь-яке з цих питань завдяки запровадженню механізму прямого народовладдя. Це можливо завдяки удосконаленню правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановленню додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення. Це дозволить створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування.

Такий підхід до визначення питань місцевого значення дозволяє краще враховувати особливості змісту та специфічні умови діяльності територіальних громад. Саме тому головна задача муніципальної реформи – визначення питань місцевого значення, від змісту яких залежить безпосереднє забезпечення життєдіяльності населення територіальної громади, зміст діяльності органів місцевого самоврядування, склад комунальної власності, обсяг видатків з місцевих бюджетів, джерела доходів місцевих бюджетів.

Таким чином, перелік питань місцевого значення за своєю суттю є переліком соціально-економічних благ, очікуваних населенням відповідної територіальної громади від своїх органів місцевого самоврядування.

Питання місцевого значення виступають як встановлений Конституцією України і Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» обсяг публічних справ, здійснення яких спрямоване на безпосереднє забезпечення життєдіяльності населення на території відповідної територіальної громади. Ці справи виконуються населенням безпосередньо і (або) через виборні та інші органи місцевого самоврядування.

Однією з передумов становлення дієздатних територіальних громад, створення повноцінної системи місцевого самоврядування в будь-якій державі є визначення її сфери відання. Започаткована у 2014 році муніципальна реформа до очікуваних результатів відносить утворення об'єднаних територіальних громад, спроможних самостійно або через органи місцевого самоврядування вирішу-

вати питання місцевого значення. Тобто питання місцевого значення – це питання безпосереднього забезпечення життєдіяльності населення територіальної громади, вирішення яких здійснюється населенням і (або) органами місцевого самоврядування. Такі питання стосуються інтересів кожного громадянина.

Оскільки вирішення питань місцевого значення не можна здійснити без певної самостійності, відзначимо, що заходи можливої і належної поведінки (права, обов'язки і повноваження) на місцевому рівні гарантують органам місцевого самоврядування визначення порядку та процесу вирішення питань місцевого значення. Самостійність місцевої влади у вирішенні питань місцевого значення органами місцевого самоврядування – це реальна можливість визначити стратегічні напрями, що породжує ініціативність місцевої влади. Тому кожне питання місцевого значення має на меті певні дії органів місцевого самоврядування. Ці дії повинні бути зрозумілі населенню.

### Література

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21 травня 1997 р. №280/97-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Ковенко О.Ю. Адміністративна реформа як крок до створення успішних територіальних громад. *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. Харківського регіонального інституту державного управління НАДУ при Президентіві України. 2012. Вип. 2. С. 362–368.
4. Кравченко В. До питання про сучасну концепцію місцевого самоврядування. *Переваги місцевого самоврядування* : матер. Міжнар. конф., м. Ірпінь, Київ. обл., 29–30 травня 2001 р. Київ : Логос. 2001. С. 147–157.
5. Бодяк Н.В. Адміністративно-правові засади організації місцевої влади: сучасний стан та перспективи розвитку : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Ужгород, 2017. 237с.
6. Буряк Т.М. Конституційно-правова регламентація об'єктного складу місцевого самоврядування в Україні : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. Маріуполь, 2007. 214 с.
7. Шаповал В. Сутність місцевого самоврядування (питання теорії). Муніципальний рух: новий етап розвитку. *Муніципальний рух в Україні – 10 років розвитку* : матеріали VII Всеукр. муніцип. слухань, м. Бердянськ, 8 березня 2001 р., / заг. ред. М. Пухтинського. Київ : Логос, 2002. URL: [http://www.municipal.gov.ua/data/loads/7slyhanna\\_zbirnik\\_mynryh\\_statta\\_shapoval](http://www.municipal.gov.ua/data/loads/7slyhanna_zbirnik_mynryh_statta_shapoval).
8. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>. (дата звернення: 15.08.2019).

### Анотація

**Камардіна Ю. В. Проблеми законодавчого визначення юридичної категорії «питання місцевого значення» в контексті муніципальної реформи в Україні.** – Стаття.

У статті аналізуються нормативно-правові основи і теоретичні підходи до розгляду юридичної категорії «питання місцевого значення». Встановлено, що найважливішим напрямом удосконалення системи місцевого самоврядування в Україні має бути чітке теоретико-правове обґрунтування юридичної категорії «питання місцевого значення», що враховує конституційний принцип самостійності вирішення населенням питань місцевого значення та виключає можливість некоректного визначення і неефективної реалізації повноважень органів місцевого самоврядування. Доведено, що взаємозв'язок теоретичних проблем трактування юридичної категорії «питання місцевого значення» і повноважень органів місцевого самоврядування створює практичні труднощі для ефективних механізмів участі громадськості у виробленні органами місцевого самоврядування важливих управлінських рішень, зокрема і з питань визначення стратегії розвитку територіальної громади, затвердження статутів територіальних громад тощо. Запропоновано визначити питання місцевого значення як частину публічних справ, здійснення яких спрямоване на безпосереднє забезпечення життєдіяльності населення на території відповідної територіальної громади. Ці справи мають виконуватися населенням безпосередньо і (або) через виборні та інші органи місцевого самоврядування. Зроблено висновки про можливість застосування низки теоретичних підходів до осмислення питань місцевого значення як складової частини інституту місцевого самоврядування. Це надасть можливість більш ефективно та системно реалізувати головне завдання муніципальної реформи – визначення питань місцевого значення, від змісту яких залежить безпосереднє забезпечення життєдіяльності населення територіальної громади, зміст діяльності органів місцевого самоврядування, склад комунальної власності, обсяг видатків з місцевих бюджетів, джерела доходів місцевих бюджетів.

**Ключові слова:** питання місцевого значення, органи місцевого самоврядування, законодавство, територіальна громада, муніципальна реформа.

### Summary

**Kamardina Yu. V. Problems of legislative definition of the legal category “local issues” in the context of municipal reform in Ukraine.** – Article.

The article analyzes the legal framework and theoretical approaches to the consideration of the legal category “local issues”. It is established that the most important direction of improvement of the system of local self-government in Ukraine should be a clear theoretical and legal substantiation of the legal category of “local importance”, which takes into account the constitutional principle of “autonomy of resolving issues of local importance to the population” and eliminates the possibility of incorrect identification and ineffective implementation of local authorities. It is proved that the interrelation of theoretical problems of interpretation of legal category “issues of local importance” and powers of local self-government bodies creates practical difficulties for effective mechanisms of public participation in the development of important management decisions



by local self-government bodies, in particular on issues of determining the strategy of territorial community development, approval communities, etc. It is proposed to define “issues of local importance” as a share of public affairs, the implementation of which is aimed at directly ensuring the life of the population in the territory of the respective territorial community and within the specified territory, executed by the population directly and (or) through elected and other local self-government bodies. Conclusions have been made about the possibility of applying a number of theoretical approaches to understanding issues of local importance as a component

of the institution of local self-government. As a result, this will enable the main task of municipal reform to be implemented more effectively and systematically – to determine the issues of local importance, on the content of which depends directly on the livelihood of the population of the territorial community, the content of activities of local self-government bodies, the composition of communal property, the amount of expenditures from local budgets, sources of local revenues. budgets.

*Key words:* issues of local importance, local self-government bodies, legislation, territorial community, municipal reform.

УДК 342.5:316.422:343.35:342.6  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).182](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).182)

**О. Л. Макаренко**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри історії і теорії держави та права,  
заступник декана з міжнародної діяльності юридичного факультету  
Запорізького національного університету

## ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЕЛІМІНАЦІЇ КОРУПЦІЙНИХ РИЗИКІВ ІЗ ВИКОНАВЧО-РОЗПОРЯДЧОЇ РОБОТИ ПУБЛІЧНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ В УМОВАХ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ ВІДКРИТОГО СУСПІЛЬСТВА

Формально-юридична фіксація основ організації та функціонування органів публічної влади на конституційному рівні в усіх країнах світу, окрім власне правових ідей, передбачає акценти на політичних, економічних чи інших соціально детермінованих проблемах, вирішення яких найбільш актуальне для нації на конкретно історичному етапі її розвитку. Наприклад, у розділах 27 і 28 ст. 2 Конституції Республіки Філіппіни вказано, що держава підтримуватиме чесність та добросовісність на публічній службі та вживає позитивних та ефективних заходів проти підкупу (хабарів) та корупції. Керуючись раціональними умовами, відповідно до закону, держава приймає та проводить політику повного публічного розкриття змісту усіх своїх дій, що стосуються суспільних (публічних) інтересів [1]. Для України та низки інших держав не менш важливо мінімізувати корупцію, проте конституційно-правових норм відповідного змісту у них немає. Ідеї, норми-принципи, норми-декларації антикорупційного змісту існують у таких країнах на рівні доктрини і природного права, а також отримують своє матеріальне і процесуальне розгортання традиційно у лоні норм кримінально- і адміністративно-правового характеру. Доцільно було б антикорупційну ідею чітко виписати в конституції, наприклад, під час останніх змін до неї в Україні 02.06.2016 р. або внаслідок перетворень основного закону держави, які обіцяє здійснити політична сила, що отримала президентські повноваження і більшість місць у парламенті України у 2019 р., хоча такого наміру ця сила ще не визначила. Водночас питання політично і практично залишається актуальним для осмислення та вирішення не тільки на конституційно-правовому рівні, але й у межах інших галузей права, де формально-юридично зумовлені корупційні ризики провокують недобросовісну поведінку публічної влади, зокрема й її виконавчої гілки влади.

**Мета статті** – розкрити правові засади елімінації корупційних ризиків із виконавчо-розпорядчої роботи публічної адміністрації.

Теоретико-правові та галузеві юридичні проблеми ефективної й добросовісної роботи публічної адміністрації, її виконавчо-розпорядчої діяль-

ності, нейтралізації в ній корупційних ризиків та низки суміжних питань ґрунтовно розкриті у працях українських вчених, а саме: В.Б. Авер'янова, С.К. Бостана, О.В. Гавриленка, С.Д. Гусарева, П.В. Діхтієвського, М.І. Козюбри, Т.О. Коломоєць, В.В. Ладиченка, О.Д. Тихомирова, М.І. Хавронюка та інших. Цим проблемам приділили увагу також вчені з Республіки Білорусь, Російської Федерації та інших країн: О.С. Вірлеєва-Балаєва дослідила принцип поділу влади в системі правових обмежень державної влади, Л.М. Володіна – питання поділу влади і прав людини, М.В. Геворкян – витоки теорії поділу влади, В.М. Дубовицький – вдосконалення системи органів виконавчої влади в Республіці Білорусь, В.В. Гончаров – принципи організації і діяльності органів державної влади у РФ, О.В. Карелін – конституційно-правовий механізм реалізації принципу поділу влади в умовах російського федералізму, Б.З. Мільнер розкрив принципи організації і управління в органах виконавчої влади держави, О.С. Мінченко – контрольно-наглядові функції та державні послуги, М.Ф. Чудаков – співвідношення повноважень та інші принципи державної організації та діяльності: принцип стримування и противаг за Конституцією Республіки Білорусь тощо. Незважаючи на посилену увагу вчених до проблем виконавчої гілки державної влади, аспекти уникнення й видалення корупційних ризиків задля її добросовісності в умовах трансформацій публічного права відкритого громадянського суспільства залишилися неглибоко дослідженими. Тому тема нашої роботи актуальна.

На відміну від парламенту і суду, виконавча влада найбільш безпосередньо спілкується з населенням всіх прошарків і на всіх рівнях. Ефективність діяльності апарату управління значно зростає, коли всі основні сторони його складної діяльності врегульовані правом, коли його працівники широко використовують досягнення науки і техніки в цілях наукової організації управлінської праці, а також керуються публічними інтересами, виявляючи на роботі виключно свої чесноти [2, с. 87], не потураючи своїм порокам й не спокушаючись на хабарі та інші прояви корупції. Це вимагає детальних правових норм, які

забезпечують ще на етапі їхнього відбору на відповідні посади в органах публічної адміністрації визначення належної кваліфікації і добросовістості в потенційних чиновників. Належне правове урегулювання таких і тісно пов'язаних із ними питань покликані запобігти корупції шляхом елімінації корупційних ризиків – сукупності умов та факторів, які закладені в системі державного управління та визначають можливість виникнення корупційної поведінки і створюють небезпеку настання негативних наслідків для життєво важливих інтересів особистості, суспільства, держави [3, с. 93], у т. ч. під час надання адміністративних послуг, забезпечення її якості та реалізації покладених на публічну владу завдань, програм і планів розвитку, а також інших подібних проєктів. В українському законодавстві корупційний ризик визначено як ймовірність того, що відбудеться подія корупційного правопорушення чи правопорушення, пов'язаного з корупцією, яка негативно вплине на досягнення органом влади визначених цілей та завдань (аб. 5 п. 2) [4].

Оцінка корупційних ризиків відбувається, щонайменш, на двох рівнях публічного адміністрування: а) нормативно-правового регулювання відповідних видів чи сфер діяльності (зважування ризиків у НПА та/або їх проєктах); б) правозастосування – фактичних процесів проведення такої діяльності, зокрема як компонент у реалізації контрольних повноважень уповноважених органів чи посадових осіб, включно з використанням специфічних управлінських засобів, із метою виявлення відповідних корупційних практик, поведінки. Застосування відповідних методів оцінки на етапі нормопроекування дає змогу попереджати виникнення інституційних передумов корупційних деформацій в адміністративних процедурах. У цій сфері накопичено найбільший досвід щодо розробки методик оцінки корупційних ризиків [5, с. 113; 6, с. 13]. А ось найбільше корупційних ризиків виникає вже на стадіях виконавчо-розпорядчої роботи (управління) – видання актів застосування норм права, які є підставою для виникнення, зміни і припинення правовідносин. Управління в будь-якій сфері життя суспільства виражається в сукупності правових норм, які описують механізми швидкого створення правильних рішень як у питаннях стратегії, наприклад, ефективності форми власності на землю, виробничі потужності та інші матеріальні ресурси, так і тактики. Управлінським питанням також є здатність виконавчої влади держави забезпечувати максимальне використання досягнень кожної галузі в усіх інших напрямках розвитку. Наприклад, наукові відкриття, інформаційні технології, інфраструктурні об'єкти одночасно є окремими предметами управління і частиною будь-якого іншого предмета публічного адміні-

стрування. Відповідно, якщо зміст всіх напрямів роботи чиновників тісно перетинається, то так само збільшуються та ускладнюються корупційні ризики, їхня профілактика стає сумнівною. Тому важливе розуміння природи і змісту предмета напрямів роботи публічної адміністрації, а саме: 1) достатності підстав для виокремлення функцій по предметній ознаці за ознаками критичної маси однорідних відносин і суміжних питань як всередині, так і поза межами держави (за критерієм юридико-географічного простору роботи); 2) суб'єктно-об'єктної дистанції функції – оперативного здійснення чиновниками перших ступенів ієрархічної структури виконавчої влади і/або при безпосередньому контакті з населенням на дистанції, з кабінету; 3) темпоральної основи професійного правозастосування та інших видів управління – урахування ступеня сталості роботи чи актуальності й тривалості тимчасового характеру завдань, трансформацій тимчасових (еволюційних) [7, с. 176] завдань у постійні. Це відображає здатність виконавчої влади пристосувати свій апарат управління і примусу до належного виконання нових завдань, а також можливості враховувати відмінності процесів розвитку суспільного життя, його рух у часі, поєднання процесів відтворення одних елементів суспільних відносин і зміни інших, за умов раціонального використання публічних ресурсів і досягнення максимального ефекту для публічного інтересу.

Добрі знання предмета функціонального навантаження публічної адміністрації тільки зі щирою волею застосувати ці знання добросовісним способом гарантують уникнення корупційних ризиків. Вольовий аспект втілений у методах роботи, а саме: примусі і стимулюванні до добровільного виконання норм права, за ознакою ініціатора рішення про необхідність діяти/утримуватися від дій відповідно до норм права і відповідальності за таке діяння. Тут ініціатива буде означати зародження, формування вольового акту, який спрямований на виконання норми права, і реалізацію цього акту волі. Відповідальність волі суб'єкта права означатиме органічну сполуку нової дії (бездіяльності) з попередніми і наступними актами прояви волі (діяннями), які об'єднані єдиною метою соціального прогресу, в тому числі повноцінної реалізації прав людини та суспільства. Теоретично, беручи до уваги ці логічні взаємозв'язки, диспозитивним (добровільним) методом роботи публічної адміністрації залишається правотворчість і акти застосування права, результати яких виконують добровільно тільки тоді, коли переконані в їхній істинності і/або вірять в авторитет посадової особи і/або колегіального суб'єкта публічної адміністрації. Істинність норми права і підтверджений практикою авторитет – джерело натхнення, ресурс держави

із заохочення громадян та застосування до них методу договірної регулювання. Основою такої юридичної та управлінської адекватності стають чесноти чиновників як результат їхньої духовності, порядності. У цьому разі потреби застосувати інструменти вмовляння і/або примусу зникають, але перманентно актуалізуються щодо правопорушників, у т. ч. під видом рекомендацій, тобто орієнтації на конкретний варіант поведінки або дій, бажаних із точки зору держави й відкритого суспільства. Однак у реальному житті перманентні недосконалість (застарілість, надмірна ускладненість, неоднозначність, оціночність та ін.) законодавства та соціальна неоднорідність потреб, інтересів, наявних ресурсів, зовнішніх умов та інших життєвих фактичних обставин як на рівні органів виконавчої влади держави, так і серед пересічних громадян робить стандарти правової системи відкритого суспільства нормами-деклараціями, до яких це суспільство прагне, створюючи сприятливе тло для широкого використання методів примусу публічною адміністрацією, парною категорією якого стають корупційні ризики. При цьому такі ризики зростають там, де збільшується вага публічного примусу для повноцінної реалізації прав людини та інших суб'єктів суспільних відносин, який, як відомо, завжди має нормативно не визначену частку дискреції та низку інших перманентно не вирішуваних проблем із належним процесуально-правовим унормуванням, відповідно до принципу верховенства права. На важливості усвідомлення праксеологічних і онтологічних його зв'язків наголошують судді та вчені, зазначаючи, що ідея верховенства права охоплює не тільки змістовний аспект (правового відношення між людиною і державою на засадах визнання людини вищою соціальною цінністю), але й процедурний аспект, який базується на вимогах відповідності правотворчої та правозастосовної практики певним стандартам, як-от: заборона зворотної дії закону, вимога ясності та несуперечності закону; вимога щодо однакового застосування закону; застосування покарання виключно на підставі закону та ін. [8, с. 10]. Адже, маючи величезну кількість працівників, публічна адміністрація на чолі з Президентом та його довіреними топ-радниками не в змозі контролювати добросовісність діянь їх усіх. У зв'язку із цим вагомим є те, що за таких умов неналежного контролю й безкарності наявні в чиновників публічні повноваження – гарна основа для зловживань [9, с. 337].

З'ясування сутності цих проблемних питань яскраво ілюструє характеристика корупційних ризиків у сфері діяльності правоохоронних органів, до яких зараховуємо чинники зі структури правового регулювання добросовісності та економічних відносин відповідними інститутами

адміністративного і кримінального законодавства: 1) передчасна лібералізація адміністративного, фінансового, кримінального, кримінально-процесуального та інших галузей законодавства; відсутність, нерозвиненість, колізійність та інші вади антикорупційного законодавства – низька якість законів, їх неузгодженість та недосконалість контрольно-наглядової системи, нечіткість процедур правозастосовної діяльності. Процеси реформування основ економіки та економічної практики суттєво випереджають їх законодавче забезпечення, наприклад, приватизація за відсутності відповідного законодавчого регулювання, контролю та інститутів відповідальності, відсутня відповідальність за податкові правопорушення, частка тіньової економіки суттєва; 2) фінансові/економічні кризи і політична нестабільність; втрата морально-етичних установок, пов'язаних із майновою нерівністю громадян, суттєвим майновим розшаруванням населення й зубожінням його широких верств – пенсіонерів, публічних службовців, що схиляє їх до хабарництва, та інших; 3) розпорошення повноважень суб'єктів системи контролю за умови відсутності єдиного органу державного контролю, обмеження їхніх повноважень, у тому числі з використанням інститутів адміністративного і судового оскарження; 4) неконтрольовані процеси правомірності цілей створення й функціонування організацій, зокрема підприємницького змісту, які фактично займаються фіктивним підприємництвом без угод, реально наповнених господарською діяльністю, для переведення в готівку грошей підприємств реального підприємництва, які таким чином приховують свої прибутки і ухиляються від їхнього оподаткування; 5) неспроможність правоохоронної і податкової систем ефективно протидіяти правопорушенням у сфері економіки та корупції; 6) низький рівень матеріального забезпечення посадових осіб правоохоронних органів, особливо нижньої й середньої ланок, що призвело до дискредитації, неprestижності державної служби, службових апатії, деформацій, фрустрації, крадіжок публічних ресурсів в умовах неможливості досягти успіху в житті публічними способами, забезпечивши собі і своїй сім'ї конституційно гарантовані відтворення й розвиток, й втрати довіри від громадян; 7) відсутність системного підходу у боротьбі зі злочинністю у сфері економіки і корупції й щирого бажання цього у вищого керівництва держави та великих підприємств, підміна її епізодичними й показовими кампаніями, що зумовило виникнення безкарності корупціонерів на всіх рівнях, насамперед, чиновників керівного складу центральних органів публічної влади та органів місцевого самоврядування; 8) відсутність достатньо вичерпних норм, які були б безпосередньо спрямовані на профілактику й зниження рівня правопорушень у

сферах оподаткування, витрат публічних фінансів та інших сферах, високого корупційного ризику [5, с. 133–135].

Корупція насправді порушує право людини: право на свободу, яке може бути реалізоване лише в громадянському суспільстві, де влада надає блага відповідно до чинних законів, загальних для всіх і спрямованих на загальне благополуччя [10, с. 484]. Передумови забезпечення людської свободи й профілактики корупційних ризиків у сфері публічного адміністрування вбачаються у формуванні важливого для націєтворення й економічного фундаменту верховенства права середнього класу через механізми фіскальної політики (збалансування податкового навантаження, адміністрування бюджетних надходжень) і політики розподілу доходів публічних бюджетів та фондів (яка б стимулювала громадян до соціально корисної активності й виключала б різку поляризацію статків серед них), систем освіти (підвищення якості освіти, забезпечення зв'язку університетської освіти з практичним набуття навичок та ін.) й іншого духовно-культурного розвитку. За таких умов можливості працевлаштування у публічній адміністрації та інших органах державної влади високоосвічених й добросовісних фахівців зростають, елімінуючи корупційні практики неопотизму, клієнтелизму (лат. *clientēla*, р. -le; фаворитизму, кумівства) і тому подібні роботи «потрібних людей» із «вигідними знайомствами та зв'язками» [11, с. 335].

Враховуючи вищенаведені характеристики корупційних ризиків, успішне функціонування публічної адміністрації у відкритому для прогресу на основі добросовісності суспільстві передбачає їхню елімінацію шляхом кореляції власних діянь і нормативно-правової основи роботи відповідно до низки правових принципів, які враховують політичну і правову унікальність виконавчої влади в механізмі публічної влади: 1) природно-правової вимірності управління й правотворення, контролю і примусу. Це означає, що розроблені й ухвалені публічною адміністрацією правові підзаконні акти реально забезпечують рівні й справедливі умови відтворення, накопичення, обліку та розподілу благ. Така адміністрація повноцінна, ієрархічно замкнена технократична система [12, с. 282–283], що складається з професійних й порядних чиновників, які знають, розуміють й впроваджують у своїй роботі найкращі людські чесноти і правові стандарти; 2) зумовленості роботи публічної адміністрації і кожного її окремого чиновника потребами людини і соціального прогресу; 3) врівноваження владою парламенту і судів [13, с. 57]. Поділ повноважень вимагає від судової влади перевіряти дії президента та інших посадових осіб органів виконавчої гілки державної влади, коли вони суперечать законодавчим чи конституційним положенням, для посилен-

ня правової законності виконавчого процесу та захисту від зловживань відповідно до ідеї справедливості, у тому числі в умовах воєнного часу [14, с. 150]. Схвалені парламентом акти лише в загальних рисах визначають і підкреслюють загальнообов'язкові правила поведінки. Деталізацією цих правил займається уряд та його система органів в актах їхньої правотворчості (постанов) і правозастосування (роз'яснень, повідомлень та листів). Також уряд взаємодіє із парламентом, користуючись своїм правом законодавчої ініціативи. Він домагається від парламенту схвалення внесених ним законопроектів у потрібній йому редакції, що фактично усуває депутатів парламенту від відповідальності за результати його соціально корисної дії та ефективності, перекладаючи її на публічну адміністрацію [15, с. 243]. При цьому природно, що уряд залишається підзвітним парламенту за свої акти дії та бездіяльність. Кожного міністра чи іншого керівника органу виконавчої гілки публічної влади сприймають як відповідального за свої власні рішення та за всі дії очолюваного й контрольованого ним відомства [15, с. 228]. Парламентський контроль над президентом держави в реальному житті не істотний, стосується, як правило, здійснення президентом злочинів. З огляду на владу президента країни, навіть якщо він вчинить злочин, то ймовірність доведеності складу злочину і притягнення до кримінальної відповідальності мізерно мала, тому що його повноважень часто цілком достатньо для того, щоб перешкодити цьому в перспективі будь-якого відрізка часу; 4) незалежність від волі всередині публічної адміністрації – формально і/або від поглядів на сутність та зміст управлінської роботи [16, с. 6–7]; 5) єдність системи органів публічної адміністрації, хоча кожен із них може мати відмінні один від одного правові позиції. «Виконавча публічна влада унітарна», усі її компоненти, структури конституують різні підходи до вирішення одних й тих самих питань у канві різних предметів та напрямів діяльності та зумовлених цим змістом повноважень й відповідальності [16, с. 5]; 6) антикорупційної стресостійкості – майстерності й добросовісності управління і збереження ефективності роботи при будь-яких спокусах задовольнити власний приватний інтерес за рахунок публічних інтересів, а також навантаженнях політичного, військового і/або з іншим змістом, у тому числі в умовах загрози національній безпеці, крайньої необхідності; 7) універсальності – охоплення всіх правових відносин; 8) професійної та добropорядної ефективності – виявлення під час публічного адміністрування своїх компетентностей, їхнього розвитку та інших людських чеснот із метою максимального задоволення інтересів громадян, відповідно до загальнолюдських природно-правових цінностей.

Таким чином, корупційні ризики у сфері публічного адміністрування являють собою чинники (передумови) онтологічно об'єктивного й суб'єктивного характеру, що за несприятливих для існування доброчесності обставин перетворюються на умови для корупції чиновників. Відповідно, доброчесне в умовах несуттєвого потенціалу корупційних ризиків виконання публічною адміністрацією функцій у відкритому суспільстві передбачає її відповідність спеціальним правовим принципам (ознакам): природно-правовій вимірності управління й правотворення, контролю і примусу; зумовленості роботи потребами людини і соціального прогресу; збалансування владою парламенту і судів; незалежністю внутрішніх структур одна від одної у питаннях змістовного наповнення своєї діяльності, відповідно до законодавчо визначеної компетенції; єдності системи органів; антикорупційної стресостійкості; універсальності вирішення усіх підвідомчих питань у рамках країни та поза нею щодо власних громадян та інших цінностей; професійної та добропорядної ефективності. Ступінь фактичної відповідності публічної адміністрації цим та іншим правовим засадам елімінації корупційних ризиків з її професійної діяльності в умовах трансформації правової системи відкритого суспільства являє собою пряму пропорційну залежність зі станом відкритості останнього. При цьому сама наявність знань і високоякісного законодавства, яке відповідає правовим стандартам відкритих суспільств, має обов'язково супроводжуватись реалізацією цих знань і норм у діях всіх органів виконавчої гілки влади держави, інакше нація буде неминуче слабшати до тих пір, поки не зникне як єдине ціле соціальне утворення. Корисно мати і застосовувати ті конституційні моделі урядового правління, що найбільш ефективні для конкретного історичного моменту часу та засновані на ідеї верховенства права, зокрема й незмінності фундаментальних положень, які стосуються прав людини і загальноправових питань устрою публічної влади. Водночас специфічними рисами таких моделей, які зумовлюють доброчесну, професійну та, зрештою, ефективну роботу публічної адміністрації стають конституційні положення деталей компетенції, призначення членів уряду, голів місцевих органів виконавчої гілки влади держави, співвідношення повноважень центральної і місцевої публічної влади (питання децентралізації публічних коштів, повноважень та відповідальності) та інші норми, трансформації яких об'єктивно зумовлені потребами забезпечення прав людини і сталого розвитку суспільства. Вони можуть бути найбільш прийнятними для застосування в одні періоди розвитку суспільства і абсолютно неприйнятними в інші періоди розвитку. Роль парламенту

та муніципальної влади у всіх вищеописаних та суміжних взаємозв'язках доброчесності-права – подальші напрями дослідження.

### Література

1. The Constitution of the Republic of the Philippines, ratified: February 2, 1987. URL: <https://www.officialgazette.gov.ph/constitutions/1987-constitution/>.
2. Лунев А.Е. Право и эффективность управления. Москва : «Юрид. лит.», 1973. 88 с.
3. Дмитрієв Ю.В. Причины возникновения коррупционных рисков в системе государственного управления. *Инвестиции: практика та досвід*. 2016. № 4. С. 92–95.
4. Методологія оцінювання корупційних ризиків у діяльності органів влади, затв. рішенням НАЗК 02.12.2016 р. № 126. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1718-16>.
5. Івасенко С.М. Запобігання та протидія корупції в правоохоронних органах: організаційно-управлінський аспект : дис. ... канд. наук з держ. управ. : 25.00.01. Київ, 2015. 199 с.
6. Москвичева А.И. Борьба с коррупцией в странах с переходной экономикой. *Борьба с преступностью за рубежом*. 2007. № 3. С. 13–26.
7. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления : монография. Москва : Наука, 1987. 296 с.
8. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя: наук.-метод. посібник для суддів. 2-ге вид. випр., допов. Київ, 2015. 208 с.
9. Khan F.R. Ensuring Government Accountability During Public Health Emergencies. *Harvard Law & Policy Review*. 2010. Vol. 4. Iss. 1. P. 319–338.
10. Spalding A.B. Freedom from corruption: the new human right? *New Voices: Human Rights*. 2013. Vol. 107. P. 483–486.
11. Лозова Г., Клименко В. Історичні передумови формування та розвитку середнього класу в США: уроки для України. *США у сучасному світі: політика, економіка, право, суспільство* : збірник матеріалів II міжн. наук.-практ. конф. Ч. 1, м. Львів, 15.05.2015 р. / упоряд. Калитчак Р.Г., Зазуляк З.М. Львів : Центр американських студій ФМВ ЛНУ ім. І. Франка, 2015. С. 329–336.
12. Cunha P.F. Repensar a politica: ciencia & ideologia / Paulo Ferreira da Cunha. 2.a edição revista e atualizada. Coimbra: Almedina. 2007. 496 p.
13. Marques M.R. Introducao ao direito ; volume I, 2.a edicao. Coimbra : Almedina, 2007. 482 p.
14. Oberlander N. Executive process: the due process of executive citizen targeting by the Commander-in-Chief. *National security law journal*. 2013. Vol. 1. Iss. 1. P. 124–150.
15. Johari J.C. New Comparative Government. New Delhi : Lotus Press, 2006. 460 p.
16. Clement P.D. Theory and Structure in the Executive Branch. *The University of Chicago legal forum*. 2011. Vol. 2011. Iss. 1. P. 1–18.

### Анотація

**Макаренков О. Л. Правові засади елімінації корупційних ризиків із виконавчо-розпорядчої роботи публічної адміністрації в умовах трансформації правової системи відкритого суспільства.** – Стаття.

У статті досліджено правові засади елімінації корупційних ризиків із виконавчо-розпорядчої роботи публічної адміністрації в умовах трансформації пра-

вової системи відкритого суспільства. Встановлено, що добросчесне виконання публічною адміністрацією функцій у відкритому суспільстві передбачає її відповідність природно-правовій вимірності управління й правотворення, контролю і примусу, зумовленість роботи потребами людини і соціального прогресу, збалансованість владою парламенту і судів, незалежність внутрішніх структур одна від одної у питаннях змістовного наповнення своєї діяльності, відповідно до законодавчо визначеної компетенції, єдність системи органів, антикорупційну стресостійкість, універсальність вирішення усіх підвідомчих питань у рамках країни та поза нею щодо власних громадян та інших цінностей, професійну та добropорядну ефективність. Підкреслено, що сама наявність знань і високоякісного законодавства, яке відповідає правовим стандартам відкритих суспільств, має обов'язково супроводжуватись реалізацією цих знань і норм у діях всіх органів виконавчої гілки влади держави, інакше нація буде неминуче слабшати до тих пір, поки не зникне як єдине ціле соціальне утворення. Підсумовано, що уникненню корупційних ризиків та зменшенню їхнього потенціалу сприяє використання тих конституційних моделей публічного адміністрування, що найбільш ефективні для конкретного історичного моменту часу та засновані на ідеї верховенства права, зокрема й незмінності фундаментальних положень, які стосуються прав людини і загальноправових питань устрою публічної влади.

*Ключові слова:* верховенство права, добросчесність, конституція, корупція, правозастосування, примус, публічна адміністрація, ризики.

### Summary

**Makarenkov O. L. The legal basis for the elimination of corruption risks from executive work of the public administration in the conditions of the legal system transformation of an open society. – Article.**

The article reveals the legal principles of eliminating corruption risks from public administration's executive work in the context of the legal system transformation of an open society. It is established that corruption risks in the sphere of public administration are factors (prerequisites) of an ontologically objective and subjective character, which, under unfavorable circumstances of virtue of officials, turn into conditions for corruption. At the same time, the virtuous performance by public administration of functions in an open society implies its compliance with the natural and legal dimension of governance and law-making, control and coercion; conditionality of work for

human needs and social progress; balancing the power of parliament and the courts; the independence of internal structures from one another in matters of meaningful fulfillment of their activity, in accordance with legally determined competence; unity of the organ system; anticorruption stress; the universality of all subordinate matters within and outside the country with respect to one's own citizens and other values; professional and decent efficiency. It is emphasized that the very availability of knowledge and high quality legislation, which corresponds to the legal standards of open societies, must necessarily be accompanied by the implementation of this knowledge and norms in the actions of all executive bodies of the state power, otherwise the nation will inevitably weaken until it disappears as a whole social formation.

It is emphasized that the preconditions of ensuring human freedom and prevention of corruption risks in the sphere of public administration are seen in the formation of the middle class. This is important for the nationalization and economic foundations of the rule of law. These values are implemented through fiscal policy mechanisms and a fair distribution of public budgets and funds; system of education and other spiritual and cultural development of people. Under these conditions, employment opportunities in the public administration and other public authorities are increased by highly educated and virtuous professionals, eliminating the corrupt practices of nepotism, clientelism and the like.

It is concluded that the avoidance of corruption risks and the reduction of their potential is facilitated by the use of those constitutional models of public administration that are most effective for a particular historical moment and based on the idea of the rule of law, in particular, the fundamental principles of human rights and general law are unchanged. At the same time, the specific features of such models that determine the integrity, professional and ultimately effective work of the public administration are the constitutional provisions of the details of competence, the appointment of members of the government, heads of local executive branches of state power, the ratio of powers of central and local public authorities, and accountability) and other norms whose transformations are objectively conditioned by the need for human rights and the sustainable development of society. They may be most acceptable for use in one period of society and absolutely unacceptable in other periods of development.

*Key words:* rule of law, integrity, constitution, corruption, law enforcement, coercion, public administration, risks.

УДК 342.951:351.74  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).183](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).183)

**С. В. Медведенко**  
аспірант

Одеського державного університету внутрішніх справ

## ПОНЯТТЯ ТА ФОРМИ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Нині правоохоронна діяльність в Україні перебуває на стадії реформування, при цьому набуває актуальності питання покращення системи контролю за діяльністю органів охорони правопорядку з боку громадськості в усіх сферах діяльності: від надання послуг населенню до протидії правопорушенням. Ефективне виконання поліцейської діяльності, спрямованої на вирішення суспільних потреб, не можливе без підтримки й допомоги суспільства.

Здійснюючи контроль, громада вступає у відносини з органами влади, порядок діяльності яких чітко регламентований чинним законодавством. Контроль за діяльністю поліції у всіх демократичних державах є невід'ємною рисою громадського життя. Мова йде саме про зовнішній контроль, який сприймається чи не головною умовою, яка гарантує дотримання конституційних засад, прав і свобод громадян, законність під час здійснення поліцейської діяльності [1, с. 194].

Контроль є одним з інструментальних чинників демократичного державотворення [2, с. 74], а громадський контроль водночас виступає дієвим засобом стримування свавілля посадових осіб різних органів виконавчої влади [1, с. 194].

Питанням теоретико-правових засад і реалізації контролю, у тому числі й громадського, за діяльністю правоохоронних органів приділяється значна увага. У цьому аспекті хотілося б виділити наукові праці таких учених, як О.Ф. Андрійко, М.М. Бринчука, І.П. Голосніченка, Є.В. Додіна, А.В. Денисової, С.Ф. Денисюка, А.М. Долгополова, Є.Ю. Захарова, І.Д. Казанчука, А.М. Ключко, В.К. Колпакова, О.М. Музичука, Т.В. Наливайка, О.В. Поклада, С.Г. Стеценка, Ю.С. Шемшученка, Х.П. Ярмакі та ін. Поняття та зміст громадського контролю були досліджені, однак проблеми визначення сутності громадського контролю за діяльністю Національної поліції України потребують подальшого наукового опрацювання.

Мета статті – на основі аналізу нормативно-правових актів України, праць вітчизняних і закордонних учених, практики взаємодії поліції з громадськістю визначити зміст і форми громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції України.

Дієвий громадський контроль є не тільки важливою формою реалізації демократії в країні, а й

способом залучення населення до управління державними справами в різних сферах суспільного життя. Він розглядається як інструмент громадського оцінювання ступеня виконання органами поліції їхніх соціальних завдань [3, с. 135]

Для досягнення мети статті необхідно визначитися з понятійним апаратом. Так, С.Г. Стеценко визначає, що контроль – це організаційно-правовий спосіб забезпечення законності й дисципліни, який характеризується спостереженням і перевіркою правомірності діяльності об'єкта контролю та фактичної відповідності тих чи інших фактичних дій вимогам чинного законодавства з можливістю втручання в оперативно-господарську та виробничу діяльність для усунення виявлених недоліків [4].

У своєму дослідженні В.Я. Малиновський вказує на контроль як процес забезпечення досягнення організацією своєї мети, що складається з установлення критеріїв, визначення фактично досягнутих результатів і запровадження корективів, якщо досягнуті результати суттєво відрізняються від установлених критеріїв [5].

В адміністративному аспекті під контролем науковці, як правило, розуміють одну з найважливіших функцій «суспільного спостереження», яка дає змогу порівняти фактичний стан тієї чи іншої галузі з вимогами, що висунуті перед нею, виявити недоліки та помилки в роботі державного органу й запобігати їм [6, с. 98].

Як правило, в науковій літературі поняття «громадський (соціальний) контроль» розглядається з позиції державного управління як гарантія, спосіб забезпечення дисципліни та законності в діяльності органів виконавчої влади, принцип, умова ефективної діяльності державного органу тощо [7, с. 44].

Дослідники питань громадського контролю вказують на природу громадського контролю, яка походить від відносин влади і громади. Оскільки розвиток суспільства відбувається за умов єдності та боротьби протилежностей між соціумом та державою, між прагненням до необмеженої свободи та необхідністю обмежень в ім'я організації суспільного життя, своє головне завдання громадська еліта бачить у приборканні авторитарної експансії держави, а державна еліта – у приборканні охлократичних тенденцій соціуму [8, с. 337].



В енциклопедії державного управління надано визначення громадського контролю як форми участі громадськості в управлінні з метою підвищення ефективності діяльності органів публічної влади, підприємств, установ і організацій, що надають соціальні послуги [9, с. 113].

Громадський контроль – один із видів соціального контролю, який здійснюється об'єднаннями громадян та самими громадянами, що є важливою формою реалізації демократії і способом залучення населення до управління суспільством та державою, як вказано в Юридичній енциклопедії за редакцією О.Ф. Андрійко [10, с. 234].

На думку Т.В. Наливайко, громадський контроль – це організаційно-правова форма об'єднання громадян на добровільних засадах задля задоволення та захисту їхніх власних та громадських законних правових, соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних та інших спільних інтересів [11, с. 3]. У своєму дослідженні В.Г. Гаращук згадує контроль із боку різних громадських формувань – профспілок, трудових колективів, партій, рухів, фондів та інших утворень та контроль із боку громадян [12, с. 169].

О.В. Поклад, аналізуючи поняття громадського контролю, вказує, що це діяльність громадян чи їх об'єднань щодо контролю за виконанням органами державної влади або їх посадовими особами положень законодавчих актів, належного виконання ними своїх повноважень та дотримання прав і свобод людини [13].

На думку Є.Ю. Захарова, громадський контроль – публічна перевірка громадянським суспільством діяльності держави на відповідність проголошеним нею цілям, коригування цієї діяльності і самих цілей, підпорядкування політики держави, діяльності її органів і посадових осіб інтересам суспільства, а також нагляд громадянського суспільства за діяльністю державних органів та органів місцевого самоврядування, спрямованою на захист і забезпечення прав і законних інтересів людини та фундаментальних свобод, на повагу до них [14].

О.Ю. Полтораков визначає громадський контроль як систему відносин громадянського суспільства з державою, яка ґрунтується на підзвітності органів державної виконавчої влади органам державної законодавчої влади (парламентський контроль) недержавним структурам («третьому сектору» та засобам масової інформації) [15].

Аналізуючи наведені визначення громадського контролю, робимо висновок, що громадський контроль – це цілеспрямована діяльність громадськості щодо нагляду за виконанням органами влади наданих їм повноважень, дотримання законності, дисципліни, прав і свобод людини.

Варто підкреслити, що проблемою цього виду контролю є те, що діяльність громадськості не можна назвати контролем у повному розумінні

цього слова, тому що у процесі здійснення громадського контролю відсутня така ознака контролю, як право втручатися в оперативну діяльність та право притягати підконтрольного суб'єкта до юридичної відповідальності.

Однією з новел законодавства України щодо діяльності органів Національної поліції є закріплення в законі окремого розділу «Громадський контроль поліції», в якому передбачені форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.

Так, Законом України «Про Національну поліцію» [16] встановлюються форми громадського контролю, до яких зараховано такі: 1) звіт про поліцейську діяльність; 2) прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції; 3) взаємодія між керівниками територіальних органів поліції та представниками органів місцевого самоврядування; 4) спільні проекти із громадськістю; 5) залучення громадськості до розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських [16].

Зміст ст. 86 Закону України «Про Національну поліцію» визначає, що з метою інформування громадськості про діяльність поліції керівник відповідного підрозділу поліції та керівники територіальних органів поліції раз на рік готують та поширюють на офіційних веб-порталах органів поліції звіт про діяльність служб та підрозділів поліції [16].

Ми погоджуємося з думкою А.М. Ключко, яка вважає, що в цьому разі про здійснення контрольних функцій не йдеться зовсім, закріплення в Законі України «Про Національну поліцію» норми стосовно можливості отримання інформації від органів та підрозділів поліції не є важливим. Нагальною є потреба в законодавчій регламентації самого процесу отримання інформаційних звітів від керівництва поліцейських підрозділів. Формальні відповіді на запити та номінальні звіти, які мають місце в сучасному житті, жодним чином не відповідають вимогам здійснення громадського контролю за діяльністю поліції [1, с. 197].

Зважаючи на те, що головним критерієм оцінювання ефективності діяльності органів і підрозділів поліції є рівень довіри населення до поліції, пріоритетного значення набуває поширення в інформаційному просторі сегмента об'єктивних відомостей про її діяльність.

Ст. 87 Закону України «Про Національну поліцію» встановлює можливість прийняття резолюції недовіри керівникам органів поліції [16]. Така діяльність передбачає змогу представницьких органів територіальних громад, а саме органів місцевого самоврядування, висловлювати незадоволення діяльністю поліції відповідного територіального підрозділу.

Якщо населення не задоволено роботою поліції, зокрема станом організації співпраці поліції з населенням, якістю і своєчасністю виконання

працівниками поліції покладених на них обов'язків, у тому числі щодо сприяння вирішенню проблем, які стоять перед територіальними громадами, на засіданнях відповідних обласних, районних і міських рад може розглядатися питання про недостатньо ефективну роботу територіального органу поліції. Після чого за результатами оцінювання його діяльності на території відповідної області (району) місцеві ради своїм рішенням приймають резолюцію недовіри керівнику відповідного органу Національної поліції, що є підставою для звільнення його з обійманої посади [17, с. 311–314].

З огляду на можливий механізм прийняття резолюції недовіри керівнику поліції, діяльність якого, на думку громадськості, не відповідає основним завданням діяльності поліції, варто наголосити, що контрольна діяльність громадськості буде здійснюватися через їх представників в органах місцевого самоврядування, а безпосередній вплив на діяльність поліції відсутній. Такий вплив можливий лише у судовому порядку стосовно працівників поліції, які порушують права, свободи та інтереси держави, фізичних та юридичних осіб.

Відповідно до ст. 90 Закону України «Про Національну поліцію», залучення представників громадськості до спільного розгляду скарг на дії чи бездіяльність поліцейських та до перевірки інформації про належне виконання покладених на них обов'язків відповідає однієї з ознак громадського контролю – змозі безпосередньо впливати на діяльність поліції [16].

Не менш важливе значення має така форма громадського контролю, як взяття участі представників громадськості в атестуванні поліцейських, яке здійснюється з метою оцінки їхніх ділових, професійних, особистих якостей, освітнього та кваліфікаційного рівнів, фізичної підготовки на підставі глибокого і всебічного вивчення, визначення відповідності посадам, а також перспектив їхньої службової кар'єри.

Відповідно до Наказу МВС України від 17.11.2015 р. № 1465 [18], до складу атестаційних комісій можуть бути включені, за згодою, народні депутати України, представники громадських, правозахисних організацій, представники проектів міжнародної технічної допомоги, громадськості та засобів масової інформації за пропозиціями, які були отримані після розміщення відповідних оголошень на офіційних сайтах МВС чи органів поліції, та за наявності їхньої згоди.

Зазначимо, що місцеве самоврядування на підставі положень Конституції України, Закону України «Про місцеве самоврядування» здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через представницькі органи [19].

Керівниками територіальних органів поліції проводяться відкриті зустрічі із представниками органів місцевого самоврядування на рівнях областей, районів, міст і сіл із метою налагодження ефективної співпраці між поліцією та органами місцевого самоврядування й населенням.

На таких зустрічах працівники поліції інформують населення про стан правопорядку та рівень злочинності й розглядають фактори, що сприяють їх появі. У ст. 6 Закону України «Про інформацію» передбачено, що, в тому числі, на поліцію покладено обов'язок інформувати громадськість і засоби масової інформації про свою діяльність, а також створювати можливість для вільного доступу до статистичних даних, інших баз даних та інформаційних ресурсів [20].

Підготовка та виконання поліцією спільних проектів, програм і заходів з іншими державними органами (насамперед місцевими державними адміністраціями) та громадськістю здійснюється для задоволення потреб населення й покращення ефективності виконання поліцією покладених на неї завдань. З метою формування позитивного іміджу поліції проводиться вивчення громадської думки.

Головна мета громадського контролю – усунення та попередження причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення додержання об'єктами контролю писаних та неписаних норм [21, с. 47].

Ми підтримуємо думку В.Л. Федоренко щодо того, що громадський контроль становить собою інструмент громадської оцінки ступеня виконання органами влади та іншими підконтрольними об'єктами їхніх соціальних завдань. Тобто характерні відмінності громадського контролю від будь-якого іншого виду контролю лежать у суб'єктно-об'єктній сфері і полягають у тому, що, по-перше, громадський контроль здійснюється саме громадськістю (організованою та неорганізованою), і, по-друге, що в процесі здійснення громадського контролю контролюється виконання саме соціальних завдань, безпосередньо пов'язаних із захистом і реалізацією прав і свобод громадян, задоволенням та узгодженням соціальних потреб та інтересів населення [8].

Підсумовуючи викладене, можна зробити висновок, що громадський контроль за діяльністю Національної поліції – це цілеспрямована діяльність громадськості (громадян України, іноземців, громадських організацій, представників установ і підприємств) щодо виконання органами Національної поліції України повноважень, дотримання ними законності, дисципліни, захисту прав і свобод людини, інтересів суспільства та держави.

Мета громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції України спрямована на недопущення протиправних дій із боку підкон-

трольних суб'єктів, попередження можливих правопорушень та усунення причин, що їм сприяють.

Форми громадського контролю можна поділити на: правові, що здійснюються на підставі нормативних актів (залучання до проведення атестації працівників поліції громадськість), та неправові (організаційні), що полягають у проведенні спільних нарад працівників поліції з представниками громадськості; здійснюються індивідуальними суб'єктами контролю (окремими громадянами) та груповими суб'єктами (громадськими об'єднаннями).

Ми погоджуємося з думкою З.С. Гладуна, що суб'єктами громадського контролю є, по-перше, громадяни і, по-друге, об'єднання громадян (політичні партії, професійні спілки, молодіжні й інші громадські організації). Їх контрольні повноваження, як правило, не мають юридично-владного змісту, тому рішенням громадських організацій за результатами перевірок притаманний рекомендаційний характер [22].

Для практичної реалізації громадського контролю, на нашу думку, необхідно створити відповідні сайти, на які може надходити інформація (відео, аудіо, електронні документи), в тому числі й анонімна, від представників громадськості щодо протизаконної діяльності працівників поліції.

Громадський контроль сприяє утвердженню громадянського суспільства, в якому забезпечуються права та свободи людини і громадянина, а об'єктом контролю є органи влади.

### Література

1. Ключко А.М., Собина В.О. Громадський контроль за діяльністю поліції в Україні. *Вісник НУЦЗУ. Серія: Державне управління*. 2017. Вип. 1 (6). С. 194–201.
2. Іжа М., Радченко О. Громадський контроль в системі публічного управління як ефективний інструмент експертизи державно-управлінських рішень. *Публічне управління: теорія та практика*. 2012. Т. 4. С. 74–79.
3. Казанчук І.Д. Поняття й форми громадського контролю за діяльністю правоохоронних органів у сфері охорони навколишнього природного середовища в інтеграційних умовах. *Порівняльно-аналітичне право*. 2017. № 3. С. 134–138.
4. Стеценко С.Г. Адміністративне право України : навч. посібник. Вид. 2-ге перер. і доп. Київ : Атіка, 2009. 640 с.
5. Малиновський В.Я. Державне управління. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
6. Лученко Д.В. Місце контролю в системі адміністративно-правових форм діяльності. *Проблеми законності*. 2006. Вип. 82. С. 97–103.
7. Гаращук В.М. Контроль та нагляд у державному управлінні Харків : Фоліо, 2002. 176 с.
8. Федоренко В.Л. Інститути громадянського суспільства та інститут громадських організацій в Україні: теоретико-методологічні та нормопроектні аспекти. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2009. № 4-5. URL: [www.minjust.gov.ua](http://www.minjust.gov.ua)
9. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України /

наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. Київ : НАДУ, 2011. Т. 1. 748 с.

10. Андрийко О.Ф. Громадський контроль : юрид. енцикл. : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. Київ : Укр. енцикл., 2001. Т. 3. 790 с.

11. Наливайко Т.В. Громадський контроль в Україні як інститут громадянського суспільства : теоретико-правовий аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 Львів, 2010. 18 с.

12. Гаращук В.М. Теоретико-правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / Національна академія імені Ярослава Мудрого. Харків, 2003. 272 с.

13. Поклад О.В. Поняття та зміст громадського контролю за діяльністю поліції в Україні. *Право і суспільство*. 2016. № 2. С. 139–145.

14. Захаров Є.Ю. Громадський контроль та права людини. Громадська мережа «Опора» URL: <http://opora.lviv.ua/?p=529>.

15. Полтораков О.Ю. Громадський контроль над «силовими» структурами в Україні: проблеми та перспективи. Національний інститут проблем міжнародної безпеки. Публікації. URL: <http://www.niisp.org.ua/default-38.php>.

16. Про національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 р. № 580-VIII. Дата оновлення / База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19>.

Закон України «Про Національну поліцію» : наук.-практ. комент. / МВС України, Харків. нац. ун-т внутр. справ ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, доц. В.В. Сокурєнка ; [О.І. Безпалова, К.Ю. Мельник, О.О. Юхно та ін. ; передм. В.В. Сокурєнка]. Харків : ХНУВС, 2016. 408 с.

17. Про затвердження Інструкції про порядок проведення атестування поліцейських МВС України : Наказ МВС України від 11.07.2015 р. № 1465 / База даних «Законодавство України» / Верховна Рада України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1445-15/paran15#n15>

18. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1997. № 24. Ст. 170.

19. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XIII. *Відомості Верховної Ради України*. 1992. № 48. Ст. 650.

20. Денисюк С.Ф. Громадський контроль як гарантія законності у адміністративній діяльності правоохоронних органів в Україні : монографія. Харків : Золота миля, 2010. 368 с.

21. Гладун З.С. Державна політика охорони здоров'я в Україні (адміністративно-правові проблеми формування і реалізації) : монографія. Тернопіль : Економічна думка, 2005. 460 с.

### Анотація

**Медведенко С. В. Поняття та форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України.** – Стаття.

У статті досліджуються поняття і форми громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Звернуто увагу, що контроль є одним з інструментальних чинників демократичного державотворення та невід'ємною рисою громадського життя. Проаналізовано праці науковців щодо поняття та ознак громадського контролю. На підставі аналізу визначень поняття «громадський контроль» надано власне визначення громадського контролю як цілеспрямованої діяльності громадськості щодо виконання органами влади наданих їм повноважень, дотримання закон-

ності, дисципліни, прав і свобод людини. Переглянуто новели українського законодавства щодо форм громадського контролю за діяльністю органів Національної поліції України, визначено їх позитивні та негативні аспекти. Зауважено, що громадський контроль має відмінність від інших видів контролю, під час якого громадськість не має повноважень втручатися в оперативну діяльність поліції та притягувати працівників поліції до відповідальності. З'ясовано мету громадського контролю за діяльністю працівників поліції, спрямовану на недопущення протиправних дій із боку підконтрольних суб'єктів, попередження можливих правопорушень та усунення причин, що їм сприяють. Надано власне визначення громадського контролю за діяльністю Національної поліції України. Запропоновано створення спеціальних веб-сайтів для надання різного типу інформації щодо протизаконної діяльності працівників поліції.

*Ключові слова:* контроль, громадськість, національна поліція, діяльність поліції, громадський контроль.

### Summary

**Medvedenko S. V. Concepts and forms of public control over the activities of the National Police of Ukraine. – Article.**

The article focuses on concepts and forms of public control over the activities of the National Police of

Ukraine. It is emphasized that control is one of the instrumental factors of democratic state formation and an integral feature of public life. The scientists' works on concept and features of public control are analyzed. Based on the analysis of the definitions of concept of "public control", a definition of public control is given, as it is a purposeful public activity of fulfilling the powers conferred on them by authorities, due course of law, discipline, human rights and freedoms. The revisions of the Ukrainian legislation were reviewed, regarding the forms of public control over the activity of the bodies of the National Police of Ukraine, and their positive and negative aspects were determined. It is noted that public control is different from other types of control, during which the public does not have the authority to interfere with the police operative activities and to hold police officers accountable. The purpose of public control over the activities of police officers has been clarified, aimed at preventing unlawful acts by controlled entities, preventing possible offenses and eliminating the reasons that would prevent them. It is provided author's own definition of public control over the activities of the National Police of Ukraine. It is suggested that special websites be created to provide various types of information on illegal activities of police officers.

*Key words:* control, public, national police, police activity, public control.

УДК 347.24  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).184](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).184)

**Є. І. Палцулич**  
здобувач

*Національної академії Служби безпеки України*

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ПРИВАТИЗАЦІЇ НЕМАТЕРІАЛЬНИХ АКТИВІВ ТА ЇХ ВПЛИВ НА ДЕРЖАВНІ ІНТЕРЕСИ

Мета статті – розкриття негативних аспектів роздержавлення та характеристика негативних факторів і реальних загроз стабільному економічному розвитку України в приватизаційній сфері, висвітлення результатів діяльності Фонду державного майна України з викриттям фактів порушень у процесі реформування державної власності. Завдання статті – розгляд особливостей приватизації нематеріальних активів, їх законодавчого врегулювання та достатність контролю у процесі визначення критеріїв належності об'єктів до об'єктів стратегічного, загальнодержавного значення і критичної інфраструктури, що зумовлює недосконалість процедур із відображення фінансової звітності, аудиту, інвентаризації та оцінки.

Стан приватизаційних реформ в Україні характеризується періодичним неврахуванням й ігноруванням важливих аспектів, які прямо впливають на державні інтереси та регулюють суспільні потреби. За відсутності належного регулювання приватизації державних підприємств виникає казус у забезпеченні інтересів держави, інститути якої не можуть повною мірою реагувати на процеси, що потребують контролю відповідно до принципів міжнародного права (зокрема «Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод» 1950 р., що ратифікована 17.07.1997 р.).

Реформування власності через приватизаційні процеси пов'язане із забезпеченням чіткої взаємодії приватних і публічних інтересів, а також дотриманням всіма суб'єктами чинного законодавства. Державне управління майновими перетвореннями під час економічної нестабільності, зміна форм власності й утворенням нових власників приватизаційним шляхом мають перебувати під пильним наглядом контролюючих структур. На наш погляд, чим глибші кризові явища, тим активніше мають застосовуватися заходи державного моніторингу, впливу і контролю для недопущення нехтуванню національних пріоритетів й загроз розбалансування державного сектору економіки. Вказане необхідне, у тому числі, для недопущення обмежень права держави володіти належним їй майном, яке необхідне державним інститутам із метою дотримання загальних інтересів суспільства загалом і кожного громадянина України зокрема.

Особистий інтерес приватних структур має стримуватися державними органами, до яких у приватизаційній сфері зараховано Фонд державного майна України як центральний орган виконавчої влади із спеціальним статусом, що реалізує державну політику у сфері приватизації, оренди, використання та відчуження державного майна, управління об'єктами державної власності, у т.ч. корпоративними правами держави. Державний регулятор зобов'язаний враховувати всі елементи і потреби держави в її існуванні й розвитку, особливо під час приватизації суб'єктів господарювання певних галузей та сфер, які обслуговують загальнодержавні інтереси та впливають на її економічну безпеку. У процесі приватизації мають дотримуватися критерії «економічної доцільності» передачі об'єктів приватним власникам, а також «державного інтересу» відчуження, засади якого закріплені Конституцією України (ст. ст. 1, 3, 7, 8, 12), законами України «Про приватизацію державного і комунального майна» (ст.ст. 2, 4, 10) і «Про Фонд державного майна України» (ст. ст. 4, 5).

Враховуючи зазначене, доцільно розглянути важливий елемент, який недостатньо враховується під час приватизації державних підприємств й подекуди використовується для незаконного привласнення зацікавленими особами національних надбань – відображення серед державного майна нематеріальних активів, що включаються до приватизаційної маси основних засобів підприємства. Зазначене впливає на вартість єдиного майнового комплексу, а також на загальне обчислення реальної (із зазначенням частки у статутному фонді) вартості акції, що вираховується під час приватизації. Таким чином, всі активи, в тому числі й нематеріальні, характеризують фактичну вартість державної частки, яка пропонується до відчуження, а також впливають на критерії оцінки самого об'єкта приватизації – чи підпадає він під відчуження та чи належить до підприємств, які не підлягають роздержавленню.

Належне врахування нематеріального активу у процесі приватизації державних підприємств гарантуватиме дотримання прав держави, зокрема й корпоративне, що реалізуватиметься через належне відображення фінансової звітності, аудит, інвентаризацію та оцінку. Отже, під

час прийняття рішення про приватизацію й визначення способу роздержавлення ФДМ України має враховувати всі поступальні кроки й можливі ризики втрати такого специфічного державного активу, як нематеріальний – немонетарний актив, що не має матеріальної форми, може бути ідентифікований та утримується з метою використання у виробництві, торгівлі, адміністративних цілях чи наданні в оренду (визначається п. 14.1.120 ст. 14 Податкового кодексу України). Особливо це стосується прав на користування природними ресурсами і прав користування окремо визначеним майном, яке має відображатися на субрахунку № 424 «Безоплатно одержані необоротні активи», де обліковується вартість необоротних активів, що безоплатно одержані підприємством від його засновників, переданих в оренду або ж спрямованих як внесок до статутного капіталу. Залежно від цілі переданого необоротного активу його по-різному відображають. Так, при безоплатному одержанні необоротних активів його дебетують рахунки № 10 «Основні засоби», № 11 «Інші необоротні матеріальні активи», № 12 «Нематеріальні активи» і кредитують субрахунок № 424 «Безоплатно одержані необоротні активи». У разі внеску до статутного фонду на субрахунок № 425 «Інший додатковий капітал» обліковуються інші види додаткового капіталу, які не можуть бути включені до наведених вище субрахунків, оскільки він є суттєвою частиною власного капіталу, від якого залежить загальна ціна майна підприємства.

Як свідчить сьогодні, нормативно-правове забезпечення вказаного питання, яке прямо впливає на приватизаційну сферу, загалом недостатнє і потребує покращення законодавчого регулювання. Причиною негативних наслідків приватизації є відсутність норм, які б чітко регулювали процес обліку та відображення нематеріальних активів (особливо критичної інфраструктури і загальнодержавного значення), що зумовлене втратою чинності низки підзаконних актів, зокрема:

– Постанови КМ України «Про затвердження Методики оцінки вартості майна під час приватизації» від 15.08.1996 р. № 961 (втратила чинність на підставі Постанови від 22.07.1998 р. № 1114);

– Постанови КМ України «Про затвердження Порядку визначення розміру частки, що належить державі у статутному капіталі господарських організацій, заснованих за участю держави на базі об'єднання майна різних форм власності» від 25.07.2012 р. № 686 (втратила чинність на підставі Постанови від 10.05.2018 р. № 388);

– Наказу ФДМ України «Про затвердження Порядку експертної оцінки нематеріальних активів» від 27.07.1995 р. № 969 (втратив чинність на підставі Наказу від 05.06.2013 р. № 775);

– Наказу ФДМ України «Про затвердження Порядку організації роботи державних органів приватизації під час визначення розміру частки, що належить державі у статутному капіталі господарських організацій, заснованих за участю держави на базі об'єднання майна різних форм власності» від 22.10.2012 р. № 3688 (втратив чинність на підставі Наказу від 10.04.2018 р. № 499).

Зазначені акти чітко визначали механізм дій і обов'язкову наявність документів для проведення оцінки вартості цілісного майнового комплексу й статутного відображення у капіталі підприємства звіту про оцінку нематеріальних активів (з розшифруванням за об'єктами, терміном введення та рівнем їх зносу), які нині не відображені в чинному законодавстві України, оскільки норми Закону України «Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні» неповною мірою регламентують статус нематеріальних активів.

Результати приватизації 2014–2018 рр. засвідчили вкрай низьке використання Наказу Міністерства економіки України «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо прогнозування наслідків та оцінки впливу на стан економічної безпеки держави приватизації деяких категорій підприємств» від 29.05.2009 р. № 518. Вказане призвело до розбалансування економічних напрямів розвитку України, відсутності прогнозування негативних наслідків і надання неякісної оцінки впливу на стан економічної безпеки держави у процесі приватизації підприємств, що мають ознаки домінування на ринку товарів, а також підприємств, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави. У наслідку основні напрями державної політики з питань національної безпеки, що визначені нормами Закону України «Про національну безпеку України», залишаються нереалізованими, а низка профільних наказів і розпоряджень міністерств та відомств надієвими й суто декларативними (на кшталт Постанови КМ України «Про затвердження порядку встановлення чітких цілей діяльності для державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50% акцій (часток) належить державі» від 09.11.2016 р. № 1052, або ж Наказу ФДМ України «Про порядок віднесення майна до такого, що включається до складу цілісного майнового комплексу державного підприємства» від 29.12.2010 р. № 1954).

Згідно з п. 5 ст. 116 Конституції України КМ України здійснює управління об'єктами державної власності відповідно до закону, а ВР України в межах повноважень, передбачених п. 3 ч. 1 ст. 85 і п. 7 ч. 1 ст. 92 Конституції України, приймає Закони України, зокрема які стосуються роздержавлення і в яких визначаються критерії заборони приватизації тих об'єктів, які мають

загальнодержавне значення. Так, до об'єктів, що мають загальнодержавне значення, належать майнові комплекси підприємств, їх структурних підрозділів, основним видом діяльності яких є виробництво товарів (робіт, послуг), що мають загальнодержавне значення.

При цьому, за ст. 6 Кодексу «Про надра», корисні копалини поділяються на об'єкти загальнодержавного і місцевого значення (ст. 39 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища»). Зарахування їх до таких груп здійснюється відповідно до Постанови КМ України «Про перелік корисних копалин загальнодержавного та місцевого значення» від 12.12.1994 р. № 827 (у редакції 16.08.2005 р. № 747).

Своєю чергою, абз. 2 ч. 2 ст. 4 Закону України «Про приватизацію державного і комунального майна» констатує, що приватизації не підлягають об'єкти права власності українського народу, у т.ч. які входять до активів державних підприємств, перебувають у них на балансі й використовуються ними (надра, корисні копалини загальнодержавного значення, водні ресурси, лісові ресурси, інші природні ресурси). Аналогічне значення мають і об'єкти стратегічного, загальнодержавного значення і критичної інфраструктури. Вказане вірно визначає, що саме не може бути приватизованим, однак цього недостатньо, оскільки загалом зміст законодавства має відповідати формі, а не залишатися декларованим на папері без дієвої реалізації, у зв'язку з чим Уряду й державному регулятору приватизації необхідно прийняти нормативні акти зобов'язального характеру щодо процедури обов'язкового відображення підприємствами нематеріальних активів з одночасним встановленням кримінальної відповідальності за ухилення і сприяння незаконним діям при роздержавленні.

Констатуємо, що за умови подальшої процедурної невизначеності суб'єкти підприємницької діяльності ставатимуть більш доступними саме тоді, коли в їх майновий комплекс, в порушення Наказу ФДМ України від 29.12.2010 р. № 1954, включаються необоротні активи (нематеріальні ресурси), які не підлягають роздержавленню на основі сфальсифікованих облікових фінансово-бухгалтерських даних. При цьому посадовці підприємства та органу приватизації ігнорують норми Постанови КМ України «Про затвердження методики оцінки майна» від 10.12.2003 р. № 1891, а також засади оцінки майна за Постановою КМ України «Національний стандарт № 1», бо не висвітлюють нематеріальні активи (у т.ч. право на користування природними ресурсами), чим завдають значних збитків державним інтересам.

У такому разі зацікавлені особи прагнуть в умовах законодавчого невизначення шляхом підлогу документів не відображати у складі майна підприємства необоротні (нематеріальні) активи,

які безпосередньо утримуються з метою використання у виробництві, оскільки це розблокує їх приватизацію. Вказане надає змогу привласнити й використовувати ліцензії (сертифікати, дозволи) на право експлуатації родовищ для видобування корисних копалин, що мають загальнодержавне значення й включені до державного фонду родовищ корисних копалин. У цьому разі змінюються офіційні реєстраційні й установчі документи, що дає змогу ухилятися від включення в сукупну вартість майна комплексу низки активів згідно з положеннями постанов КМ України від 10.09.2003 р. № 1440 та від 10.12.2003 р. № 1891. Результат вказаного – проведена оцінка державної частки в майні підприємства не визначає справжнього розподілу капіталу й дійсної ринкової вартості всіх активів товариства, що не може братися за основу при відчуженні.

Таким чином, можливість приватизації державного підприємства впливає з кількох факторів, які взаємно пов'язані між собою і мають враховуватися посадовцями ФДМ України на етапі проведення аудиту й інвентаризації державного майна (зокрема спеціалізованих необоротних активів, що використовуються в єдиному технологічному процесі виробництва), для можливості визначення його критеріїв зарахування до активів загальнодержавного значення.

З цією метою мають братися до уваги і відповідні форми державного статистичного спостереження за Наказом Держстату України «Про затвердження Методологічних положень з організації державного статистичного спостереження щодо капітальних інвестицій» від 31.10.2013 р. № 335 (у т.ч. № 13-зез «Звіт про прямі інвестиції»), які відображають державні необоротні активи під час створення спільних підприємств при істотному впливі іноземного капіталу (власність нерезидента складає від 10% до 50% у вартості статутного капіталу). У такому разі застосовується експертна оцінка вартості таких активів, а її порядок регламентується Міжнародними стандартами оцінки (методичний посібник № 4 «Нематеріальні активи») (МСО-2001), стандартами TEGOVA-2000 (методичний посібник № 8 «Нематеріальні активи»), а також Національними стандартами № 4 «Оцінка майнових прав інтелектуальної власності» та № 1 «Загальні засади оцінки майна і майнових прав».

В Україні здебільшого для використання результатів оцінки нематеріальних активів застосовується недосконалий П(С)БО № 8 «Нематеріальні активи», у зв'язку з чим при їх оцінці необхідно керуватися не тільки вимогами чинного законодавства, але й міжнародними стандартами, в яких реалізований передовий міжнародний досвід обліку таких специфічних об'єктів, як нематеріальні.

Методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про нематеріальні активи визначені Наказом Міністерства України «Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку» від 18.10.1999 р. № 242, належний супровід відображення яких дасть змогу володіти фактичним станом справ щодо державних активів у процесі розкриття фінансової звітності.

Обов'язковість проведення інвентаризації майна, коштів і фінансових зобов'язань підприємств зумовлена (абз. 2 п. 12 Постанови КМ України «Про затвердження Порядку подання фінансової звітності» від 28.02.2000 р. № 419, абз. 2 п. 7 Наказу Міністерства України «Про затвердження Положення про інвентаризацію активів та зобов'язань» від 02.09.2014 р. № 879) при певних випадках, зокрема при: приватизації майна державного підприємства; передачі майна державного підприємства (установи) в оренду; перетворення державного підприємства на акціонерне товариство. Таким чином, виведення і фіксація наявності необоротних активів обов'язкова матеріально відповідальними особами підприємства, яке проходить приватизаційну процедуру за етапами п. 21 розд. 2 Постанови КМ України «Про затвердження Положення про інвентаризацію майна державних підприємств, що приватизуються (корпоратизуються), а також майна державних підприємств та організацій, яке передається в оренду (повертається після закінчення строку дії договору оренди або його розірвання)» від 02.03.1993 р. № 158.

Об'єкти приватизації мають вірно відображатися в облікових формах задля раціонального та ефективного застосування способів відчуження через їх класифікацію, що особливо важливе при реалізації об'єктів групи «Г»:

- майнових комплексів або пакетів акцій, які на момент прийняття рішення про приватизацію займають монополієне (домінуюче) становище на загальнодержавному ринку товарів (робіт, послуг);
- особливо важливих народногосподарських комплексів, які забезпечують конкурентні переваги країни у виробництві складної техніки та економічну незалежність країни, а також володіють унікальними комплексами, що використовують рідкісні ресурси або їх комбінацію – нематеріальні активи з технологічними циклами.

Констатуємо, що питання вірного відображення майна у фінансово-господарській звітності державного підприємства на передприватизаційному етапі є важливим, оскільки, лише володіючи повною та достовірною інформацією про активи (у т.ч. нематеріальні), можна прийняти виважені рішення, які забезпечать державні інтереси й будуть суспільно корисними.

Держава, за наявності достовірної інформації про свої активи і відповідно до стратегічного бачення розвитку, зможе провести сортування підприємств за категоріями на ті з них, які треба залишити в державній власності, й ті, що будуть приватизовані, ліквідовані або передані в концесію, що зумовить чесну та прозору приватизацію для прогресивного економічного розвитку суспільства.

### Література

1. Конституція України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
2. Податковий кодекс України. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
3. Закон України «Про приватизацію державного і комунального майна». URL: <http://liga.net>.
4. Закон України «Про Фонд державного майна України». URL: <http://liga.net>.
5. Закон України «Про оцінку майна, майнових прав та професійної оціночної діяльності в Україні». URL: <http://liga.net>.
6. Постанова КМ України «Про затвердження порядку встановлення чітких цілей діяльності для державних унітарних підприємств та господарських товариств, у статутному капіталі яких більше 50 відсотків акцій (часток) належить державі» від 09.11.2016 р. № 1052. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
7. Про затвердження методики оцінки майна : Постанова КМ України від 10.12.2003 р. № 1891. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
8. Про затвердження Положення про інвентаризацію майна державних підприємств, що приватизуються (корпоратизуються), а також майна державних підприємств та організацій, яке передається в оренду (повертається після закінчення строку дії договору оренди або його розірвання) : Постанова КМ України від 02.03.1993 р. № 158. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
9. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо прогнозування наслідків та оцінки впливу на стан економічної безпеки держави приватизації деяких категорій підприємств : Наказ Мінекономіки України від 29.05.2009 р. № 518. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
10. Про затвердження Положення (стандарту) бухгалтерського обліку : Наказ Міністерства України від 18.10.1999 р. № 242. URL: <http://www.rada.gov.ua>.
11. Про порядок віднесення майна до такого, що включається до складу цілісного майнового комплексу державного підприємства : Наказ ФДМ України від 29.12.2010 р. № 1954. URL: <http://liga.net>.
12. Про затвердження Методологічних положень з організації державного статистичного спостереження щодо капітальних інвестицій : Наказ Держстату України від 31.10.2013 р. № 335. URL: <http://liga.net>.
13. Рябенко О.П. Державне управління відносинами власності в Україні. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*. 2000. № 10. С. 192–196.
14. Криштопа І.І. Оцінка нематеріальних активів: проблемні питання та напрямки їх вирішення. *Галицький економічний вісник*. 2010. № 1(26). С. 169–176.
15. Заруба П.І. Кримінальна відповідальність за злочини у сфері приватизації : Монографія. Київ : Атака, 2007. 220 с.



### Анотація

**Палцулич Є. І. Проблемні питання приватизації нематеріальних активів та їх вплив на державні інтереси. – Стаття.**

У статті на підставі перегляду матеріалів приватизаційної практики Фонду державного майна України та його регіональних відділень проаналізовані фактори і процеси, що впливають на незаконне роздержавлення. Розглянуте найбільш проблемне питання – невідображення серед державного майна нематеріальних активів, що включаються до приватизаційної маси основних засобів підприємства, а також охарактеризовані проблеми законодавчого регулювання вказаного процесу, що негативно впливає на реформування державної власності.

Розкриті аспекти необхідності дотримання критерію «економічної доцільності» при передачі об'єктів приватним власникам, а також збереження «державного інтересу» під час приватизації. При цьому проведено аналіз елементів і потреб держави в її існуванні й розвитку, особливо під час приватизації суб'єктів господарювання певних галузей та сфер, які обслуговують загальнодержавні інтереси та впливають на її економічну безпеку. Автором наголошено, що кожен актив підприємства має бути належним чином облікованим, оціненим й зареєстрованим як основний засіб, що відображає загальну ринкову вартість об'єкту, який планується до приватизації. Підтверджене судження про відсутність належного фінансово-господарського обліку на важливих підприємствах, що часто призводить до розбалансування напрямів розвитку України й супроводжується нанесенням шкоди економічній безпеці держави. Таким чином, невідображення і недооцінка нематеріальних активів під час приватизації підприємств, що мають ознаки домінування на ринку товарів, мають стратегічне чи загальнодержавне значення, вкрай негативно впливають на стан економічної безпеки держави.

*Ключові слова:* державні інтереси, суспільні потреби, економічний потенціал, приватизація, необоротні активи, реформування власності.

### Summary

***Paltsulych Ye. I. Problem problems intangible assets and their effects on state interests. – Article.***

The article analyzes the factors and processes affecting illegal denationalisation based on the review of materials of privatization practice of the State Property Fund of Ukraine and its regional offices. The most problematic issue of non-reflection of state-owned intangible assets included in the privatization mass of fixed assets of the enterprise is considered, as well as the problems of legislative regulation of the process are characterized, which negatively affects the reform of state property.

The aspects of necessity to observe the criterion of “economic expediency” in the transfer of objects to private owners, as well as preservation of “state interest” during privatization are revealed. At the same time, the elements and needs of the state in its existence and development were analyzed, especially during the privatization of economic entities of certain industries and spheres that serve the national interests and affect its economic security. The author emphasized that every asset of an enterprise should be properly accounted for, evaluated and registered as the maintool reflecting the total market value of the object planned for privatization. The statement about the lack of proper financial accounting at important enterprises is confirmed, which often leads to the imbalance of development directions of Ukraine and is accompanied by damage to the economic security of the state. Thus, it was estimated that non-displaying and underestimating intangible assets during the privatization of enterprises with signs of dominance in the market of goods, which have strategic or national importance, extremely negatively affect the state of economic security of the state.

*Key words:* state interests, public needs, economic potential, privatization, fixed assets, property reform.

УДК 342.9(477)  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).185](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).185)

**О. В. Пеший**  
аспірант

*Науково-дослідного інституту публічного права*

## ФОРМИ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА РОЗВИТКУ ГРОМАД І ТЕРИТОРІЙ

В Україні розпочалися масштабні реформи системи центральних органів виконавчої влади, які зумовлені потребою трансформації апарату національної держави з метою подолання корупції, інформатизації публічних правовідносин та побудови реально партнерських відносин між громадянами та публічною адміністрацією. Зокрема, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України отримало нову назву – Міністерство розвитку громад і територій. Звичайно, реформа полягає не тільки у зміні назви органу публічної адміністрації, головною є концептуальна зміна форм діяльності відповідного міністерства згідно із визначеними цілями та пріоритетами. Уряд оприлюднив Програму дій, яка визначає цілі та пріоритети діяльності протягом наступних п'яти років. Серед основних напрямів роботи Уряд визначив розвиток людського капіталу та економіки, євроінтеграцію, безпеку та рівень комфорту життя громадян. Перед Міністерством розвитку громад і територій поставлені такі цілі: українці матимуть комфортне та доступне житло; українці отримують якісні комунальні послуги; українці зменшать втрати при споживанні тепла, гарячого водопостачання та інших енергетичних ресурсів у будинках; українці будуть відповідально поводитися із побутовими відходами та не засмічуватимуть навколишній життєвий простір; українці житимуть у комфортних містах та селах; українці матимуть реальну змогу впливати на організацію свого життєвого простору як мешканці спроможних громад; українці, що мешкають у «депресивних регіонах», матимуть достатні можливості для розвитку [1]. Механізм досягнення поставлених цілей потребує належного наукового обґрунтування, визначення найоптимальніших правових способів (засобів) виконання поставлених перед публічною адміністрацією завдань, прогнозування можливих наслідків запланованих реформ та мінімізації негативного впливу на рівень соціальної захищеності населення, реалізації прав і свобод громадян. Вищезазначене зумовлює необхідність проведення спеціального наукового дослідження форм діяльності Міністерства розвитку громад і територій із метою визначення шляхів їх удосконалення, внесення відповідних змін до чинного законодавства.

Форми діяльності центральних органів виконавчої влади досліджуються в роботах фахівців

у сфері державного управління та адміністративного права, серед яких роботи О. Бандурки, В. Бевзенка, С. Болдирева, В. Величка, Н. Губерської, С. Гусарова, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Курила, Д. Лук'янець, Д. Лученка, Р. Мельника, О. Миколенка, Н. Нижник, Д. Приймаченка, С. Сербогіної, С. Стеценко, М. Тищенко, А. Школика та інших вчених-адміністративістів. Серед спеціалізованих досліджень даної тематики варто зазначити роботи Н. Железняк «Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання)» [2], О. Предместнікова «Особливості організаційних і матеріально-технічних форм діяльності органів юстиції України» [3], Д. Слинько «Форми здійснення правотворчого процесу в діяльності Міністерства внутрішніх справ України» [4].

Проте форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій досліджені в науковій літературі фрагментарно, в рамках більш загальних тем, що актуалізує проведення цього дослідження.

Метою наукової публікації є дослідження форм діяльності Міністерства розвитку громад і територій, які регламентовані чинним законодавством та зумовлені основними напрямками реформування публічної адміністрації України, з урахуванням європейських та міжнародних стандартів.

Науковці у сфері державного управління визначають форми діяльності органів публічної адміністрації як зовнішнє вираження однорідних дій, процедур, які здійснюють органи публічної влади, їх структурні підрозділи й посадові особи в процесі реалізації функцій і компетенції в правових і організаційних рамках, та поділяють їх на правові, організаційні та матеріально-технічні [5, с. 57–59].

До правових форм діяльності міністерства зараховують нормотворчу, правозастосовну, установчу та контрольну форми діяльності. Нормотворча форма діяльності міністерства реалізується шляхом ординарного, законопроектного та спеціального провадження. У межах ординарного провадження здійснюється видання міністром наказів, затвердження положень, інструкцій, правил та інших документів нормативно-правового характеру. Законопроектне провадження передбачає діяльність щодо розробки проектів законів Украї-

ни. Розробка проектів урядових і президентських актів та їх внесення на розгляд Кабінету Міністрів у встановленому порядку здійснюється в рамках спеціального провадження.

Правозастосовна форма діяльності міністерства являє собою діяльність із реалізації нормативних приписів шляхом видання наказів індивідуального правостановлюючого або правоохоронного характеру, доручень організаційно-розпорядчого характеру, надання спеціальних дозволів (ліцензій) на здійснення певного виду діяльності фізичним і юридичним особам, реєстрації актів, прав, об'єктів тощо.

Установча форма діяльності здійснюється як безпосередньо міністерством, так і через Кабінет Міністрів України. Вона пов'язана із провадженнями щодо формування структури цього органу, системи його територіальних органів, утворення, реорганізації, ліквідації підприємств, організацій та установ, що належать до сфери його управління, призначення їх керівників, погодження призначення на посади керівників структурних підрозділів місцевих державних адміністрацій [5, с. 59].

Контрольна форма діяльності міністерства конкретизується в нормотворчому та виконавчому провадженнях. Нормотворче провадження передбачає контроль керівника цього органу за діяльністю з видання правових актів його заступниками, керівниками структурних підрозділів, територіальних органів, структурних підрозділів місцевих держадміністрацій із правом їх скасування, якщо ці акти суперечать Конституції України, іншим актам законодавства. Виконавче провадження являє собою поточний контроль за ефективністю діяльності апарату, територіальних органів центрального органу виконавчої влади, структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, підприємств, організацій та установ, що належать до його сфери управління. Це провадження застосовується міністрами також стосовно тих центральних органів виконавчої влади, діяльність яких вони спрямовують та координують.

Організаційні форми діяльності міністерства поділяються на основні та допоміжні. До основних варто зарахувати персональну діяльність міністра, заступників міністра, керівників структурних підрозділів апарату цього органу, територіальних органів, засідання колегіальних центральних органів виконавчої влади, засідання колегії, громадської ради, інших консультативних, дорадчих та допоміжних органів колегіального характеру центральних органів виконавчої влади [5, с. 59–60].

Допоміжними організаційними формами роботи міністерства є участь його керівництва в засіданнях колегій інших органів виконавчої влади, парламентських і комітетських засіданнях та слуханнях, робочі поїздки по країні, офіційні візити

за кордон, участь у міжнародних переговорах, прийом громадян, проведення прес-конференцій, участь у роботі семінарів, конференцій, симпозіумів тощо.

До матеріально-технічних форм роботи міністерства належать: робота з депутатськими запитами, зверненнями, обробка інформації, підготовка звітів, ведення бухгалтерського обліку, статистичної звітності, електронного документообігу, діловодство, господарська робота [5, с. 59–62].

Таким чином, форми діяльності міністерства доцільно поділити на чотири основні групи:

- правові (юридично-значущі) форми діяльності – нормотворчість (міжвідомча і відомча), правозастосування (посвідчення юридичних фактів, вирішення юридичних конфліктів та притягнення винуватих осіб до юридичної відповідальності), установча, контрольно-наглядова діяльність та інтерпретаційна діяльність;

- організаційні – адміністративно-господарська (матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерства) та організаційно-розпорядча діяльність (кадрове забезпечення діяльності міністерства та оперативне управління його діяльністю);

- інформаційні – оприлюднення публічної інформації про діяльність міністерства (прес-конференції, прес-релізи, інформаційні стенди, ведення офіційного веб-сайту) та відповіді на звернення громадян та інформаційні запити щодо доступу до публічної інформації;

- комунікаційні форми діяльності – налагодження комунікаційних зв'язків між міністерством та іншими органами публічної адміністрації та обмін інформаційними повідомленнями в рамках єдиної інформаційної системи електронного документообігу.

Форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій відповідають завданням будь-якого міністерства, які визначені у ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», згідно з якою основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи кількох сферах, є: забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України на розгляд Президенту України та Кабінету Міністрів України; забезпечення здійснення соціального діалогу на галузевому рівні; здійснення інших завдань, визначених законами України [6].

Детально форми та напрями діяльності Міністерства розвитку громад і територій регламен-

товані в чинному Положенні про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Зокрема, відповідно до п. 3 вказаного Положення основними завданнями Мінрегіону є:

- забезпечення формування та реалізація державної регіональної політики, державної житлової політики і політики у сфері будівництва, архітектури, містобудування, житлово-комунального господарства, зокрема щодо: територіальної організації влади, адміністративно-територіального устрою, розвитку місцевого самоврядування; благоустрою населених пунктів, поводження з побутовими відходами, технічної інвентаризації об'єктів нерухомого майна, питної води та питного водопостачання;

- забезпечення формування державної політики у сфері архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства, у сфері ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива;

- забезпечення технічного регулювання у сфері будівництва, містобудування, промисловості будівельних матеріалів, житлово-комунального господарства [7].

У п. 4 Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України розкриваються та конкретизуються конкретні форми та способи діяльності Міністерства розвитку громад і територій. Зокрема, Мінрегіон відповідно до покладених на нього завдань:

- визначає пріоритетні напрями розвитку відповідних сфер діяльності (організаційна форма діяльності);

- затверджує державні будівельні норми, зокрема з питань реставрації, консервації, ремонту і пристосування пам'яток архітектури і містобудування, програми підвищення енергоефективності у будівельній галузі, кваліфікаційні вимоги до виконавців робіт, пов'язаних із створенням об'єктів архітектури тощо (нормотворча форма діяльності);

- розробляє і здійснює заходи, спрямовані на розбудову інфраструктури регіонів, розвиток міжрегіонального економічного співробітництва (організаційна та комунікаційна форми діяльності);

- сприяє комплексному соціально-економічному розвитку регіонів (організаційна форма діяльності);

- розробляє державну стратегію регіонального розвитку, щорічні плани заходів щодо її реалізації, здійснює методологічне керівництво та координацію діяльності з підготовки регіональних стратегій розвитку (нормотворча, організаційна та комунікаційна форми діяльності);

- здійснює відповідно до законодавства проведення в установленому порядку моніторингу соціально-економічних та інших показників розвитку регіонів, розроблення за участю інших центральних органів виконавчої влади, відповідних місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування програм подолання депресивності територій і проведення моніторингу їх виконання (контрольно-наглядова та комунікаційна форми діяльності);

- здійснює повноваження центрального органу виконавчої влади з нормування у будівництві, управління у сфері містобудування шляхом планування територій на державному рівні, визначення державних інтересів для їх урахування під час розроблення містобудівної документації та проведення моніторингу за дотриманням законодавства у сфері містобудування, проведення містобудівного моніторингу на державному рівні, організаційне забезпечення з питань державної підтримки будівництва (придбання) доступного житла, формування житлового фонду соціального призначення, кредитування індивідуальних сільських забудовників, реконструкції кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду та реалізації інфраструктурних проектів, організаційне, науково-технічне забезпечення виконання завдань із реформування і розвитку житлово-комунального господарства, технічного регулювання стосовно будівельних виробів, будинків і споруд, розроблення технічних регламентів, заходи щодо створення безперешкодного життєвого середовища для осіб з обмеженими фізичними можливостями та інших маломобільних груп населення (нормотворча, контрольно-наглядова та організаційна форми діяльності);

- перевіряє в межах повноважень, передбачених законом, дотримання нормативних документів і нормативів обчислення вартості будівництва об'єктів, що споруджуються із залученням бюджетних коштів, коштів державних і комунальних підприємств, установ та організацій, кредитів, наданих під державні гарантії (контрольно-наглядова форма діяльності);

- подає Кабінету Міністрів України пропозиції щодо: актів законодавства з питань організації діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; розмежування повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; адміністративно-територіального устрою; об'єднання територіальних громад; нормативно-правового забезпечення з питань регіональної політики і місцевого самоврядування, державної підтримки розвитку місцевого самоврядування; нагляду за діяльністю органів місцевого самоврядування з питань здійснення наданих їм законом повноважень органів виконавчої влади; адаптації на-

ціонального законодавства у сфері місцевого самоврядування до положень Європейської хартії місцевого самоврядування та інших міжнародних договорів; вдосконалення механізмів інвестування та фінансування в будівництві та житлово-комунальному господарстві; державних програм у сфері будівництва і житлово-комунального господарства; проведення експертизи і затвердження проектів будівництва; державного фінансування капітальних вкладень і договірних відносин у будівництві; здійснення архітектурно-будівельного контролю та нагляду, контролю у сфері житлово-комунального господарства; порядку формування цін (тарифів) на житлово-комунальні послуги, які підлягають регулюванню; забезпечення ефективного використання паливно-енергетичних ресурсів, енергозбереження, збільшення частки відновлюваних джерел енергії та альтернативних видів палива в енергетичному балансі України (нормотворча форма діяльності);

– веде містобудівний кадастр на державному рівні та забезпечує ведення Єдиного державного реєстру громадян, які потребують поліпшення житлових умов (організаційна форма діяльності);

– затверджує перелік базових організацій із науково-технічної діяльності в будівництві; подає відповідному центральному органу виконавчої влади пропозиції щодо призначення органів з оцінки відповідності вимогам технічних регламентів (організаційна форма діяльності);

– проводить у межах повноважень, передбачених законом галузеву експертизу науково-дослідних (науково-технічних) установ у галузі будівництва та житлово-комунального господарства, моніторинг реалізації Генеральної схеми планування території України та іншої містобудівної документації, вартості будівництва та тенденцій розвитку будівельної галузі, стану реформування та розвитку житлово-комунального господарства, підготовки та проходження опалювального сезону, розрахунків підприємств житлово-комунального господарства за енергоносіями, а також оплати населенням, юридичними особами наданих їм житлово-комунальних послуг (контрольно-наглядова форма діяльності);

– розробляє та координує програми підвищення енергоефективності та енергозбереження в житлово-комунальному господарстві, обладнання житлових будинків засобами обліку і регулювання споживання води та теплової енергії; формує прогнозні баланси споживання теплової енергії (організаційна та комунікаційна форми діяльності);

– забезпечує виконання державних цільових програм у відповідних сферах, функціонування системи базових організацій із науково-технічної діяльності у будівництві (організаційна та комунікаційна форми діяльності);

– організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників сфери будівництва, житлово-комунального господарства (організаційна форма діяльності);

– узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України та в установленому порядку вносить їх на розгляд Кабінету Міністрів України (нормотворча форма діяльності);

– інформує та надає роз'яснення щодо реалізації державної політики у відповідних сферах [7] (інформаційна форма діяльності).

Відповідно до п. 5 вказаного Положення Міністерства із метою організації своєї діяльності:

– здійснює в межах повноважень, передбачених законом, разом із відповідними центральними органами виконавчої влади контроль за цільовим та ефективним використанням державних коштів, передбачених для реалізації проектів, виконання програм (контрольно-наглядова форма діяльності);

– виступає державним замовником наукових досліджень комплексного характеру з питань, що належать до його компетенції (організаційна форма діяльності);

– сприяє відповідно до законодавства забезпеченню виконання міжнародних договорів України; забезпечує здійснення адаптації національного законодавства до законодавства ЄС з питань, що належать до його компетенції; здійснює в межах повноважень, передбачених законом, заходи щодо імплементації в національне законодавство положень міжнародних договорів, стороною яких є Україна (нормотворча та правозастосовна форми діяльності);

– координує та здійснює методичне забезпечення діяльності структурних підрозділів місцевих держадміністрацій, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій із питань, що належать до його компетенції (комунікаційна форма діяльності);

– здійснює відповідно до законодавства функції з управління об'єктами державної власності, що належать до сфери його управління (організаційна форма діяльності);

– здійснює претензійно-позовну роботу, звертається до суду з позовами щодо захисту своїх прав та законних інтересів, а також інтересів держави у відповідних сферах (правозастосовна форма діяльності);

– здійснює в установленому порядку добір кадрів, формує кадровий резерв, організовує роботу з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників Міністерства (організаційна форма діяльності);

– вживає заходів до створення та розвитку інформаційних систем і ресурсів, розробляє та

впроваджує в межах повноважень, передбачених законом, сучасні інформаційно-комунікаційні технології (інформаційна форма діяльності);

– розглядає в установленому законодавством порядку звернення громадян із питань, що належать до його компетенції (інформаційна форма діяльності);

– оприлюднює інформацію про діяльність Міністерства, організовує в установленому порядку виставкову та видавничу діяльність, проведення конкурсів, семінарів, конференцій, конгресів із питань, що належать до його компетенції (інформаційна форма діяльності);

– здійснює в межах повноважень, передбачених законом, контроль за станом охорони праці на підприємствах, в установах та організаціях, що належать до сфери його управління [7] (контрольно-наглядова форма діяльності).

Міністерство розвитку громад і територій під час виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними, дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами, організаціями (комунікаційна форма діяльності).

Проведене дослідження дало змогу сформулювати наведені нижче висновки. Форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій регламентовані чинним законодавством, зокрема, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» та чинним Положенням про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій доцільно поділити на чотири основні групи: правові (юридично-значущі) форми діяльності – нормотворчість (міжвідомча і відомча), правозастосування (посвідчення юридичних фактів, вирішення юридичних конфліктів та притягнення винуватих осіб до юридичної відповідальності), установча, контрольно-наглядова діяльність та інтерпретаційна; організаційні – адміністративно-господарська (матеріально-технічне забезпечення діяльності міністерства) та організаційно-розпорядча діяльність (кадрове забезпечення діяльності міністерства та оперативне управління його діяльністю); інформаційні – оприлюднення

публічної формації про діяльність міністерства (прес-конференції, прес-релізи, інформаційні стенди, ведення офіційного веб-сайту) та відповіді на звернення громадян та інформаційні запити щодо доступу до публічної формації; комунікаційні форми діяльності – налагодження комунікаційних зв'язків між міністерством та іншими органами публічної адміністрації та обмін інформаційними повідомленнями в рамках єдиної інформаційної системи електронного документообігу.

Сучасні процеси тотальної інформатизації вимагають постійного удосконалення інформаційних та комунікаційних форм діяльності Міністерства розвитку громад і територій шляхом повного переходу на електронний документообіг та відмови від «паперової» бюрократії, що є цілком можливим завдяки використанню технологій цифрового підпису та зростаючим потужностям інформаційних мереж. Вказані зміни потребують нормативної регламентації на рівні відомчих нормативно-правових актів міністерства. Не менш важливим є продовження політики децентралізації, надання максимальної автономії органам місцевого самоврядування із збереженням за органами виконавчої влади лише контрольно-наглядових повноважень.

### Література

1. Програма діяльності Кабінету Міністрів України, затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2019 р. № 849. URL: <https://program.kmu.gov.ua/>
2. Железняк Н.А. Правові та організаційні форми діяльності Міністерства юстиції України у здійсненні державної правової політики (теоретичні та практичні питання). *Наукові записки*. 2001. Том. 19. Спеціальний випуск. С. 226–231.
3. Предместнікова О. Особливості організаційних і матеріально-технічних форм діяльності органів юстиції України. *Адміністративне право і процес*. 2016. № 12. С. 146–151.
4. Слинко Д.В. Форми здійснення правотворчого процесу в діяльності Міністерства внутрішніх справ України. *Право і безпека*. 2017. № 3 (66). С. 52–56.
5. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні : підручник / І.І. Бодрова, С.В. Болдирев, В.О. Величко та ін.; за ред. С.Г. Серьогіної; 4-те вид., переробл. та допов. Харків : Право, 2017. 392 с.
6. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 березня 2011 р. № 3166-VI. Дата оновлення: 25.09.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.
7. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 квітня 2014 р. № 197. Дата оновлення: 23.01.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-п>.

## Анотація

**Пеший О. В. Форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій.** – Стаття.

У науковій публікації досліджуються форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій. Формулюється висновок, що форми діяльності міністерства доцільно поділити на чотири основні групи: правові форми діяльності (нормотворчість, правозастосування, установча, контрольно-наглядова діяльність та інтерпретаційна); організаційні (адміністративно-господарська та організаційно-розпорядча діяльність); інформаційні та комунікаційні форми діяльності.

Зазначається, що форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій регламентовані чинним законодавством, зокрема, Законом України «Про центральні органи виконавчої влади» та чинним Положенням про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Крім того, форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій відповідають, завданням будь-якого міністерства, які визначені у ст. 7 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», згідно з якою основними завданнями міністерства як органу, що забезпечує формування та реалізує державну політику в одній чи кількох сферах, є: забезпечення нормативно-правового регулювання; визначення пріоритетних напрямів розвитку; інформування та надання роз'яснень щодо здійснення державної політики; узагальнення практики застосування законодавства, розроблення пропозицій щодо його вдосконалення та внесення в установленому порядку проектів законодавчих актів.

Сучасні процеси тотальної інформатизації вимагають удосконалювати інформаційні та комунікаційні форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій шляхом повного переходу на електронний документообіг та відмови від «паперової» бюрократії, що є цілком можливим із використанням технологій цифрового підпису та зростаючою потужністю інформаційних мереж.

**Ключові слова:** форми діяльності, державне управління, громада, адміністративне право, нормотворчість, правозастосування, організаційна діяльність, інформаційна діяльність, комунікаційна діяльність.

## Summary

**Peshiy O. V. Forms of activity of the Ministry of Communities and Territories Development.** – Article.

In the scientific publication the forms of activity of the Ministry of Community and Territory Development are analyzed. The conclusion is formulated that it is advisable to divide the forms of activity of the ministry into four groups: legal forms of activity (rule-making, law enforcement, constituent, control and supervisory and interpretative activities), organizational (administrative, economic and organizational and administrative activities), information and communication forms of activity.

It is noted that the forms of activity of the Ministry of Communities and Territories Development are regulated by the current legislation, in particular, the Law of Ukraine “On Central Executive Bodies” and the current Regulation on the Ministry of Regional Development, Construction and Housing and Communal Services of Ukraine. In addition, the forms of activity of the Ministry of Development of Communities and Territories correspond to the tasks of any ministry, which are defined in Art. 7 of the Law of Ukraine “On Central Executive Bodies”, according to which the main tasks of the Ministry as an authority that provides for the formation and implementation of state policy in one or more areas are: ensuring regulatory and legal regulation; definition of priority directions of development; informing and clarifying public policy; generalization of the practice of application of legislation, development of proposals for its improvement and drafting of legislative acts in the established order.

Modern processes of total informatization require improvement of information and communication forms of activity of the Ministry of Communities and Territories Development through full transition to electronic document circulation and elimination of “paper” bureaucracy, which is quite possible with the use of digital signature technologies and increasing power of information network.

**Key words:** forms of activity, public administration, community, administrative law, rulemaking, law enforcement, organizational activities, information activities, communication activities.

УДК 347.73; 342.55  
DOI [https://doi.org/10.32837/ryuv.v0i2\(27\).186](https://doi.org/10.32837/ryuv.v0i2(27).186)

**С. А. Семенченко**

*кандидат юридичних наук,  
начальник управління доходів*

*Департаменту фінансів Харківської обласної державної адміністрації*

## ДОХОДИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ ЯК ПРАВОВА КАТЕГОРІЯ

Місцеві доходи є важливою складовою частиною бюджетних доходів. Проте, незважаючи на їх роль у становленні дієздатної та ефективної місцевої влади, перетворенні її на вагомий інструмент соціально-економічного розвитку територій, дослідженню доходів місцевих бюджетів приділялось мало уваги. Правове регулювання доходів місцевих бюджетів у вітчизняній літературі вивчалось та досліджувалось переважно крізь призму доходів державного бюджету, що зумовлено формуванням місцевих бюджетів здебільшого коштом загальнодержавних податків і зборів, а також тим, що місцеві бюджети як самостійна ланка бюджетної системи України виникли практично після проголошення незалежності України. До того часу місцеві бюджети були складником державного бюджету [1, с. 20–21].

Метою статті є визначення правової природи доходів місцевих бюджету, дослідження їх характерних ознак, встановлення відмінності між терміном «доходи місцевих бюджетів» та суміжними поняттями.

Розуміння доходів бюджету як відносин, що пов'язані з надходженням коштів до особливого фонду коштів – бюджету, є поширеним та міститься в працях багатьох сучасних науковців [1, с. 19; 2, с. 139–148]. Водночас для поглибленого вивчення предмета цікаво простежити еволюцію поняття «доходи місцевих бюджетів» у фінансовій науці. До XIX ст. термін «доходи місцевих бюджетів» не використовувався, а доходи місцевої влади разом із доходами центральної влади трактувалися як державні або публічні. А. Сміт у своїй праці «Багатство нації. Дослідження про природу та причини багатства націй» перший висловив доцільність розмежування державних та місцевих бюджетів і, відповідно, їх доходів. Він наголошував, що, крім державного фінансового господарства, існує ще й місцеве фінансове господарство, виділяючи такі види доходів, як неподаткові (доходи від капіталів, підприємств, майна держави) і податки [3].

Виокремленню та дослідженню питань доходів місцевих бюджетів у фінансовій науці сприяла земська реформа 1864 р. Різні аспекти цих питань знайшли відображення у працях О.І. Васильчикова, В.О. Лебедева, С.Б. Веселовського, І.Х. Озерова, А.М. Свірщевського, В.Н. Твердохлебова, які під доходами місцевих бюджетів розуміли

сукупність ресурсів, що нагромаджувались місцевими самоврядними спілками, підпорядкованими державі для задоволення громадських потреб [4, с. 116].

Дослідження доходів місцевих бюджетів тривало за радянських часів. Так, М.М. Ровінський у 1944 р. вказував на цільове використання доходів місцевих бюджетів; групуючи доходи за ознакою стягнення, він розрізняв податкові надходження та доходи, які є результатом господарської діяльності місцевих органів влади [5, с. 9]. Безумовно, треба враховувати, що господарська діяльність місцевих органів влади була практично непомітною. Місцеві органи влади як під час Другої світової війни, так і раніше реалізовували делеговані їм повноваження за рахунок фінансування із Державного бюджету СРСР.

Найбільшого розвитку дослідження питань сутності доходів місцевих бюджетів у фінансовій науці набули в часи незалежності України. Формування концептуальних засад доходів місцевих бюджетів у цей час тісно пов'язане із визнанням місцевого самоврядування та розширенням фінансової незалежності місцевих органів влади.

Розглядаючи еволюцію методологічних та теоретичних підходів до визначення доходів місцевих бюджетів, О.О. Сунцова дійшла обґрунтованих висновків, що науковці досить часто обмежуються тільки одним із підходів до визначення суті поняття «доходи місцевих бюджетів» – або економічним, або юридичним [6, с. 8]. О.Р. Романенко під доходами бюджету як економічною категорією розуміє економічні відносини, що виникають у держави з юридичними і фізичними особами у процесі формування бюджетного фонду країни [7, с. 164–165]. А.М. Бабич та Л.Н. Павлова трактують доходи бюджетів як частину національного доходу, що централізується в бюджетах різних рівнів [8, с. 185]. К.Ю. Чуловський доходи місцевих бюджетів визначає як грошові кошти, що надходять у безповоротному, безвідплатному або відплатному порядку відповідно до законодавства країни в розпорядження органів місцевого самоврядування з метою створення основи, необхідної для фінансування їх діяльності, за винятком коштів, що є джерелами фінансування дефіциту бюджету [9, с. 6].

З нашого погляду, принципово розривати економічну і правову природу явища у фінансовій



сфері недоречно і неможливо. Доходам бюджету, як складовій частині бюджету, притаманна його природа. Так, доходи бюджету як економічну конструкцію необхідно розглядати як частину публічних грошових коштів, як сукупність відповідних економічних відносин, але при цьому не можна забувати про те, що бюджет (у тому числі дохідна частина бюджету) стає бюджетом лише з моменту прийняття відповідного законодавчого акта (закону чи рішення місцевої ради). Саме з цього часу «оживають» всі економічні аспекти життя такого явища і виникають відповідні бюджетні права та обов'язки учасників відносин, засоби, які забезпечують їх дотримання, можливість застосування примусу у разі порушення відповідної норми.

Доволі ґрунтовною у цьому питанні є позиція О.Г. Пауля, який, трактуючи поняття «доходи бюджету», проводить аналогію з різними підходами до розуміння бюджету у фінансовому праві та виділяє їх матеріальну, правову й економічну природу:

– як матеріальна категорія доходи бюджету являють собою грошові кошти, що надходять до бюджету на умовах безповоротності, а також кошти, що повертаються з бюджету як зайво сплачені, зайво стягнені та такі, що помилково надійшли до бюджету;

– доходи бюджету як правова категорія – це бюджетні показники, що визначають прогнозований обсяг доходів бюджету та нормативи розподілу доходів між бюджетами;

– доходи бюджету як економічна категорія являють собою сукупність економічних відносин, пов'язаних із формуванням фінансових ресурсів відповідного бюджету на безповоротній основі [10, с. 21–22].

Аналізуючи категорію «доходи бюджету», К.О. Токарева приділяє особливу увагу виокремленню характерних ознак доходів бюджету, до яких зараховує: грошовий характер – мають грошове, а не натуральне вираження; різноманітність джерел отримання, перелік яких чітко визначений бюджетним законодавством; правова визначеність – поняття та склад доходів, їх класифікація закріплені в нормах Бюджетного кодексу України та у підзаконних актах; тимчасовість – доходи акумулюються певний проміжок часу, що зумовлено темпоральною дією закону (рішення) про бюджет та існуванням бюджетного періоду; публічний характер – спрямованість на задоволення публічного інтересу; плановість – за загальним правилом, їх обсяг у відповідному бюджеті планується заздалегідь; процесуальність – законом встановлена процедура перерахування коштів до бюджету з моменту сплати певних коштів до їх зарахування до відповідного бюджету; безповоротність – при встановленні доходів не передбачається необхідність їх повернення. Остання

ознака, на думку К.О. Токаревої, є специфічною, оскільки притаманна не всім доходам бюджету, а лише певним видам (наприклад податковим) [11, с. 9].

Водночас О.Г. Пауль, розглядаючи таку важливу ознаку доходів бюджету, як безповоротність, зазначає, що грошові кошти, які повертаються з бюджету як зайво сплачені, зайво стягнені або помилково зараховані до бюджету, включаються в поняття «доходи». При цьому безповоротність доходів бюджету не вступає в колізію з можливістю їх повернення, оскільки таке повернення здійснюється не з огляду на раніше встановлене зобов'язання держави повернути ці кошти, а на основі інших норм [10, с. 22]. Вважаємо, що ознака поворотності коштів має регулюватися поза межами бюджетних правовідносин, оскільки повернення незаконно стягнутих або зайво сплачених податків та зборів – це відносини, що цілком врегульовані податково-правовими нормами. Може йтися лише про певну межу бюджетно-податково-го регулювання.

У законодавстві України доходи бюджету також наділені ознакою безповоротності. Так, відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України [12] доходами бюджету є податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ). Щодо визначення в Бюджетному кодексі України терміна «доходи бюджету» З.І. Перощук зауважує, що воно характеризує лише структуру доходів бюджету, визначаючи їх як сукупність певних надходжень до бюджету [13, с. 173].

Також у ст. 2 Бюджетного кодексу України міститься визначення поняття «надходження до бюджету» – доходи бюджету та кошти, залучені в результаті взяття боргових зобов'язань органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим або органами місцевого самоврядування. Для встановлення відмінності між поняттями «надходження бюджету» та «доходи бюджету» в чинному бюджетному законодавстві України доцільно звернутися до Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету, затвердженого Наказом Міністерства фінансів України від 29.01.2013 р. № 43 (зі змінами) [14]. У зазначеному Порядку, а саме п. 1.2. розділу I «Загальні положення» вказано, що цей Порядок визначає процедури казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету, в тому числі надходжень від повернення бюджетних позичок, фінансової допомоги, наданої на поворотній основі та кредитів, у тому числі залучених державою або під державні гарантії. За результатами

аналізу наведених вище нормативно-правових актів України можна зробити висновок, що законодавець зараховує до надходжень бюджету не тільки доходи як надходження на безповоротній основі, а й бюджетні кошти, надані на поворотній основі, – кредити, позички, фінансову допомогу.

Варто також зазначити, що у фінансовій літературі зустрічаються різні погляди стосовно зарахування запозичень до доходів бюджетів. Більшість вчених виділяють їх як джерела поповнення бюджетних коштів, а деякі – як різновид доходів бюджету. П.М. Годме пише: «Державні ресурси дуже різноманітні, але вони можуть бути зведені до двох основних категорій: позики і податки» [15, с. 343]. Вважаємо, що відповідно до чинного законодавства України запозичення не являють собою дохід бюджету, оскільки підлягають поверненню, а тому не відповідають ознаці безповоротності доходів. Дійсно, строкова позика, на перший погляд, може сприйматися як певне надходження, але після спливу строку вона має бути не лише повернута, а й додатково погашені відсотки за користування нею, при цьому коштів повертається більше, ніж було позичено. З огляду на зазначене слушною видається постановка питання не про доходи бюджету, а про його видатки.

О.А. Музика-Стефанчук, так само як і О.Г. Пауль, наголошує на відмінності між поняттями «доходи бюджету» і «дохідна частина бюджету», пояснюючи це тим, що дохідна частина бюджету – це частина фінансового плану, а доходи бюджету – це вже реальні надходження до бюджету [1, с. 21–22]. З таким твердженням у теоретичному сенсі можна погодитись, проте на практиці таке розмежування особливого значення не має, а використовується узагальнений термін «доходи».

Проблемою вживаних законодавчих категорій, з яких складається горизонтальна структура місцевих бюджетів, займалася О.А. Музика-Стефанчук у процесі дослідження неподаткових доходів місцевих бюджетів України. Вчена вказує, що «місцевий бюджет складається із надходжень (доходів бюджетів та коштів, залучених у результаті взяття боргових зобов'язань органами державної влади, органами АРК або органами місцевого самоврядування) і витрат (видатків бюджету і коштів на погашення основної суми боргу)» [1, с. 22]. Однак обґрунтування цього вчена бере в законодавчому закріпленні структури місцевих бюджетів, наданій у ст. 63 Бюджетного кодексу України: «Місцевий бюджет відповідно до цього Кодексу містить надходження і витрати на виконання повноважень органів влади Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Ці надходження і витрати становлять єдиний баланс відповідного бюджету» [12].

К.О. Токарева, говорячи про структуру бюджету, наголошує на необхідності розрізняти його го-

ризонтальну та вертикальну структуру та зазначає, що горизонтальну структуру бюджетів формують доходи та видатки таких бюджетів, тоді як вертикальну – загальний і спеціальний фонди [11, с. 14]. На нашу думку, термінологічно більш доречно здійснювати поділ місцевих бюджетів на частину бюджетних надходжень та частину бюджетних витрат, що узгоджується з позицією вітчизняного законодавця, оскільки глава 11 Бюджетного кодексу України має назву «Надходження та витрати місцевих бюджетів». Тому, застосовуючи поділ саме на надходження і витрати, ми охопимо усі без винятку канали руху грошових коштів бюджетів.

За результатами всебічного дослідження важливої складової частини горизонтальної структури місцевих бюджетів – доходів, встановлено, що за чинним бюджетним законодавством України доходи місцевих бюджетів є складовою частиною іншої частини структури місцевих бюджетів – надходжень бюджету, а тому необхідно уникати ототожнення цих термінів. Так, у Бюджетному кодексі України дається визначення як поняття «доходи бюджету», так і поняття «надходження бюджету», при цьому до складу останнього законодавець зараховує не тільки доходи, як надходження на безповоротній основі, а й бюджетні кошти, надані на поворотній основі, – кредити, позички, фінансову допомогу. Тобто основна відмінність між цими поняттями проявляється саме у процесі дослідження такої характерної ознаки доходів бюджету, як безповоротність бюджетних коштів.

Свою чергою, категорію «доходи місцевих бюджетів» проаналізовано з використанням різних підходів до розуміння бюджету у фінансовому праві. Вважаємо, що під доходами місцевих бюджетів варто розуміти частину публічних грошових коштів, яка відповідно до норм Бюджетного кодексу України, закону про Державний бюджет України на відповідний рік та рішень місцевих рад на безповоротній основі зараховується до місцевих бюджетів різних рівнів для задоволення потреб населення відповідної територіальної громади.

### Література

1. Музика О.А. Неподаткові доходи місцевих бюджетів України (фінансово-правове дослідження): монографія. Київ: Атіка, 2006. 256 с.
2. Финансовое право России: учебное пособие / под ред. А.А. Ялбулганова. Москва: Статут, 2001. 362 с.
3. Сміт А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй. Київ: Port-Royal, 2001. 590 с.
4. Легкоступ І.І. Особливості формування місцевих бюджетів України та шляхи зміцнення їх дохідної бази. *Формування ринкових відносин в Україні*. 2010. № 3. С. 165–170.
5. Ровинский Н.Н. Государственный бюджет СССР: учебное пособие для фин.-экон. вузов. Москва: Госфиниздат, 1944. 385 с.
6. Сунцова О.О. Доходи місцевих бюджетів в сучасних умовах: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.04.01

«Фінанси, грошовий обіг і кредит» / Ін-т аграр. економіки УААН. Київ, 2003. 20 с.

7. Романенко О.Р. Фінанси : підручник. Київ : Центр навч. л-ри. 2004. 312 с.

8. Бабич А.М. Государственные и муниципальные финансы / А.М. Бабич, Л.Н. Павлова. Москва : Юнити, 2000. 346 с.

9. Чуловский К.Ю. Правовое регулирование доходов местных бюджетов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Ом. гос. ун-т им. Ф.М. Достоевского. Омск, 2009. 19 с.

10. Пауль А.Г. К вопросу о бюджетно-правовом понятии доходов бюджета. *Финансовое право*. 2011. № 2. С. 20–23.

11. Токарева К.О. Структура бюджета: финансово-правовой анализ : автореф. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2016. 20 с.

12. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 р. № 2456-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50. С. 1778. Ст. 572.

13. Проблеми правового регулювання доходів та видатків бюджетів, що становлять бюджетну систему України / З.І. Перощук. *Актуальні проблеми держави і права*. 2014. Вип. 74. С. 172–177.

14. Про затвердження Порядку казначейського обслуговування доходів та інших надходжень державного бюджету : Наказ Міністерства фінансів України від 29.01.2013 р. № 43. *Офіційний вісник України*. 2013. № 17. Ст. 592.

15. Годме П.М. Финансовое право / пер. с фр. Р.О. Халфиной. Москва : Прогресс, 1978. 429 с.

#### Анотація

**Семенченко С. А. Доходи місцевих бюджетів як правова категорія.** – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню доходів місцевих бюджетів як правової категорії. Визначено місце доходів у горизонтальній структурі місцевих бюджетів, проаналізовано ключові підходи до визначення терміна «доходи місцевих бюджетів», встановлено відмінності між поняттями «надходження бюджету» та «доходи бюджету» у чинному бюджетному законодавстві України. Мета статті – визначення правової природи доходів місцевих бюджетів, дослідження їх характерних ознак, встановлення відмінності між терміном «доходи місцевих бюджетів» та суміжними поняттями. Формування концептуальних засад доходів місцевих бюджетів у цей час тісно пов'язане із визнанням місцевого самоврядування та розширенням фінансової незалежності місцевих органів влади. Розкрито, що ознака поворотності коштів має регулюватися поза межами бюджетних праввідносин, оскільки повернення незаконно стягнутих або зайво сплачених податків та зборів – це відносини, що цілком врегульовані податково-правовими нормами. Може йтися лише про певну межу бюджетно-податкового регулювання. У законодавстві України доходи бюджету також наділені ознакою безповоротності. Так, відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України доходами бюджету є податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ). Досліджено, що у фінансовій літературі зустрічаються різні погляди стосовно зарахування запозичень до доходів бюджетів. Більшість вчених виділяють їх як джерела поповнення бюджетних коштів, а деякі – як різновид доходів бюджету. Розкрито, що відповідно до чинного законодавства України запозичення не являють собою дохід бюджету, оскільки підлягають поверненню,

а тому не відповідають ознаці безповоротності доходів. Детально описана думка автора, що строкова позика, на перший погляд, може сприйматися як певне надходження, але після спливу строку не лише вона має бути повернута, а й додатково погашені відсотки за користування нею, при цьому коштів повертається більше, ніж було позичено. З огляду на зазначене, автором було припущена постановка питання не про доходи бюджету, а про його видатки. За результатами всебічного дослідження важливої складової частини горизонтальної структури місцевих бюджетів – доходів встановлено, що за чинним бюджетним законодавством України доходи місцевих бюджетів є складником іншої частини структури місцевих бюджетів – надходжень бюджету, а тому необхідно уникати отождоження цих термінів.

*Ключові слова:* бюджет, бюджетна система, доходи бюджету, надходження бюджету, місцеві бюджети.

#### Summary

**Semenchenko S. A. Local budget revenues as a legal category.** – Article.

The article is devoted to the study of local budget revenues as a legal category. The place of revenues in the horizontal structure of local budgets is determined, the key approaches to the definition of the term “local budget revenues” are analyzed, the differences between the concepts of “budget revenues” and “budget revenues” in the current budget legislation of Ukraine are determined. The purpose of the article is to determine the legal nature of local budget revenues, to study their characteristics, to distinguish between the term “local budget revenues” and related concepts. Formation of conceptual bases of local budget revenues at this time is closely connected with recognition of local self-government and expansion of financial independence of local authorities. It has been revealed that the sign of recoverability of funds should be regulated beyond the limits of budgetary relations, since the return of illegally collected or paid taxes and fees is a relationship that is fully governed by tax rules. It can only be about a certain limit of fiscal regulation. In the legislation of Ukraine the budget revenues are also endowed with irreversibility. Thus, according to Art. 2 of the Budget Code of Ukraine budget revenues are tax, non-tax and other non-refundable revenues, which are provided by the legislation of Ukraine (including transfers, payment for administrative services, own revenues of budgetary institutions). It has been investigated that there are different views in the financial literature regarding the attribution of borrowing to budget revenues. Most scholars identify them as sources of replenishment, and some – as a kind of budget revenues. It is revealed that according to the current legislation of Ukraine, borrowings do not represent budget income as they are repayable and therefore do not correspond to the sign of irreversibility of income. The author's opinion is described in detail that a term loan may, at first glance, be perceived as a certain income, but after the expiration of the term it should not only be repaid, but additionally repaid interest for its use, with more money being repaid than it was borrowed. In view of the above, the author suggested that the question was not about budget revenues but about his expenditures. According to the results of a comprehensive study of an important component of the horizontal structure of local budgets – revenues, it is established that under the current budget legislation of Ukraine, local budget revenues are part of another part of the structure of local budgets – budget revenues, so it is necessary to avoid identifying these terms.

*Key words:* budget, budget system, budget revenues, budget receipts, local budgets.

## ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

УДК 347.4

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).187](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).187)*П. Д. Гуйван**кандидат юридичних наук,  
заслужений юрист України, професор  
Полтавського інституту бізнесу*

### КОНЦЕПЦІЯ СПРАВЕДЛИВОГО СУДОЧИНСТВА У СВІТЛІ РІШЕНЬ ЄСПЛ

Правова доктрина права на справедливий суд відтворена у Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Згідно з її положеннями кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом, встановленим законом, який вирішить спір щодо його прав та обов'язків цивільного характеру або встановить обґрунтованість будь-якого висунутого проти нього кримінального обвинувачення. Право на суд є загальновизнаною нормою права *jus cogens*, яка іманентно пов'язана з міжнародним принципом верховенства права, а також є імперативною нормою, якій має відповідати національне законодавство держав [1, с. 42]. Справедливий судовий розгляд у системі прав людини та громадянина є центральним у всій конструкції правової держави [2].

Визначення права на справедливий судовий розгляд закріплене у міжнародних актах, що надає можливість обґрунтувати його юридичну природу та структурні елементи [3, с. 31]. У цьому контексті ключовими є положення Міжнародного Пакту про громадянські і політичні права, прийнятого 16 грудня 1966 р. за резолюцією Генеральної Асамблеї ООН. У ньому уперше право на справедливий судовий розгляд не лише проголошувалося, а й потребувало відповідних дій для його забезпечення з боку держави. Згідно з приписом Пакту кожен має право під час визначення його прав та обов'язків у будь-якому цивільному процесі на справедливий і публічний розгляд справи компетентним, незалежним і безстороннім судом, створеним на підставі закону. Згідно з ч. 2 ст. 2 вказаного Пакту кожна держава-учасниця зобов'язана вжити необхідних заходів відповідно до своїх конституційних процедур і положень, які можуть виявитися необхідними для здійснення прав, визначених у документі.

У коментованому міжнародно-правовому документі закріплено окремі гарантії для забезпечення реалізації права на судовий захист. Так, серед них передбачено, зокрема, рівність усіх пе-

ред судами і трибуналами; обов'язок кожної держави-учасниці забезпечити будь-якій особі, права і свободи якої порушено, ефективний засіб правового захисту, навіть якщо порушення було допущено особами, які діяли в офіційному статусі; обов'язок кожної держави-учасниці забезпечити застосування компетентними органами влади відповідних засобів правового захисту; право особи на виправлення судових помилок [4].

У частині першій ст. 55 Конституції України закріплюється право особи на вільний доступ до правосуддя та можливість реалізації її права на судовий захист. У практичному аспекті це означає, що максимально ефективного функціонування системи правосуддя в державі визначається реальними можливостями реалізації її громадянами права на справедливий суд. Дане право зумовлюється як інституційними аспектами побудови судової системи, так і особливостями здійснення окремих судових процедур [5, с. 4]. Право на справедливий судовий розгляд є одним з основних елементів механізму захисту прав і свобод людини. Поняття справедливості судового процесу є багатоманітним і комплексним. Вимога справедливості правосуддя визначається ступенем дотримання цілої системи гарантій, до числа яких належать механізми як матеріально-правового, так і процесуального характеру. Одними з головних є публічність розгляду справ та рівність осіб перед законом і судом.

Проблемам справедливої судового захисту прав особи присвятили свої праці такі науковці, як Т. Фулей, М. Погорецький, М. Козюбра, В. Шишкін, Н. Моул, І. Гриценко, В. Городовенко, П. Рабінович, Є. Трегубов, В. Денисов, Д. Супрун, С. Шевчук. Дані вчені здебільшого зосередилися на розробці конкретних механізмів справедливої правосуддя в частині організації об'єктивного та чесного процесу з метою досягнення належного правозастосовного вердикту. Проте у проведених дослідженнях практично відсутні спроби дослідити окремі істотні прояви справедливої судочин-

ства, які, зокрема, є елементами процесуальних аспектів розглядуваної правової категорії. Задля проведення необхідного дослідження в даній площині корисною мусить стати адаптація європейської прецедентної практики до національного судочинства з відповідним врахуванням його специфіки та особливостей. Метою статті є з'ясування механізмів застосування поняття «справедливий суд» та рішень ЄСПЛ в конкретних правовідносинах та напрацювання нових підходів у цій галузі. Для виконання поставленої мети в межах даного дослідження будуть розглянуті окремі істотні елементи права на справедливий суд, такі як рівність учасників провадження та його публічність.

Під час вирішення конкретної справи суди мусять намагатися досягти істини у правозастосовному вердикті. Згідно з визначальними засадами належного здійснення правосуддя судові рішення мають в достатній мірі надавати учасникам можливості аргументувати свою позицію, висвітлювати мотиви та підстави, на яких вона базується. Межі обов'язку однакового підходу до процесуального правового становища сторін можуть різнитися залежно від природи рішення та мають оцінюватися у контексті обставин кожної справи. Як вказує ЄСПЛ у справі «Бендерський проти України», Конвенція не гарантує захисту теоретичних та ілюзорних прав, а гарантує захист прав конкретних та ефективних. Право може вважатися ефективним, тільки якщо зауваження сторін насправді заслухані, тобто належним чином вивчені судом [6].

Одним з важливих складових елементів справедливого судочинства є вимога юридичної рівності, яка у найзагальнішому сенсі означає, що до однойменних суб'єктів не можуть застосовуватися будь-які розрізнення, винятки, обмеження чи переваги з огляду на певні їхні властивості [7, с. 24]. Юридичне розуміння цього передбачає рівність у правах, процедурах, стартових можливостях, правилах гри на відміну від економічної рівності, що вимагає рівності на фініші [8, с. 65]. Українське національне законодавство гарантує рівність всіх учасників судового процесу перед законом і судом. Вказаний принцип фактично впливає з конституційного положення ст. 24 Основного Закону щодо рівності громадян перед законом. Він, як то чітко визначає Конституційний Суд України, передбачає єдиний правовий режим, який забезпечує реалізацію процесуальних прав [9, п. 3.1].

Європейський суд з прав людини намагається надати зазначеним засадничим положенням конкретного наповнення, що забезпечує справедливий баланс інтересів сторін, надає можливість представити справу в таких умовах, які не ставлять учасника у істотно невігідне становище відносно другої сторони. Скажімо, у справі «Домбо

Бехер проти Нідерландів» [10, п. 30–31, 33] було визнано порушенням правила стосовно рівності озброєнь сторін те, що суд відмовився допитати як свідка колишнього керуючого директора, тоді як менеджер відділення банку, що був єдиною іншою особою, яка була присутня, коли було укладено усну угоду, давав відповідні свідчення. З огляду на це Суд зазначає, що згідно з загальним правилом рішення про допустимість доказів у справі приймає національний суд. Завданням Європейського суду є лише встановити, чи провадження здійснювалося у повному обсязі, чи включалися способи, яким докази були дозволені, чи були такі докази справедливими згідно зі змістом статті 6.1 Конвенції. Тому підкреслюється, що стосовно судових спорів за участю протилежних приватних інтересів поняття «рівність зброї» означає, що кожній стороні має бути надана розумна можливість представити свою справу (докази) за умов, які не роблять її становище істотно невігідним відносно опонента. Національним органам влади залишається забезпечити у кожному окремому випадку те, щоб вказані вимоги справедливого слухання виконувалися. Отже, в даному випадку сталося порушення конвенційної ст. 6 щодо справедливого судочинства.

Однак в окремих випадках незаслуховування національним судом усіх свідків під присягою не є порушенням процесуальної рівності учасників. Наприклад, у справі «Анкерл проти Швейцарії» [11, п. 37–38] Суд відзначив, що з огляду на обставини судового спору усі сторони в цивільному судочинстві та особи, тісно пов'язані з ними, не могли бути заслухані як свідки під присягою, а окремі свідчення були нечіткими та непереконливими. Водночас суд першої інстанції базував своє рішення на інших доказах. Завданням Суду є встановити, чи провадження в цілому було справедливим за змістом статті 6. З огляду на це Суд повторює, що вимога рівності зброї з метою досягнення справедливого балансу між сторонами стосується також судових спорів. Таким чином, неповага щодо слухання свідків сторін може бути такою, що порушує зазначений принцип. Однак у цій справі, хоча пані Анкерл не змогла дати свідчення під присягою, вона була заслухана Судом першої інстанції. Під час здійснення своїх повноважень вільно оцінювати докази суд мав право не вважати заяви пані Анкерл такими, що мають вирішальне значення стосовно укладення неписаної угоди, яку слід було укладати (оренда). Це охоплюється національним законом щодо поняття вжитих заходів до отримання доказів. Зрештою, суд опирався на інші докази, окрім лише тих заяв, що були зроблені учасниками. Таким чином, Суд не побачив, як виступ пані Анкерл у як доказ під присягою міг би вплинути на результат провадження. Отже, не було порушено статтю 6.1 Конвенції.

Процесуальні вимоги щодо рівності сторін під час розгляду справи досить часто межують та навіть перетинаються з іншими правилами, що забезпечують справедливість судочинства, такими як публічність розгляду, відкритість процесу, диспозитивність тощо. Так, не публічний, а закритий розгляд судового спору за відсутності обставин для цього вважається порушенням права особи на судовий розгляд її справи справедливим судом. Зокрема, до подібного висновку прийшов ЄСПЛ під час розгляду справи «Лучанінова проти України». За обставинами цієї справи суддя Тростянецького районного суду, у провадженні якого перебувала справа заявниці, завітав до медичного диспансеру та повідомив заявницю про те, що він збирається провести судові засідання у палаті, в якій вона перебувала зі своїм онуком. Усіх інших пацієнтів попросили звільнити приміщення. Заявниця заперечувала можливість проведення судового засідання у палаті диспансеру. Вона також вимагала відводу судді. Її заперечення та клопотання про відвід судді були відхилені. Вона відмовилася від участі у засіданні, але залишилася у палаті. Засідання проводилося у присутності адвоката, призначеного суддею захищати заявницю. Було також заслухано чотирьох свідків, які були працівниками підприємства. Іншим особам заходити до кімнати було заборонено. Заявниця скаржилася на порушення її прав: несправедливе провадження щодо неї у суді з огляду на порушення вимог відкритості судового розгляду; ненадання їй можливості та достатнього строку для підготовки свого захисту та неможливість забезпечення явки й допиту свідків зі своєї сторони, оскільки її не було заздалегідь повідомлено про дату і час судового засідання; позбавлення заявниці права на консультацію юриста (захисника було призначено судом за відсутності вільної згоди заявниці на це); порушення судами апеляційної та касаційної інстанцій права заявниці на перегляд несправедливого, як на її думку, рішення суду першої інстанції.

За результатами розгляду Суд зазначив, що, хоча доступ громадськості до судового розгляду, про який ідеться, формально не був обмежений, обставини, за яких він відбувся, були очевидною перешкодою його публічності. По-перше, розгляд відбувся у диспансері з обмеженим доступом. По-друге, суд не дозволив іншим особам, окрім учасників провадження, залишитися в палаті, де відбувався розгляд, або входити до неї. По-третє, з матеріалів справи не вбачається існування загальнодоступної інформації про дату та місце засідання. Також були порушені і інші права заявниці на справедливий суд (право на ознайомлення з матеріалами справи, можливість обрати захисника тощо). У даній справі Суд зафіксував порушення судами України ст. 6 Конвенції [12, п. 10, 34, 56, 67].

Із загального правила про публічність судового розгляду, звісно, можуть бути винятки. Вони визначаються особливостями кожної справи і значною мірою мають враховувати основні права та інтереси людини як найвищу цінність. Тож, реалізуючи повноваження особи на індивідуальність та конфіденційність, демократичні стандарти надають право за бажанням сторін встановлювати закритість провадження. Подібне рішення може прийматися, коли публічна справа здатна призвести до розголошення державної або іншої таємниці, яка охороняється законом, а також за клопотанням осіб, які беруть участь у справі, з метою забезпечення таємниці їхніх особистих даних про інтимні чи інші сторони приватного життя. У даній сфері національне законодавство сьогодні відтворює міжнародні правові підходи. Так, ст. 6 Конвенції зазначає, що судові рішення проголошуються публічно, але преса і публіка можуть бути не допущені судом в зал засідань протягом усього судового розгляду або його частини в інтересах моралі, громадського порядку чи національної безпеки в демократичному суспільстві, якщо того вимагають інтереси неповнолітніх або захист приватного життя сторін (або тією мірою, що визнана судом суворо необхідною, коли за особливих обставин публічність розгляду може зашкодити інтересам правосуддя). Це рішення практично повною мірою імплементує позитивну міжнародну та закордонну практику, тому звернемось до нього.

Реалізуючи зазначену концепцію, Європейський суд з прав людини у своїй практичній діяльності визначає за необхідне виділити певні категорії справ, щодо яких можливе недопущення представників ЗМІ. Наприклад, у справі «Кемпбелл і Фелл проти Сполученого Королівства» Суд постановив, що з огляду на вимоги безпеки та можливість поширення аморальних і шкідливих висловлювань в даній ситуації уряд-відповідач може не допускати публіку і пресу на дисциплінарне провадження у в'язниці з міркувань суспільного порядку і безпеки [13, п. 86–88]. Однак дана позиція має винятки, зумовлені категоріями справ чи особливостями учасників процесу. Випадки правової можливості встановлення закритої форми розгляду мають бути чітко вказані у законі.

З проведеного дослідження маємо зробити висновки. Важливим аспектом здійснення права на справедливий суд є необхідність дотримання процесуальної рівності учасників судового провадження. Це передбачає забезпечення змагальності у процесі, належного обґрунтування та мотивування своєї правової позиції та рішення у справі, ретельного дослідження доказів та законності методів їхнього отримання, реальної можливості представляти справу в умовах, що не ставлять одну сторону в суттєво менш сприятливе становище, ніж іншу. Відсутність відповідних юри-

дичних гарантій становить велику небезпеку для верховенства права. Отже, українській правовій системі слід застосовувати практику ЄСПЛ при захисті процесуальних прав, яка напрацьована з урахуванням демократичних засад. Як джерело національного права вона надає легальне тлумачення норм, які без практичного роз'яснення залишаються деклараціями.

### Література

1. Проблеми теорії та практики цивільного судочинства : монографія / В.В. Комаров, В.І. Тертишніков, В.В. Баранкова та ін. Харків : Харків юридичний, 2008. 928 с.
2. Макбрайд Дж. Принципи, що визначають тлумачення та застосування Європейської конвенції з прав людини. URL: <http://www.judges.org.ua/article/seminar21-1.htm>.
3. Коруч У.З. Міжнародно-правовий захист права на справедливий судовий розгляд в практиці Європейського суду з прав людини та правозастосовна практика України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. Київ, 2015. 229 с.
4. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. URL: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_043](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_043).
5. Гриценко І., Погорецький М. Право на справедливий суд. *Вісник Київського національного університету ім. Тараса Шевченка*. 2012. № 91. С. 4-8.
6. Рішення ЄСПЛ від 15 листопада 2007 року у справі «Бендерський проти України», заява № 22750/02. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_313](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_313).
7. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. випр., допов. Київ, 2015. 208 с.
8. Лившиц Р.З. Современная теория права. Краткий очерк. Москва : Ин-т гос. и права РАН, 1992. 203 с.
9. Рішення Конституційного Суду України від 25 квітня 2012 року № 11-рп/2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v011p710-12>.
10. Рішення ЄСПЛ від 27 жовтня 1993 року у справі «Домбо Бехер проти Нідерландів» (“Dombo Beheer B.V. v. the Netherlands”), заява № 14448/88. URL: <https://www.legal-tools.org/doc/b575c2/>.
11. Рішення ЄСПЛ від 23 жовтня 1996 року у справі «Анкерл проти Швейцарії» (“Ankerl v. Switzerland”), заява № 17748/91. URL: <https://hudoc.echr.coe.int>.
12. Рішення ЄСПЛ від 9 червня 2011 року (остаточне від 9 вересня 2011 року) у справі «Лучанінова проти України», заява № 16347/02. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_788](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_788).
13. Рішення ЄСПЛ від 28 червня 1984 року у справі «Кемпбел і Фелл проти Сполученого Королівства» (“Campbell and Fell v. the United Kingdom”), заяви № 7819/77; 7878/77. URL: <https://precedent.in.ua/2016/04/09/kempbell-y-fell-protyv-soedynennogo-k/>.

### Анотація

**Гуйван П. Д. Концепція справедливого судочинства в світлі рішень ЄСПЛ. – Стаття.**

Дана праця присвячена дослідженню правових питань справедливості судових рішень. Право на чесний суд є загально визнаною нормою права, яка пов'язана з міжнародним принципом верховенства права, а також є імперативною нормою, якій має відповідати національне законодавство. Визначення права на справедливий судовий розгляд закріплене у міжнародних

актах, зокрема у Пакті про громадянські і політичні права. У ньому не лише проголошується право на справедливий судовий розгляд, але і вказуються конкретні обов'язки держави щодо організації гарантій для забезпечення реалізації права на судовий захист. Зокрема, передбачається рівність усіх перед судами і трибуналами у можливості отримати процесуальні свободи при розгляді конкретної справи.

У роботі аналізується зміст юридичного поняття права на справедливий судовий розгляд як одного з основних елементів механізму захисту прав і свобод людини. Встановлено, що воно є багатоманітним і комплексним. Вимога справедливості правосуддя визначається ступенем дотримання цілої системи гарантій, до числа яких відносяться механізми як матеріально-правового, так і процесуального характеру. Одними з головних є публічність розгляду справ та рівність осіб перед законом і судом. Досліджено проблеми, пов'язані зі здійсненням правосуддя, коли судові рішення мають в достатній мірі надавати учасникам можливості аргументувати свою позицію, висвітлювати мотиви та підстави, на яких вона базується. При цьому враховується, що межі обов'язку однакового підходу до процесуального правового становища сторін можуть різнитися залежно від природи рішення та мають оцінюватися у контексті обставин кожної справи. На підставі вивчення конкретних справ ЄСПЛ з'ясовано сутність правового принципу, за яким розгляд справи має відбуватися в таких умовах, які не ставлять учасника у істотно не вигідне становище відносно другої сторони. У даному сенсі досліджено правову природу таких понять, як «рівність озброєння учасників процесу», «справедливий баланс між сторонами».

Беручи до уваги практику Європейського суду, автор проаналізував процесуальні питання щодо рівності сторін, які часто межують та навіть перетинаються з іншими правилами, що забезпечують справедливість судочинства, такими як публічність розгляду, відкритість процесу, диспозитивність тощо.

**Ключові слова:** справедливий суд, рівність сторін, публічність розгляду.

### Summary

**Guivan P. D. The concept of a fair trial in the light of ECtHR decisions. – Article.**

This paper is devoted to the study of legal issues of the fairness of court decisions. The right to a fair trial is a generally recognized rule of law, which is linked to the international principle of the rule of law, and is also a peremptory norm to which national law must comply. The definition of the right to a fair trial has been enshrined in international instruments, in particular in the Covenant on Civil and Political Rights. It not only proclaims the right to a fair trial, but also specifies the specific obligations of the State with regard to the organization of safeguards to enforce the right to judicial protection. In particular, it envisages the equality of all before the courts and tribunals in the possibility of obtaining procedural freedoms when considering a particular case.

The content of the legal concept of the right to a fair trial as one of the basic elements of the mechanism of protection of human rights and freedoms is analyzed in the work. It was found to be multifaceted and complex. The requirement of justice of justice is determined by the degree of compliance with the whole system of guarantees, which include mechanisms of both substantive and procedural nature. One of the main issues is the publicity of the case and the equality of persons before the law and the court. Issues related to the administration of justice

have been explored where court decisions are sufficient to enable participants to argue their position, to clarify the reasons and grounds on which it is based. This takes into account that the boundaries of the obligation of an equal approach to the procedural legal position of the parties may differ depending on the nature of the decision and should be assessed in the light of the circumstances of each case. On the basis of the case study of the ECtHR, the essence of the legal principle has been established, according to which the case should be conducted in such conditions that do not put the party at a material disad-

vantage with respect to the other party. In this sense, the legal nature of such phenomena as the “equality of arms” of the participants in the process and the “fair balance” between the parties are investigated.

Taking into account the case-law of the European Court of Justice, the article examines procedural issues regarding the equality of parties, which often border and even intersect with other rules that ensure the fairness of justice, such as publicity, openness, dispositiveness, etc.

*Key words:* fair trial, equality of arms, publicity of the proceedings.



## ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

УДК 347.941

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).189](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).189)*О. І. Лук'янчук**аспірант кафедри цивільного права і процесу  
Національної академії внутрішніх справ*

### УМОВИ ДОБРОСОВІСНОГО ВИКОНАННЯ ДІТЬМИ ОBOB'ЯЗКУ УТРИМУВАТИ БАТЬКІВ

Судовий порядок вирішення справи має бути крайнім засобом захисту інтересів батьків, коли між дітьми та батьками виникає конфлікт. В окремих випадках диспозитивні норми дозволяють самостійно врегулювати певні питання між учасниками сімейних відносин. Інститут добровільного виконання аліментних обов'язків потребує ретельнішого дослідження й визначення його позитивних характеристик для переконання учасників сімейних правовідносин в доцільності врегулювання аліментних відносин саме в такий спосіб.

Отже, актуальність теми цього дослідження зумовлена потребою розуміння сутності добросовісного виконання обов'язку утримання батьків (аліментного обов'язку), значення договору про сплату аліментів, його позитивних наслідків після укладання для учасників сімейних правовідносин.

У сучасній науці сімейного права проблемі вивчення договірних механізмів регулювання аліментних зобов'язань та визначення поняття «аліментний договір» приділяло увагу чимало вітчизняних учених і дослідників. Серед них – В.К. Антошкіна, Л.В. Афанасьєва, Г. Ахмач, О.О. Дерій, І.В. Жилінкова, В.А. Кройтор, Т.В. Малярчук, З.В. Ромовська, Л.В. Сапейко, Ю.С. Червоний, С.Я. Фурса. Однак висловлені з цих питань наукові позиції та положення здебільшого стосуються різних аспектів цієї категорії та характеризуються неоднозначністю, подекуди й суперечливістю.

Це зумовлює потребу в їх належному і всебічному вивченні, узагальненні та опрацюванні на основі підходів щодо визначення поняття «аліментний договір», що відповідало б цілям дослідження нашої теми.

Метою даного дослідження є визначення та встановлення важливості досудового врегулювання аліментних обов'язків батьків і дітей. Для досягнення вказаної мети необхідно вирішити такі завдання: визначити способи добровільного виконання обов'язку дітей утримувати батьків та їх співвідношення між собою, встановити особливості добровільної сплати аліментів, з'ясува-

ти коло суб'єктів під час укладення договору про сплату аліментів.

Сімейний кодекс України називає сім'ю первинним та основним осередком суспільства.

Завданнями сімейного законодавства України є зміцнення сім'ї як соціального інституту, утвердження почуття обов'язку перед батьками, дітьми, побудова сімейних відносин на паритетних засадах, на почуттях взаємної любові та поваги, взаємодопомоги і підтримки.

Безумовно, стосунки в зразковій сім'ї мають ґрунтуватися на взаємній повазі, любові та матеріальній підтримці.

Спочатку турбота про дітей, а пізніше обов'язок дітей допомагати своїм батькам були лише моральними нормами на звичайному рівні та здебільшого відображалися в настановах релігійних вчень. Лише в середині ХІХ століття даний обов'язок закріпився на законодавчому рівні.

З перших днів існування людського суспільства батьки опікувалися своїми дітьми, передавали їм свій досвід, допомагали обирати життєвий шлях, знаходити гідне місце в житті. В сім'ї, в якій панують дружні та теплі взаємини, батьки можуть не турбуватися про свою старість, розраховуючи на допомогу та фінансову підтримку дорослих дочки, сина, які вважатимуть допомогу своїм прямим обов'язком перед батьками.

Оскільки в законодавстві немає спеціальної норми, яка б регулювала договірні правовідносини з утримання повнолітніми дочкою, сином непрацездатних батьків, то до таких відносин можна застосувати загальну норму статті 9 СК України, відповідно до якої подружжя, батьки дитини, батьки та діти, інші члени сім'ї та родичі, відносини між якими регулює СК України, можуть урегулювати свої відносини за домовленістю (договором), якщо це не суперечить вимогам цього Кодексу, інших законів та моральним засадам суспільства.

Окрім цього, ст. 10 СК України дозволяє використовувати аналогію закону до подібних правовідносин [1].

СК України не містить спеціальної норми, яка б регулювала можливість добровільного виконання обов'язку щодо утримання батьків та порядок його здійснення.

Отже, подальше дослідження добросовісного виконання дітьми обов'язку щодо утримання батьків буде розглядатися за аналогією норм СК України, що регулюють добровільний характер виконання аліментного обов'язку щодо дитини (статті 181, 187 СК України), а також договірні аліментні відносини між батьками дитини (стаття 189 СК України) та подружжям (стаття 78 СК України) [1].

Добровільне виконання аліментного обов'язку слід розуміти як добровільне утримання, яке надають члени сім'ї один одному за нормальних сімейних стосунків або у разі, коли в сім'ї слабшають сімейні відносини в результаті розірвання шлюбу чи певних негараздів. Тоді аліментнозобов'язана особа надає необхідні кошти уповноваженій особі за власною ініціативою [2, с. 24].

Відповідно до ст. 181 СК України батьки та їх повнолітні діти можуть самостійно за домовленістю між собою визначати способи виконання обов'язку щодо утримання батьків [1].

У такому разі аліменти можуть виплачуватися добровільно шляхом передачі їх особисто платником тому, кому вони призначені, або через відділення зв'язку шляхом оформлення поштового переказу чи на банківський рахунок одержувача аліментів із зазначенням у коментарі щодо призначення платежу, наприклад: «аліменти за травень 2019 р.» (відповідний період року).

Також відповідно до ст. 187 СК України аліменти можуть сплачуватися за ініціативою платника шляхом подання заяви про сплату аліментів за місцем роботи, за місцем отримання пенсії або стипендії у розмірі та на час, який визначає сама зобов'язана особа. Мета такого порядку сплати аліментів полягає в наданні можливості особі, яка зобов'язана сплачувати аліменти, уникнути стягнення аліментів у примусовому порядку [2, с. 29].

Але зручніше виплачувати їх за заявою платника на адресу адміністрації за місцем отримання заробітної плати, пенсії або стипендії [3, с. 48].

Утримання аліментів адміністрацією виконується на підставі письмової заяви платника. У заяві повинні бути вказані прізвище, ім'я, по батькові та дата народження особи, на утримання якої слід утримувати аліменти, а також прізвище, ім'я, по батькові та адреса особи, якій треба виплачувати або переводити їх.

Адміністрація організації зобов'язана утримувати аліменти за заявою в такому самому порядку, як і за виконавчим листом, та виплачувати їх або переводити отримувачу в триденний строк із дня виплати заробітної плати. Заява про утримання аліментів (про зміну їх розміру, про припинен-

ня виплати) зберігається нарівні з виконавчими документами [4, с. 93].

У таких випадках платник на власний розсуд у заяві про сплату аліментів вказує суму аліментів та періодичність виплат, а також самостійно регулює розмір аліментів, сплачених, наприклад, на картковий рахунок одержувача, оскільки в законі немає обмежень щодо мінімального та максимального розміру аліментів, сплачуваних добровільно або ж за заявою. Також у будь-який момент платник має право відмовитися від поданої ним заяви і надалі не сплачувати аліменти в такий спосіб.

Треба зауважити, що не слід ототожнювати заяву про відрахування аліментів з письмовим договором про сплату аліментів. У першому випадку, якщо такі відрахування не здійснюватимуться, жодних юридичних наслідків не настане, оскільки вони не передбачені законом. У другому випадку з огляду на правову силу договору передбачається стягнення аліментів державною виконавчою службою на підставі виконавчого напису нотаріуса [3, с. 48].

Відповідно до ст. 189 СК України батьки та повнолітні дочка, син мають право укласти договір про сплату аліментів на утримання батька, матері [1].

Договір про сплату аліментів (аліментний договір) можуть укладати такі особи: а) матір, батько з повнолітніми дочкою, сином; б) мати, батько з двома і більше повнолітніми дітьми; в) батьки з однією, двома і більше повнолітніми дітьми.

Про те, що наявні наукові визначення цього поняття стосуються різних його аспектів, свідчить, зокрема, таке. В.К. Антошкіна вказує, що аліментний договір – це сімейно-правовий договір, за яким одна сторона зобов'язується надавати утримання іншій у розмірі, спосіб і в строки, що встановлені у ньому [5, с. 80]. З цього тлумачення вбачаються ознаки аліментного договору як виду сімейно-правового договору, що оформлює договірне зобов'язання з надання утримання.

З.В. Ромовська вважає, що аліментний договір – це спосіб досягнення більш вигідних умов для одержувача утримання, ніж ті, що передбачені законом, водночас розглядає його з позицій забезпечення права однієї сторони отримувати утримання від іншої сторони у формі, строки та у розмірі, що встановлені законом [6, с. 218].

Правова сутність аліментного договору полягає в домовленості між членами сім'ї (або їх представниками) стосовно встановлення та виконання аліментного зобов'язання, що походить із сімейних правовідносин і передбачене нормами чинного законодавства.

За своєю правовою природою даний договір належить до сімейно-правових договорів, оскільки внаслідок його укладення і виконання настають правові наслідки, передбачені нормами сімейного

законодавства [7, с. 189], тобто утримання батька, матері повнолітніми дочкою, сином.

Вивчення юридичних наукових джерел дає підстави стверджувати, що вітчизняні вчені висловлюють різні позиції щодо правової природи аліментних відносин, однак одностайно вказують на їх зобов'язальний характер.

Так, Я.В. Новохатська, Ю.С. Червоний визначають аліментні відносини як правовідносини, в яких одна сторона зобов'язана надати другій стороні утримання на підставах і в порядку, що встановлені законом, а друга сторона має право вимагати виконання такого обов'язку. При цьому аліментне зобов'язання розглядається як наслідок порушення нормальних сімейних відносин, а його існування пов'язується із судовим рішенням, коли добровільно утримання не надається [7, с. 177]. З наведеного твердження вбачаються ознаки примусово-зобов'язальних підстав. Це визначення зовсім не враховує добровільність сплати аліментів, передбачену ст. 187 СК України, а також можливість договірної регулювання відносин.

Отже, аліментний договір спрямований на добровільне виконання аліментного зобов'язання щодо утримання батьків, а також надає можливість батькам та дітям самостійно вирішити питання надання аліментів без втручання суду.

У СК України, зокрема в ст. 78 СК України, немає заборони на укладення аліментного договору на користь особи, яка є працездатною та не потребує матеріальної допомоги. Ст. 99 СК України передбачає домовленість про надання утримання одному з подружжя незалежно від непрацездатності та потреби у матеріальній допомозі. Отже, є об'єктивні підстави для висновку, що батьки і їх повнолітні діти мають право на укладання аліментного договору незалежно від того, чи є отримувач аліментів непрацездатним та чи потребує він матеріальної допомоги. Такий висновок можна зробити, керуючись тим, що укладання аліментного договору має добровільний характер, а також приватно-правовим принципом, який полягає в тому, що дозволено все, що не заборонено законом.

Сторонами аліментного договору, як і при сплаті аліментів у судовому порядку, є платник аліментів і одержувач (батьки і їхні повнолітні діти, які повинні володіти повною цивільною дієздатністю). Від імені недієздатних одержувачів аліментів виступає їх законний представник, яким може бути як фізична особа, так і державна або громадська організація, на утриманні якої перебувають батьки (наприклад, будинок для осіб похилого віку) [7, с. 177].

Законодавство України не закріплює чітких вимог щодо укладання такого договору, там лише вказано, що він укладається письмово та підлягає

нотаріальному посвідченню. Нотаріально посвідчений договір володіє силою виконавчого листа. Це означає, що примусове стягнення за таким договором здійснюється за виконавчим написом нотаріуса без звернення до суду. Зазначений виконавчий напис вчиняється відповідно до Закону України «Про нотаріат», Наказу Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України» і підлягає примусовому виконанню відповідно до Закону України «Про виконавче провадження» від 21.04.1999 р. [8, с. 52].

У разі невиконання або недотримання умов, викладених у договорі про сплату аліментів, батьку, матері для стягнення аліментів при цьому досить надати його нотаріально посвідчений примірник судовому виконавцю або безпосередньо адміністрації підприємства (установи або організації), на якому працює аліментозобов'язана сторона. Після цього стягнення аліментів відбувається в тому ж порядку, в якому примусово стягуються аліменти за виконавчим листом, що видається на підставі судового рішення.

Недотримання нотаріальної форми тягне за собою визнання аліментного договору недійсним. Наслідком цього є відсутність права вимоги до боржника в аліментному зобов'язанні.

Договір про сплату аліментів визнається недійсним у судовому порядку, а сторони повертаються в первісний стан, який існував до укладання договору. Визнаний недійсним договір не тягне за собою правових наслідків, на які він був спрямований. Однак кошти, які були сплачені за цим договором, не підлягають поверненню — це загальне правило, що розповсюджується на всі види аліментних правовідносин.

### Література

1. Сімейний кодекс України від 10.01.2002 року № 2947-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2947-14>.
2. Сапейко Л.В., Кройтор В.А. Аліменти дітям та батькам: монографія. Харків: Еспада, 2008. 160 с. С. 29.
3. Тимчик Г. Аліментні зобов'язання за новим Сімейним кодексом. *Юридичний журнал*. 2004. № 7. С. 48.
4. Рабец А.М. Закон для семьи. Вопросы и ответы. Кемеровское кн. изд-во, 1991. 127 с. С. 93.
5. Антошкіна В. Договірне регулювання відносин з надання утримання між подружжям (колишнім подружжям). *Право України*. 2004. № 11. С. 79–82.
6. Ромовська З.В. Українське сімейне право: підручник. Київ: Правова єдність, 2009. 500 с.
7. Науково-практичний коментар Сімейного кодексу України: пер. з рос. / С.В. Ківалов, Ю.С. Червоний, Г.С. Волосатий та ін.; за ред. Ю.С. Червоного. Київ: Юрінком Інтер, 2008. 504 с.
8. Пасічник Н. Хто є утриманцем за сімейним законодавством? *Юридичний журнал*. 2004. № 7. С. 50–53. С. 52.

## Анотація

*Лук'янчук О. І. Умови добросовісного виконання дітьми обов'язку утримувати батьків. – Стаття.*

У процесі дослідження такого правового інституту, як утримання непрацездатних батьків, найбільш приємною видається та обставина, коли діти, на яких безпосередньо покладений законодавцем обов'язок утримувати непрацездатних батьків, добросовісно його виконують, в результаті чого не з'являється питання примусового виконання даного обов'язку шляхом стягнення аліментів за рішенням суду. Стаття присвячена дослідженню обставин і підстав, за яких діти добросовісно виконують даний обов'язок. У контексті досліджуваної теми на підставі законодавства та аналогії закону надано визначення поняттю добросовісного виконання обов'язку. Окреслено способи добросовісного (добровільного) виконання повнолітніми дітьми свого обов'язку щодо утримання непрацездатних батьків. Проведено аналіз позицій науковців та дослідників щодо юридичної природи аліментного договору. Визначено правову сутність та правовий характер договору про сплату аліментів. Розглянуто форму укладання договору про сплату аліментів та юридичну силу виконавчого напису нотаріуса на ньому.

Розглянуто істотні умови договору про сплату аліментів (його предмет, розмір та спосіб платежу). Встановлено, що визначений розмір аліментів у договорі не повинен бути нижчим за розмір, який батько, матір могли б отримувати у разі стягнення аліментів у судовому порядку. Такий договір про сплату аліментів може бути визнано недійсним у судовому порядку, оскільки він порушує права батьків, встановлені СК України.

*Ключові слова:* сімейне право, обов'язок утримувати, утримання, добросовісне виконання, добровільне виконання, аліменти, непрацездатні батьки, діти, повнолітні, стягнення коштів, договір про сплату аліментів, заява на виплату аліментів, потреби, особа з інвалідністю, додаткові витрати, тяжка хвороба.

## Summary

*Lukianchuk O. I. Conditions of conscientious performance of the obligation of children to support parents. – Article.*

In the process of studying such a legal institute as the maintenance of incapable parents under the Family Law of Ukraine, the most pleasing is the fact that the children, who are under obligation to keep their disabled parents conscientiously perform it, so it is not an issue on enforcement of this duty through recovery of maintenance by court order. Therefore, the article focuses on study of the circumstances and the reasons, under which children perform their duty in good faith. In the context of the study, on the basis of the legislation and the analogy of the law, the definition of the integrity of the performance of the obligation has been given. The ways of conscientious (voluntary) performance of the duty of children to maintain their incapable parents have been outlined. The views of scientists and researchers on the legal nature of the maintenance agreement have been analyzed. The legal nature of the maintenance agreement has been determined. The form of maintenance agreement and the legal force of the executive inscription of the notary on this document have been considered.

The essential terms of the maintenance agreement have been reviewed, which are its subject, amount and the method of payment. It has been established that the amount of maintenance, determined by the contract, should not be less than the amount that a father, a mother could receive in the recovery of maintenance by court order. Otherwise, such an agreement can be declared null and void, as it violates the rights of parents established by the Family Code of Ukraine.

*Key words:* family law, duty to maintain, maintenance, performance in good faith, voluntary performance, alimony, incapacitated parents, children, adults, recoveries, maintenance agreement, application for payment of maintenance, needs, disabled person, additional expenses, serious illness.

**ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО**

УДК 342.9

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).190](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).190)

**Н. В. Коваленко**  
доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри поліцейського права  
Національної академії внутрішніх справ

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ РЕЖИМ ВИКОРИСТАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ**

Перехід України до категорії демократичних правових держав, основними завданнями яких є впровадження й гарантування прав і свобод осіб, прямо пов'язаний із потребою вдосконалення механізму юридичного регулювання певних сфер і відносин суспільства, яким необхідне запровадження певних заходів щодо підтримки нормальної життєдіяльності людини й існування правових інститутів держави. Такі завдання реалізуються завдяки використанню сукупності різних видів категорій адміністративно-правового режиму.

Ключовим аспектом вивчення правових режимів є їх класифікація, що дає можливість виокремлення різновидів правових режимів і надання їм певної характеристики. Вельми різноманітна класифікація адміністративно-правових режимів та аналіз наукових учень щодо їх різновидів дає змогу якнайповніше помітити особливості правових режимів як самостійної категорії права.

В умовах євроінтеграційних процесів особливого значення набуває питання вирішення проблеми адміністративно-режимного регулювання використання природних ресурсів. Зокрема, необхідно посилити публічно-правові засоби впливу на природоресурсні відносини, посилити роль засобів державного примусу у вирішенні екологічних проблем, зацентувати увагу на доцільності забезпечення прозорості адміністративних дозвільно-ліцензійних процедур.

З огляду на зазначене метою статті є дослідження особливостей та проблем адміністративно-правового режиму врегулювання правовідносин щодо використання природних ресурсів.

Проблеми адміністративно-правового режиму регулювання використання природних ресурсів досліджували такі вчені, як Н.Р. Кобецька, С.Д. Подлінець, О.П. Світличний, В.І. Курило, С.В. Слюсаренко.

Видається доцільним спочатку звернутися до норм Основного Закону України з приводу вищевказаного виду адміністративно-правових режимів. Згідно з Конституцією України (стаття 13)

земля, її надра, атмосферне повітря, водні та інші природні ресурси, що знаходяться на території України, природні ресурси її континентального шельфу, виключної (морської) економічної зони являють собою об'єкти права власності українського народу, від імені якого права власника втілюють у життя державні органи й органи місцевого самоврядування згідно з нормами, зазначеними Конституцією.

Кожний громадянин може користуватися природними об'єктами права власності народу згідно з положеннями законодавства.

Згідно зі статтею 14 Конституції земля – це основне національне багатство, що перебуває під спеціальною охороною нашої країни. Право власності на землю є гарантованим правом. Це право отримується (здобувається) й утілюється в життя громадянами, юридичними особами й державою винятково згідно з чинним законодавством України [1].

Правові режими певних різновидів природних ресурсів (наприклад, земля, вода, ліси, надра, атмосферне повітря, тваринний і рослинний світ) упроваджуються лише нормами законодавчих актів України, до яких зараховуємо положення таких документів:

– Водного кодексу (від 06.06.1995 р. № 213/95-ВР);

– Земельного кодексу (від 25.10.2001 р. № 2768-ІІІ);

– Лісового кодексу (від 21.01.1994 р. № 3852-ІІІ);

– Кодексу України про надра (від 27.07.1994 р. № 132/94-ВР);

– Закону України «Про тваринний світ» (від 13.12.2001 р. № 2894-ІІІ);

– Закону України «Про рослинний світ» (від 09.04.1999 р. № 591-ІV);

– Закону України «Про охорону атмосферного повітря» (від 16.10.1992 р. № 2707-ІІІ).

Є також дуже велика кількість різновидів підприємницької діяльності, що пов'язані з викорис-

танням природних об'єктів, передбачених певними законодавчими актами. Назвемо декілька з них:

1) Закон України «Про бджільництво» від 22.02.2000 р.;

2) Закон України «Про мисливське господарство та полювання» від 22.02.2000 р.

Суб'єкти господарської діяльності застосовують під час власного функціонування природні ресурси в спеціальному режимі природокористування згідно з нормами, прописаними законодавцем, зокрема й на праві власності або користування (наприклад, оренда земель, вод, лісів, надр тощо), а також з виробничою метою, використовуючи їх як сировину.

Відповідно до положень Господарського кодексу України, а саме частини 5 статті 148, природні ресурси надаються суб'єктам господарської діяльності, щоб ті використовували чи придбали їх у власність тільки за умов і в порядку, що зазначаються законодавцем [2].

Процедуру втілення й гарантування права власності на природні ресурси можна зарахувати до таких явищ законодавства, що застосовують здебільшого адміністративно-правові інструменти регулювання. Це положення можна винести з адміністративно-правової природи відносин, які зароджуються через реалізацію та гарантування права власності на природні ресурси й зумовлюються особливими способами юридичного регулювання таких правовідносин. Отже, методам адміністративно-правової природи притаманна домінуюча позиція. Вони створюють специфічний адміністративно-правовий режим об'єктів права власності на природні ресурси.

Адміністративно-правовий режим права власності на природні ресурси – це комплекс адміністративно-правових способів гарантування й регулювання втілення права власності на природні ресурси. Це виражено в межах характеру й обсягу правомочностей стосовно втілення права власності на певні об'єкти, як і його гарантування. Характерною рисою будь-яких правових режимів є їх формування об'єднанням категорії правового засобу, способу, прийому юридичного впливу.

База специфіки правових режимів являє собою специфічну сукупність правового інструментарію і категорій засобу правового впливу, що застосовуються у відповідній галузі відносин суспільства. Що стосується адміністративно-правових режимів особливих об'єктів права власності на природні ресурси, то вони складаються за допомогою комплексу взаємопов'язаних адміністративно-правових способів (тобто комплексу юридичних інструментів і динамічних дій, які мають велике юридичне значення), визначених законодавцем, націлених у функціональному аспекті на здійснення й утілення функцій і дій уповноваже-

них органів державної влади щодо втілення й гарантування права власності на природні ресурси [3, с. 17].

У авторефераті дисертації Н.Р. Кобецької «Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні» знаходимо головну думку вченої, що обґрунтуванню базових характеристик дозвільної системи притаманна наявність адміністративно-правового характеру. Дозвільна система являє собою різновид таких адміністративно-правових режимів:

– вид адміністративної діяльності уповноважених органів держави, що має організаційно-розпорядчу природу;

– різновид спеціального адміністративно-правового режиму, що спрямований на гарантування безпеки різноманітних різновидів діяльності суспільства.

Дозвільна система має такі функції:

– спеціально підтримує організацію, впорядкування процедур, що відбуваються в її межах, свідчить про законність діяльності й особливих діянь відповідних суб'єктів;

– передбачає впровадження й дотримання особливих процесів, правил і стандартів, що регламентують норми та способи дій їх суб'єктів;

– формулює, уточнює та деталізує ймовірні (дозволені) обставини й систему виконання відповідної функції, а також зумовлює опублікування (публікацію) власних особливих адміністративно-правових актів (владних приписів);

– містить як матеріальні, так і процесуальні моменти регулювання відносин суспільства, які зароджуються в момент державного надання права здійснювати певні види діяльності або вчиняти дії, пов'язані з певною діяльністю, особам [4, с. 15–16].

Під час аналізу процедур адміністративного права використовуються різноманітні підходи, що призводить до відсутності єдиного й спільного розуміння дозвільних процедур (проваджень). Не вдаючись до детального аналізу адміністративно-правових наукових джерел, варто вивести низку принципових ключових положень, що є основами для розуміння дозвільних процедур під час надання в користування природних ресурсів:

1) адміністративний процес та адміністративна процедура пов'язані, однак не тотожні категорії; процедура являє собою початкову форму врегульованості в межах функціонування певних органів і за потреби має можливість перетворення на впорядкованішу форму – процес;

2) адміністративна процедура спрямована на забезпечення реалізації прав і законних інтересів юридичних і фізичних осіб шляхом видання індивідуальних адміністративних актів;

3) видом процедур адміністративної природи з огляду на новітні тенденції вдосконалення й

фіксування інституту публічно-сервісних правовідносин є адміністративні процедури надання адміністративних послуг;

4) дозвільна процедура поряд із ліцензійною, реєстраційною й іншими може розумітися як підвид адміністративних процедур надання адміністративних послуг;

5) дозвільну процедуру доцільно визначати й розглядати, застосовуючи не широке розуміння категорії «дозвільна система», а розуміння лише в межах законодавчих норм щодо видачі документів дозвільної природи підприємницької діяльності;

6) з огляду на законодавчо закріпленій обов'язок адміністратора або визначеного органу дозвільної природи гарантувати погодженість між кінцевими рішеннями, отримувати висновки або інші документи схожого змісту в інших державних органах та органах місцевого самоврядування, не залучаючи суб'єкта звернення, в межах системи дозвільних процедур виділяють внутрішню й зовнішню процедуру (або дозвільно-погоджувальні та дозвільно-вирішальні процедури) [5].

Дозвільною процедурою адміністративного характеру з приводу застосування природних ресурсів визначаємо поетапний порядок функціонування дозвільних органів, спрямований на видачу природоресурсних дозволів, як і втілення погодження в життя, одержання висновків тощо, які передують процесу одержання дозволів природоресурсної сутності, перереєстрації, пролонгування, зупинення, відновлення, видачі дублікатів або визнання недійсними відповідних дозвільних документів.

Існують такі характерні ознаки й особливості дозвільних процедур щодо використання природних ресурсів:

1) публічний, адміністративний характер дозвільної процедури щодо використання природних ресурсів, яка прямо пов'язана з реалізацією повноважень органів державного управління. Повноваження з надання документів дозвільного характеру на використання природних ресурсів закріплені положеннями, які врегульовують правовий статус відповідних державних органів;

2) ініціативний (заявний) характер дозвільних процедур. Проведення, що з'явилося через заяву суб'єкта звернення, охоплює дуже велику кількість правовідносин публічної й приватної природи, учасниками яких є органи владних повноважень (переважно органи виконавчої влади й місцевого самоврядування) та фізичні або юридичні особи, щодо розв'язання різноманітних окремих справ, утілення в життя суб'єктивних прав і зобов'язань, запровадження адміністративних послуг. Процедура дозвільного характеру з приводу застосування природних ресурсів активізується тим суб'єктом, який хоче мати в користуванні деяку частину природного ресурсу задля відповідної мети, завдяки поданню заяви, клопотання тощо;

3) нормативний характер дозвільних процедур. Їх регламентація здійснюється за допомогою низки процедурних норм, що регулюють дії, які вчинюються на різних етапах випуску дозвільних документів. Так, статтею 4 Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» визначені загальні вимоги, які висуваються до системи дозвільного характеру, й закріплений список правовідносин, що пов'язані з отриманням дозвільних документів, які передбачаються лише правовими положеннями чинного законодавства;

4) цілеспрямована природа здійснення дозвільних процедур, а саме спрямованість на забезпечення легальних умов реалізації права використання природних ресурсів відповідними суб'єктами-природокористувачами та отримання ними дозвільних документів, які надають їм право на здійснення відповідних дій чи діяльності;

5) послідовний, стадійний характер дозвільних процедур, який передбачає здійснення адміністратором чітко прописаного законодавцем порядку повноважень щодо видачі дозвільних документів із дотриманням правил, строків і форм. Ця система (порядок дій) передбачає втілення дій типового, стандартного, регулярно повторюваного характеру. Специфічні процедури надання певних різновидів дозволів природоресурсного характеру регламентуються окремими законодавчими й підзаконними нормативно-правовими актами;

6) безконфліктний характер відносин, які виникають у процесі дозвільних процедур. Відсутність конфлікту і третьої сторони (арбітра), покликаної його вирішити, передбачає безпосередню взаємодію тільки двох сторін – заявника й адміністратора. Дозвільні процедури реалізуються в процесі здійснення так званої публічно-сервісної діяльності, пов'язаної з прийняттям індивідуальних адміністративно-правових актів і вирішенням безсуперечних окремих справ;

7) особлива організаційна система реалізації дозвільних процедур. Надання більшості природоресурсних дозволів здійснюється через центри надання адміністративних послуг.

Процес удосконалення регулювання державної підприємницької діяльності набув останніми роками особливого значення. Від дати прийняття Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» у 2005 році визначаються загальні вимоги до видання дозвільних документів, що стало причиною тривалого процесу узгодження правових положень господарських, адміністративних та інших (зокрема, екологічних, природоресурсних) норм законодавства з вимогами вищезазначеного акта. Така уніфікація мала на меті забезпечення єдності підходів до дозвільних процедур, їх спрощення. Для забезпечення відкритості, оперативності та простоти отримання дозвільних документів створені дозвільні цен-

три. У жовтні 2015 року внесені зміни до Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», відповідно до яких дозвільні центри ліквідуються, а адміністративні послуги щодо видання дозвільних документів видаються адміністратором центру надання адміністративних послуг. Юридичні основи утворення й гарантування функціонування таких центрів, де особи забезпечуються адміністративними послугами через адміністратора завдяки його взаємодії з відповідними суб'єктами, що надають адміністративні послуги, визначені Законом України «Про адміністративні послуги».

Окрім дозвільні документи надаються компетентними органами не через названі центри, а безпосередньо в порядку, встановленому спеціальним законодавством (наприклад, спеціальні дозволи на користування надрами). У цих випадках, як правило, задіюється конкурентний (конкурсний, аукціонний) порядок відбору суб'єктів [5].

У правовій науці наявна також думка, що ототожнює дозвільну систему й ліцензування (С.Д. Подлінець) [6, с. 15]. А вчена Н.Р. Кобецька вбачає заснованість дозвільної системи надровикористання на адміністративному методі правового регулювання [7, с. 145].

Розглянемо таку категорію адміністративно-правового режиму, як режим земельних ресурсів. Так, попри застосування поняття «правовий режим земельних ресурсів» у частині 2 статті 18 Земельного кодексу України [8], законодавчого визначення цього поняття немає.

Необхідно зазначити, що термін «правовий режим земельних ресурсів» розглядається як загальне поняття, оскільки стосується всіх земель України в межах її території відповідно до статті 18 Земельного кодексу України. Водночас частина 2 цієї статті зазначає, що кожна з дев'яти категорій земель України має особливий правовий режим. Поняття «правовий режим земельних ресурсів» безпосередньо пов'язане з поділом земель України за цільовим призначенням. Цей факт указує на необхідність застосування для кожної категорії земель окремого правового режиму й законодавчого його визначення. Правовий режим земель є необхідною вимогою для встановлення певних правил щодо публічного управління земельними ресурсами. Правовий режим земельних ресурсів можна вважати окремим інститутом земельного права, що поєднує відносини, пов'язані з публічним управлінням, державним, самоврядним і громадським контролем за використанням земельних ресурсів.

Крім поняття «правовий режим земельних ресурсів», особливої актуальності набуває застосування в земельному законодавстві, науковій літературі поняття «адміністративно-правовий режим земельних ресурсів».

На формування адміністративно-правового режиму земельних ресурсів впливають не тільки загальні адміністративно-правові норми, а й специфічні, що виявляються в особливостях порядку виникнення, встановлення прав та обов'язків учасників адміністративно-правових і земельних відносин, в застосуванні відповідних санкцій. Особливістю адміністративно-правового режиму земельних ресурсів є застосування імперативного методу, що виражається у здійсненні публічними органами управління земельними ресурсами своїх повноважень, у встановленні відповідальності за порушення земельного законодавства. Здійснення цих напрямів неможливе без впливу адміністративно-правових норм на земельні відносини, зокрема й адміністративно-правових норм, що регулюють відносини публічного управління земельними ресурсами. Так, необхідність застосування владно-управлінського впливу держави на земельні відносини підкреслює О.П. Світличний [9, с. 140].

Водночас, акцентуючи увагу на адміністративно-правових режимах земельних ресурсів, необхідно зазначити важливість адміністративних послуг (сервісні відносини), що виникають через звернення як фізичних, так і юридичних осіб до органів державної влади щодо зміни цільового призначення земельної ділянки, надання земельній ділянці кадастрового номеру, видання акта, що підтверджує право власності на землю. Через вищенаведені положення В.І. Курило говорить про значення адміністративних відносин, зокрема й адміністративно-сервісних, у сільському господарстві й земельних відносинах [10, с. 4].

О.П. Світличний підкреслює, що отримання якісних адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади, є одним зі способів реалізації громадянами конституційних прав у сфері земельних відносин [11, с. 237].

Адміністративно-правові норми також установлюють правила поведінки учасників земельних відносин, містять санкції за проступки у сфері земельних відносин. Це пов'язано із застосуванням державними органами засобів впливу на суб'єктів земельних відносин за скоєні ними правопорушення. О.П. Світличний вважає адміністративну відповідальність особливим видом юридичної відповідальності, що є важливою правовою гарантією у сфері охорони та раціонального використання земельних ресурсів [12, с. 204]. На думку С.В. Слюсаренко, адміністративна відповідальність є одним із дієвих адміністративно-правових засобів впливу у сфері охорони земельних ресурсів [13, с. 2].

Адміністративно-правовий режим земельних ресурсів повинен установлюватись з урахуванням мети, умов введення, процедури введення та скасування режиму, повноважень органів публічно-



го управління у сфері земельних відносин щодо встановлення адміністративно-правового режиму земельних ресурсів, застосування санкцій у зв'язку з порушенням умов адміністративно-правового режиму.

Водночас адміністративно-правовий режим земельних ресурсів повинен враховувати умови використання, охорони та особливості публічного управління.

Необхідно зазначити, що використання земельних ресурсів не є однаковим, оскільки залежить від стану земель, належності їх до відповідних категорій, мети використання, правового регулювання. Тому адміністративно-правовий режим земельних ресурсів має встановлюватись лише на тих територіях або торкатись тих категорій земель, що потребують особливих умов використання.

З огляду на це адміністративно-правовий режим необхідно запровадити на землях, що зазнали забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, об'єктах магістральних трубопроводів, енергетики, оборони. Так, С.В. Слюсаренко одним із ефективних засобів охорони земель вважає адміністративно-правову охорону [14, с. 9].

Також адміністративно-правовий режим доцільно встановлювати на територіях, які мають особливу цінність, на яких розташовані пам'ятки архітектури, на землях природо-заповідного фонду, оздоровчого, історико-культурного призначення. Водночас адміністративно-правовий режим не обов'язково застосовувати щодо всієї території земель вищезазначених категорій. Адміністративно-правий режим доцільно встановлювати щодо об'єктів, використання яких має специфічні особливості. Так, адміністративно-правовий режим може бути встановлений на землях водно-болотних угідь, які мають міжнародне значення, а також щодо використання певних територій заповідного фонду, особливо цінних об'єктів земель історико-культурного призначення, природних ресурсів, що мають лікувальні властивості, земель оздоровчого призначення. Установлення адміністративно-правового режиму є необхідним у разі настання надзвичайних ситуацій природного або техногенного характеру, що загрожують земельним ресурсам. Прикладом можливості встановлення адміністративно-правового режиму є надзвичайна екологічна ситуація на Солотвинському солеруднику, що є унікальним родовищем, гірнична виробка якого використовувалась для лікувальних цілей [15].

Поняття «адміністративно-правовий режим земельних ресурсів» потребує введення у правовий обіг. Ураховуючи той факт, що адміністративно-правовий режим земельних ресурсів встановлюється лише на землях із особливими умовами використання, вважаємо, що необхідно виділи-

ти адміністративно-правові режими земель, що зазнали забруднення внаслідок Чорнобильської катастрофи, охоронних об'єктів магістральних трубопроводів, оборони, енергетики. Доцільним є застосування адміністративно-правового режиму земельних ресурсів щодо земель природо-заповідного фонду, оздоровчого, історико-культурного призначення, земельних ресурсів, що є місцями розташування особливо цінних природних об'єктів, застосування яких має специфічні особливості.

Отже, адміністративно-правовий режим земельних ресурсів – це встановлений державою особливий порядок публічного управління, контролю використання земельних ресурсів, застосування санкцій, спрямований на забезпечення та реалізацію управління, контролю й охорони земельних ресурсів.

Отже, під час дослідження адміністративно-правового режиму публічного майна наголошено на недостатності комплексного правового аналізу категорій засобу й методу юридичного регулювання правовідносин, що виникають щодо володіння, користування й розпоряджання відповідними благами. Визначено, що власність в об'єктивному та суб'єктивному значеннях становить матеріальну основу громадянською суспільства, визначає ступінь свободи особи в державі. Саме економічна свобода людини є фундаментом для свободи особи в межах інших сфер, тобто вона постає гарантом свободи економічного характеру.

Аргументовано, що в умовах демократизації державного управління і розвитку ринкових відносин адміністративно-правові режими можуть охоплювати окремі управлінські процедури, пов'язані з отриманням дозволів на заняття певними видами діяльності. Це, наприклад, процедури ліцензування, атестації, акредитації, сертифікації та їм подібні. При цьому зазначені процедури можуть передбачати необхідність дотримання об'єктами державного управління, що їм підлягають, інших адміністративно-правових режимів. Таким чином, трапляються ситуації, коли вимоги одного адміністративно-правового режиму включають в себе вимоги іншого. Це призводить до складних взаємозв'язків між різними адміністративно-правовими режимами, причому незалежно від конкретних суб'єктів і об'єктів публічного управління.

#### Література

1. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Господарський кодекс України від 16.01.2003 р. № 436-IV / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради*. 2003. № 18–22. Ст. 144.
3. Афанасієв Р.В. Державний контроль як специфічний засіб адміністративно-правового режиму об'єктів права власності на природні ресурси. *Право*

вий вісник Української академії банківської справи. 2013. № 2. С. 16–20. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Rvuabs\\_2013\\_2\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Rvuabs_2013_2_6) (дата звернення: 06.11.2019).

4. Кобецька Н.Р. Дозвільне та договірне регулювання використання природних ресурсів в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 «Земельне право; аграрне право; екологічне право; природоресурсне право» ; Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2016. 39 с. URL: [http://idpnan.org.ua/files/kobetska-n.r.-dozvilne-ta-dogovirne-regulyuvannya-vikoristannya-prirodnih-resursiv-v-ukrayini-a\\_.pdf](http://idpnan.org.ua/files/kobetska-n.r.-dozvilne-ta-dogovirne-regulyuvannya-vikoristannya-prirodnih-resursiv-v-ukrayini-a_.pdf) (дата звернення: 06.11.2019).

5. Кобецька Н.Р. Особливості дозвільних процедур у відносинах використання природних ресурсів. *Конституційні засади аграрного, земельного та екологічного права: 20 років розвитку* : матеріали круглого столу, м. Київ, 27 травня 2016 р. / за ред. М.В. Краснової, Т.О. Коваленко. Чернівці : Кондратьєв А.В., 2016. С. 267–268.

6. Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах : Указ Президента України від 14.04.1999 р. № 379/99. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/379/99> (дата звернення: 06.11.2019).

7. Кобецька Н.Р. Дозвільна система у сфері користування надрами. *Право і суспільство*. 2014. № 3. С. 140–146. URL: [http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2014/3\\_2014.pdf](http://www.pravoisuspilstvo.org.ua/archive/2014/3_2014.pdf) (дата звернення: 06.11.2019).

8. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради*. 2002. № 3–4. Ст. 2.

9. Світличний О.П. Підвищення ефективності надання адміністративних послуг у сфері земельних правовідносин. *Науковий вісник національного Університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право»*. 2010. Вип. 156. С. 237–243.

10. Курінний Є.В. Адміністративне право України: тенденції трансформації в умовах реформування. Дніпропетровськ : Юридична академія МВС України, 2002. 92 с.

11. Світличний О.П. Про розмежування адміністративної відповідальності посадових та службових осіб у сфері земельних відносин. *Право України*. 2010. № 3. С. 204–209.

12. Сірик Д. Структурне дослідження адміністративно-правового режиму воєнного стану. *Вісник прокуратури*. 2015. № 9. С. 46–51.

13. Смолянський М.В., Колюшкіна Л.Ю. Теория государства и права : учебное пособие. Москва : Издательско-торговая корпорация «Дашков и К» ; Ростов-на-Дону : Наука-Прогресс, 2008. 288 с.

14. Слюсаренко С.В. Деякі питання адміністративно-правового регулювання земельних відносин. URL: <http://www.nbuv.gov.ua> (дата звернення: 06.11.2019).

15. Маяковська О.В. Адміністративний режим антитерористичної операції та суміжні категорії права. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція»*. 2015. № 18. Т. 1. С. 146–148.

#### Анотація

**Коваленко Н. В. Адміністративно-правовий режим використання природних ресурсів.** – Стаття.

У статті досліджено нормативно-правову базу щодо адміністративно-правового режиму використання природних ресурсів. Надано визначення адміністративно-правового режиму права власності на природні ресурси, вивчено його специфіку. Розглянуто харак-

терні ознаки й особливості дозвільних процедур щодо використання природних ресурсів. Запропоновано авторську дефініцію поняття «адміністративно-правовий режим земельних ресурсів» (встановлений державою особливий порядок публічного управління, контролю використання земельних ресурсів, застосування санкцій, спрямований на забезпечення та реалізацію управління, контролю й охорони земельних ресурсів). Обґрунтовано необхідність її введення у правовий обіг. З'ясовано, що ключовим аспектом вивчення правових режимів є їх класифікація, що дає можливість виокремлення різновидів правових режимів і надання їм певної характеристики. Наголошено на недостатності комплексного правового аналізу категорій засобу й методу юридичного регулювання правовідносин, що виникають щодо володіння, користування й розпоряджання відповідними благами. Визначено, що власність в об'єктивному та суб'єктивному значеннях становить матеріальну основу громадянською суспільства, визначає ступінь свободи особи в державі. Саме економічна свобода людини є фундаментом для свободи особи в межах інших сфер, тобто вона постає гарантом свободи економічного характеру. Зроблено висновок, що в умовах демократизації державного управління і розвитку ринкових відносин адміністративно-правові режими можуть охоплювати окремі управлінські процедури, пов'язані з отриманням дозволів на заняття певними видами діяльності. При цьому зазначені процедури можуть передбачати необхідність дотримання об'єктами державного управління, що їм підлягають, інших адміністративно-правових режимів. Отже, трапляються ситуації, коли вимоги одного адміністративно-правового режиму включають в себе вимоги іншого. Це призводить до складних взаємозв'язків між різними адміністративно-правовими режимами, причому незалежно від конкретних суб'єктів і об'єктів публічного управління.

*Ключові слова:* адміністративно-правовий режим, адміністративна процедура, природні ресурси, дозвільні процедури, адміністративно-правовий режим земельних ресурсів.

#### Summary

**Kovalenko N. V. Administrative and legal regime of natural resources use.** – Article.

The legal base on the administrative and legal regime of natural resources use is investigated. The definition of administrative and legal regime of ownership of natural resources is given, its specificity is studied. The characteristic features and features of permitting procedures for the use of natural resources are considered. The author defines the concept of “administrative-legal regime of land resources” (a state-established special order of public administration, control of land resources use, sanctions, aimed at providing and implementing management, control and protection of land resources), and substantiates the need for its introduction into legal circulation. It has been found out that a key aspect of the study of legal regimes is their classification, which allows them to distinguish the varieties of legal regimes and give them some characteristics. Emphasis is placed on the lack of a comprehensive legal analysis of the combination of categories of means and method of legal regulation of legal relations arising from the possession, use and disposal of relevant goods. It is determined that property in the objective and subjective values is the material basis of civil society, determines the degree of freedom of the individual in the state. It is human economic freedom that is the foundation for individual

freedom within other spheres, that is, it is a guarantor of economic freedom. It is concluded that in the conditions of democratization of the state administration and development of market relations, the administrative-legal regimes may cover certain administrative procedures related to obtaining permits to engage in certain types of activities. At the same time, these procedures may provide for the need to comply with the objects of public administration to which they are subject to other admin-

istrative and legal regimes. Thus, there are situations where the requirements of one administrative and legal regime include those of another. This leads to complex interconnections between different administrative regimes, regardless of the specific subjects and objects of public administration.

*Key words:* administrative-legal regime, administrative procedure, natural resources, permitting procedures, administrative-legal regime of land resources.

УДК 349.6(477)  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).191](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).191)

**Ю. В. Ковейно**  
старший викладач кафедри права та публічного адміністрування  
Маріупольського державного університету

**В. Д. Дресвяннікова**  
студентка III курсу спеціальності «Право»  
Маріупольського державного університету

## ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ БЕЗПЕКИ

З огляду на європейський вектор розвитку Україна взяла на себе зобов'язання щодо реформування чинного законодавства. Одним із важливих напрямів реформування є сфера екології.

Негативні наслідки аварії на Чорнобильській АЕС, високий ступінь забруднення повітря, води, ґрунту, надмірне зосередження шкідливого промислового виробництва в деяких областях, нерациональне та виснажливе природокористування в сукупності створюють реальну загрозу національній безпеці нашої держави в екологічній сфері та зумовлюють актуальність дослідження.

В умовах сьогодення питання правового регулювання забезпечення екологічної безпеки є актуальними не тільки під час наукових дискусій, діяльності громадських організацій, а також на державному рівні. Отже, зазначені питання потребують вирішення саме у межах правової регламентації екологічних вимог та нормативів.

Правове регулювання екологічної безпеки досліджували В.І. Андрейцев, Г.І. Балюк, А.Г. Бобкова, А.П. Гетьман, В.В. Костицький, М.В. Краснова, Ю.А. Краснова, Ю.С. Шемшученко, М.В. Шульга та інші. Однак на сучасному етапі розвитку питання правового забезпечення екологічної безпеки не втрачає актуальності та потребує вдосконалення у контексті правового регулювання.

Метою статті є обґрунтування пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання екологічної безпеки.

Зазначена нами проблема набула більш глибокого та ускладненого характеру, що вплинуло й на зміну термінології. Так, замість поняття «навколишнє середовище» використовується поняття «екологія», яке є більш повним та відображає сутність проблеми, адже зазначене поняття включає в себе не лише охорону навколишнього природного середовища, але і такий важливий компонент, як раціональне використання природних ресурсів [1, с. 96]. Так, безвідповідальне використання природних ресурсів (вирубка карпатських лісів, забруднення водних ресурсів, видобуток бурштину тощо) може призвести до екологічної або техногенної катастрофи, що безпосередньо впливає на стан екологічної безпеки держави в цілому.

Згідно зі ст. 50 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» екологічна безпека визначається як такий стан навколишнього природного середовища, за якого забезпечується попередження погіршення екологічної обстановки та виникнення небезпеки для здоров'я людей, що гарантується здійсненням широкого комплексу взаємопов'язаних екологічних, політичних, економічних, технічних, організаційних, державно-правових та інших заходів [2].

У науковій літературі містяться різні тлумачення екологічної безпеки як правової категорії. На думку А.П. Гетьмана та М.В. Шульги, її сутність полягає в захисті людини і навколишнього природного середовища від шкідливого впливу; умовах збереження здоров'я людей і забезпеченні сталого соціально-економічного розвитку; балансі розвитку екосистем; діяльності із захисту життєво важливих екологічних інтересів; в тому, що вона є складовою частиною міжнародної екологічної безпеки [3].

Досить широке визначення поняттю «екологічна безпека» дає В.І. Андрейцев. На думку вченого, екологічна безпека є складовою частиною національної і транснаціональної безпеки, тобто це такий стан розвитку суспільних правовідносин і відповідних їм правових зв'язків, за якого системою правових норм, інших державно-правових і соціальних засобів гарантується захищеність права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, забезпечується регулювання здійснення екологічно небезпечної діяльності і запобігання погіршенню стану довкілля та інших наслідків, небезпечних для життя і здоров'я особи, суспільства і держави. Така діяльність потребує чіткої конституціоналізації в чинному законодавстві [4].

А.Г. Бобкова вивчає питання забезпечення екологічної безпеки в контексті здійснення екологічного підприємництва, при цьому розглядає напрями правових засад розвитку екологічного підприємництва як умову забезпечення екологічної безпеки [5].

М.І. Малишко розуміє екологічну безпеку як певну діяльність, іншими словами, як систему заходів, спрямованих на захист життєво необхідних інтересів людини від несприятливого впливу

навколишнього природного середовища, слушно вказуючи при цьому, що екологічна безпека є центральним питанням екології людини, оскільки безпосереднім об'єктом охорони є людина, її економічні інтереси, екофонд [6, с. 331–335]. Проте, на наш погляд, таке визначення не враховує впливу техногенних чинників, що є особливо актуальним.

Отже, складно виявити єдине і правильне поняття екологічної безпеки. Так, цю правову категорію слід розглядати як стан, за якого життєво важливі інтереси людини, суспільства та держави є захищеними, а для кожної людини гарантується право на безпечне навколишнє середовище та створюються умови, за яких можливий захист довкілля та відтворення природних об'єктів, у тому числі під час здійснення господарської та іншої діяльності.

Ю.А. Краснова вказує на проблеми законодавчого регулювання екологічної безпеки. У її роботі акцентується увага на формуванні належної нормативно-правової бази, спрямованої на стимулювання розвитку діяльності щодо забезпечення екологічної безпеки, на усунення необґрунтованих регулятивних обмежень діяльності суб'єктів у сфері охорони природи та на прозорість нормативного регулювання і наглядових заходів за правовим забезпеченням екологічної безпеки тощо [7].

Наголосимо на тому, що, попри очевидний поступ у правовому регулюванні екологічної безпеки, на законодавчому рівні не вирішені усі правові проблеми, які існують у зазначеній сфері та потребують уваги.

Говорячи про джерела правового регулювання екологічної безпеки, варто також вказати на достатньо велику їх кількість. Це зумовлено різними критеріями класифікації та відсутністю єдиного підходу щодо цього. Одними із причин відсутності єдиного підходу є наукові дискусії стосовно правового регулювання відносин з використання природних ресурсів у господарській діяльності залежно від конкретного виду. Так, Б.Г. Розовський вказує на тенденцію до поглинання господарським правом природоресурсного права, на неспроможність ефективного регулювання відносин природокористування в рамках екологічного права [8, с. 64; 9, с. 190–191].

А.Г. Бобкова запропонувала концепцію господарсько-правового забезпечення використання природних ресурсів [10, с. 26–28].

Г.Д. Джумагельдієва розглядає природокористування як природоресурсний аспект господарської діяльності. Вона визнає майновими відносинами у сфері природокористування між самим суб'єктами господарювання, останніми та іншими учасниками відносин у сфері господарювання і робить висновок, що Господарський кодекс і природоресурсні кодекси співвідносяться як акти загального і спеціального регулювання [11].

Застосовуючи загальні питання теорії права щодо класифікації джерел правового регулювання та орієнтуючись на позицію Ю.А. Красної, яка є найбільш об'ємною та обґрунтованою, маємо змогу зазначити критерії класифікації джерел правового регулювання екологічної безпеки [7].

Найбільш прийнятними є такі критерії:

- за суб'єктом нормотворення (акти ВРУ, Президента України, КМУ, міністерств, агентств, служб; органів місцевого самоврядування);
- за юридичною силою;
- за напрямом правового регулювання;
- критерії законодавчих актів, що визначають правовий статус і повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування у вирішенні питання забезпечення екологічної безпеки;
- критерії законодавчих актів, що встановлюють певні екологічні вимоги щодо безпечного здійснення господарської діяльності;
- критерії законодавчих актів, що спрямовані на захист навколишнього природного середовища та життя і здоров'я людей у надзвичайних ситуаціях;
- критерії законодавчих актів, що спрямовані на забезпечення екологічної безпеки в окремих сферах господарювання (аграрний сектор, сфера електроенергетики, транспорту, реалізації продукції та товарів, поводження з відходами, будівництво підприємств та споруд, космічна діяльність, гірничодобувна та переробна промисловість тощо). Водночас вказані критерії не є вичерпними.

Характеризуючи зазначені критерії, доцільним вважаємо більш детально зупинитися на їх класифікації за юридичною силою. Так, основним джерелом правового регулювання екологічної безпеки є закони, серед яких провідне місце належить Конституції України. Статтями 16 та 50 Конституції України регулюються одні з найважливіших суспільних відносин у сфері забезпечення екологічної безпеки. Так, стаття 16 визначає обов'язок держави щодо забезпечення екологічної безпеки і підтримання екологічної рівноваги на території України, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи – катастрофи планетарного масштабу, збереження генофонду українського народу. У ст. 50 Конституції України зазначено, що кожен має право на безпечне для життя і здоров'я довкілля та на відшкодування завданої порушенням цього права шкоди [12].

Необхідно згадати про те, що першим нормативним актом, що регулював та фактично закріпив принципи екологічної безпеки в нашій країні, була Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р., яка містила окремий розділ з назвою «Екологічна безпека». У цьому розділі зазначено, що Україна самостійно встановлює порядок організації охорони природи та використання природних ресурсів на своїй території, дбає про екологічну безпеку громадян та генофонд

народу, про молоде покоління, має право заборонити будівництво та припинити функціонування будь-яких підприємств, установ, організацій та інших об'єктів, які становлять загрозу екологічній безпеці [13].

Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища» від 25.06.1991 р. є своєрідною екологічною конституцією, адже саме в ньому найбільш повно обґрунтовані основні принципи охорони навколишнього природного середовища, у тому числі зосереджені питання забезпечення екологічної безпеки в країні. Загальні положення у сфері екологічної безпеки закріплені в окремому розділі «Заходи щодо забезпечення екологічної безпеки», в якому статтею 50 визначається поняття «екологічна безпека», а статтями 51–59 висвітлюються вимоги щодо забезпечення екологічної безпеки під час здійснення різних видів діяльності [2]. Як справедливо зазначає Ю. Шемшученко, вищевказаний Закон вже не відповідає реаліям сьогодення. Він базується на концептуальних засадах 1990-х рр. і не забезпечує системної екологізації всіх сфер громадського життя, а тому потребує змін відповідно до вимог сьогодення, зокрема й адаптації до законодавства Європейського Союзу, впровадження багатосторонніх екологічних угод [14].

Главою 6 (ст. 360–366) Угоди про асоціацію України з ЄС регламентується питання співробітництва у сфері навколишнього середовища. У цій главі зазначаються гарантії та умови забезпечення екологічної безпеки та перспективи у вказаній сфері [15].

Заслужують на увагу також Основні засади (стратегії) державної екологічної політики України на період до 2030 року [16]. У документі зазначені основні проблеми у сфері екології та сучасний стан довкілля. Крім того, вказані причини виникнення екологічних проблем, серед яких виділені основні, які різняться залежно від сфери господарської діяльності або діяльності органів управління та здійснення контролю. Основними з них є такі: недосконалість законодавчих та нормативно-правових актів; неефективна система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища; недостатнє фінансування з державного та місцевих бюджетів природоохоронних заходів; низький рівень розуміння в суспільстві пріоритетів збереження довкілля та переваг збалансованого (сталого) розвитку через недосконалість системи екологічної освіти та просвіти тощо. Так, вказані проблеми безпосередньо впливають на стан екологічної безпеки та потребують впровадження дієвого механізму правового регулювання забезпечення екологічної безпеки, що передбачений у зазначеній стратегії.

У ст. 6 Закону «Про основи національної безпеки України» чітко визначені пріоритетні на-

ціональні інтереси у сфері екологічної безпеки, до яких віднесені такі види діяльності, як забезпечення екологічно та техногенно безпечних умов життєдіяльності громадян і суспільства, збереження довкілля, раціональне використання природних ресурсів [17].

Не менш важлива роль відводиться поресурсовим нормативним актам, які визначають нормативи та ліміти використання окремих природних ресурсів для здійснення викидів та скидів забруднювальних речовин, розміщення відходів, що є умовою забезпечення екологічної безпеки. До поресурсних актів належать такі документи: Земельний кодекс України, Водний кодекс України, Лісовий кодекс України, Кодекс України про надра, Закон України «Про охорону атмосферного повітря» тощо.

Підзаконні нормативно-правові акти також є джерелами права екологічної безпеки і зі своєю складною ієрархією займають відповідне місце. До підзаконних нормативних актів належать такі документи:

– укази і розпорядження Президента України (Указ Президента України №381/2017 «Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду» [18]);

– постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України, на який покладено обов'язок координації міністерств та інших органів виконавчої влади в реалізації державної екологічної політики відповідно до ст. 116 Конституції України, ст. 17 Закону України «Про охорону навколишнього природного середовища» та Закону України «Про Кабінет Міністрів України» [12; 2; 19]. Серед передбачених законодавством повноважень Кабінету Міністрів України можна виділити забезпечення реалізації державної політики у сфері екологічної безпеки. Одним зі способів реалізації цієї політики є розробка та затвердження відповідних нормативних актів (постанов та розпоряджень). У питаннях забезпечення екологічної безпеки доречно згадати про постанови Верховної Ради України. Серед таких документів провідне місце посідають «Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», затвержені постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. №188/98. У вказаній постанові акцентовано увагу на незадовільному стані довкілля, причинах його загрозливого стану у промисловості, енергетиці, транспорті, у сільському господарстві, зафіксовано показники накопичення відходів тощо [20];

– накази, інструкції, правила центральних органів виконавчої влади, в систему яких входять міністерства, державні служби, агентства, центральні органи виконавчої влади зі спеціальним

статусом на чолі з Міністерством екології та природних ресурсів України. Накази Міністерства є обов'язковими для виконання центральними і місцевими органами виконавчої влади та місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями незалежно від форм власності, а також громадянами. До таких нормативно-правових актів відносять Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України «Про затвердження Порядку обміну документами в електронній формі при видачі дозволу на спеціальне водокористування» тощо [21];

– рішення органів місцевого самоврядування, які в межах своєї компетенції розробляють екологічні програми, організують збір, переробку, утилізацію і поховання відходів на своїй території, здійснюють регулювання планування і забудови населених пунктів тощо. Перелічені напрями діяльності реалізуються за допомогою прийняття нормативно-правових актів місцевого значення, які не можуть суперечити вимогам Конституції та законів України;

– локальні нормативно-правові акти. Це джерела організації спеціальних екологічних служб, створених на екологічно небезпечних підприємствах. Їх розуміють як нормативні акти, що приймаються в рамках чинного національного законодавства, правила діяльності суб'єкта господарювання, затверджені належним чином, які мають певну юридичну силу тільки на відведеній їм території, є обов'язковими для виконання усім персоналом і мають природоохоронне і антропоохоронне спрямування.

Наявність проблем забезпечення екологічної безпеки України дає підстави замислитися над удосконаленням системи екологічного законодавства в Україні в зазначеній сфері.

А.П. Гетьман вдало визначає стан сучасного екологічного законодавства як багатогалузеву систему нормативних актів різної юридичної сили, що ускладнює їх використання та призводить до численних суперечностей між ними або неузгодженості окремих актів, до дублювання. Крім того, наявність нормативних приписів у великій кількості правових актів створює значні труднощі як у теорії так і практичній реалізації [22, с. 173].

Отже, вирішенням проблеми екологічної безпеки є вдосконалення екологічного законодавства в зазначеній сфері, тобто злагоджена та ефективна діяльність державних органів щодо створення законопроектів, метою яких буде урегулювання питань екологічної безпеки, внесення змін та доповнень до чинних нормативно-правових актів, які регулюють окреслену сферу, виконання вимог, ратифікованих Верховною Радою, міжнародних Конвенцій та інших договорів, а також зобов'язань України щодо екологічної безпеки у зв'язку з інтеграційними процесами.

Таким чином, можна виділити певні напрями удосконалення чинного екологічного законодавства, які мають прямий та опосередкований вплив на стан екологічної безпеки в нашій країні. Ці напрями такі: реалізація принципу пріоритету екологічних інтересів над економічними; формування екологічної та еколого-правової ідеології, масової та індивідуальної психології, підвищення еколого-правової культури та освіти громадян, представників органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічної безпеки; узгодженість основних напрямів державної та регіональної політики щодо екологічної безпеки в умовах децентралізації влади; узгодженість і гармонізація екологічного законодавства України в цілому із законодавчою базою Європейського Союзу з урахуванням соціальних, правових та економічних особливостей держави; реформування органів управління в системі політики екологічної безпеки, тобто розподіл повноважень та баланс між гілками влади.

Безсумнівно, екологічна безпека є частиною загальної безпеки і одним з елементів, що формує національну безпеку України. Очевидним є те, що загромождена система екологічного законодавства з її неузгодженостями, прогалинами, застарілою термінологією та іншими зазначеними нами вище проблемами недостатньо регулює питання екологічної безпеки та потребує застосування принципово нових і ефективних методів систематизації та вдосконалення. Цього можна досягнути у синтезі наукової думки, юридичної практики та з урахуванням вимог законодавства Європейського Союзу. Лише комплексний підхід до зазначеної проблеми дасть бажані результати.

### Література

1. Собовий О.М. Особливості змісту екологічної функції держави як необхідної складової забезпечення екорівноваги. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право»*. 2013. Вип. 182, ч. 3. С. 94–99.
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1264-12>.
3. Екологічне право України : підручник / за ред. А.П. Гетьмана, М.В. Шульги. Харків, 2005. URL: [http://www.ebk.net.ua/Book/law/getman\\_ekoru/part7/701.htm](http://www.ebk.net.ua/Book/law/getman_ekoru/part7/701.htm).
4. Андрейцев В.І. Право екологічної безпеки : навч. та наук.-практ. посіб. Київ : Знання-Прес, 2002. 332 с.
5. Бобкова А.Г. Правові засади розвитку екологічного підприємництва як умова забезпечення екологічної безпеки. URL: <http://jlsouk.donnu.edu.ua/article/view/6770/6802>.
6. Малишко М.І. Екологічне право України : навч. посіб. Київ: Видавничий Дім «Юрид. книга», 2001. 389 с.
7. Краснова Ю.А. Деякі питання визначення джерел правового регулювання екологічної безпеки. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України*. 2014. Вип. 197. Ч. 3. С. 122–131.

8. Розовский Б.Г. Король жив. Но нуждается в лечении. Чернигов : Десна Полиграф, 2017. 232 с.

9. Розовский Б.Г. «Северный полюс» экологического права. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е.О. Дідоренка*. 2012. № 1. С. 188–200.

10. Бобкова А.Г. Правове забезпечення використання природних ресурсів у сфері господарювання. *Природоресурсне право в системі права України: історія, сьогодення, перспективи* : зб. матеріалів круглого столу, 30–31 жовтня 2015 р. / за заг. ред. М.В. Шульги. Харків : Оберіг, 2015. С. 26–28.

11. Джумагельдиева Г.Д. Хозяйственное использование природных ресурсов в структуре правовых учебных дисциплин. *Вісник Донецького національного університету*. 2012. № 2. С. 35–41.

12. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

13. Декларація про державний суверенітет України від 16.07.1990 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-12>.

14. Шемшученко Ю.С. Актуальні проблеми кодифікації національного та міжнародного екологічного права. *Право України*. 2011. № 2. С. 4.

15. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, в редакції 30.11.2015 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/984\\_011#n2820](https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/984_011#n2820).

16. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року : Закон України від 28.02.2019 року № 2697-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2697-19>.

17. Про основи національної безпеки України : Закон України від 08.07.2018 р. № 964-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/964-15>.

18. Про додаткові заходи щодо розвитку лісового господарства, раціонального природокористування та збереження об'єктів природно-заповідного фонду : Указ Президента України від 21 листопада 2017 року № 381/2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/381/2017>.

19. Про Кабінет Міністрів України : Закон України від 11.01.2019 р. №794-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18>.

20. Про основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки : Постанова Верховної Ради України від 05.03.1998 р. №188/98-ВР URL: <https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/188/98-вр>.

21. Про затвердження Порядку обміну документами в електронній формі при видачі дозволу на спеціальне водокористування : Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України від 19.02.2019 р. № 75. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0462-19>.

22. Гетьман А.П. Проблеми реформування екологічного законодавства: до питання про створення Екологічного кодексу України. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. №3 (46). Харків : Право. 2006. С. 172–181.

#### Анотація

**Ковейно Ю. В., Дресвяннікова В. Д.** Правове регулювання екологічної безпеки. – Стаття.

У статті висвітлено теоретичні підходи щодо визначення поняття екологічної безпеки. Запропоновано варіант визначення поняття екологічної безпеки

як стану, за якого життєво важливі інтереси людини, суспільства та держави є захищеними, а для кожної людини гарантується право на безпечно навколишнє середовище та створюються умови, за яких можливий захист довкілля та відтворення природних об'єктів, у тому числі й під час здійснення господарської та іншої діяльності. Розглянуто критерії класифікації нормативно-правових актів, які визначають питання правового регулювання забезпечення екологічної безпеки. Зосереджено увагу на критеріях класифікації за юридичною силою. Вказано на недоліки забезпечення екологічної безпеки, серед яких головними є недосконалість законодавчих та нормативно-правових актів, неефективна система державного управління у сфері охорони навколишнього природного середовища, недостатнє фінансування з державного та місцевих бюджетів природоохоронних заходів, низький рівень розуміння в суспільстві пріоритетів збереження довкілля та переваг збалансованого (сталого) розвитку через недосконалість системи екологічної освіти та просвіти тощо. Виділено напрями удосконалення чинного екологічного законодавства, які мають прямий та опосередкований вплив на стан екологічної безпеки в нашій країні. Ці напрями такі: реалізація принципу пріоритету екологічних інтересів над економічними; формування екологічної та еколого-правової ідеології, підвищення еколого-правової культури та освіти громадян, представників органів державної влади та місцевого самоврядування щодо забезпечення екологічної безпеки; узгодженість основних напрямів державної та регіональної політики щодо екологічної безпеки; узгодженість і гармонізація екологічного законодавства України із законодавчою базою Європейського Союзу; реформування системи органів управління в системі політики екологічної безпеки.

**Ключові слова:** екологічна безпека, забезпечення екологічної безпеки, екологічне законодавство, екологічна політика.

#### Summary

**Koveino Yu. V., Dresvyannikova V. D.** Legal regulation of environmental safety. – Article.

In the article authors describes theoretical approaches about definitions the concept of environmental safety. Authors offered define the variant of environmental safety as a form which the vital interests of a person, society and the state are protected; the state guarantees for all people the right of environmental safety and create condition when environmental safety and nature regeneration is possible including during business and other activities. Authors described classification of legal acts which regulate the issues environmental security of legal regulation. Question of environmental safety focus on legal force. Limitations of environmental Safety was determined, there are: imperfection of legislative and regulatory acts, ineffective system of public administration in issue of environmental safety, the state have to make a condition for prepare bills which will regulate question of environmental safety, also Ukraine have to do obligatory things which connecting with condition of international agreement, lack off financing from state and local budgets environmental activities, low level understanding to needs safety environment and the benefits of balanced (sustainable) development, imperfection of the environmental education system etc. Marked the directions of acting legislation which have direct and indirect influence on the state of environmental safety in our country, exactly: the principle of priority of environmental interests over economic, created environmental and legal ideology,



enhancement culture and education level of citizens and officials, main direct of state politics have to respond to regional politics of environmental safety, harmonization of the Ukrainian environmental legislation with the legis-

lative base of the European Union, reforming the system of governance in the system of environmental safety.

*Key words:* environmental safety, providing environmental safety, ecological legislation, ecological politics.

УДК 342.9+349.6+553.3/9  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).191](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).191)

**Ю. О. Легеза**

*доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри цивільного, господарського та екологічного права  
Національного технічного університету «Дніпровська політехніка»*

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗАСТОСУВАННЯ ЗАХОДІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВЧИНЕННЯ ЕКОЛОГІЧНИХ ПРАВОПОРУШЕНЬ

Адміністративні процедури, поетапно регламентуючи порядок здійснення відносин між суб'єктами публічної адміністрації як репрезентантами публічних інтересів та приватними особами, являють собою вагомий операційний елемент механізму публічного управління. У контексті нових підходів до моделі управління у сфері використання природних ресурсів, відтворення їх потенціалу, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення природоресурсної та екологічної безпеки особливого значення набуває питання про трансформаційні перетворення системи організації контрольно-інспекційних функцій в новій моделі управління природокористуванням як на загальнодержавному, так і на регіональному рівнях.

Реалізація контрольно-інспекційних функцій у контексті започаткованої адміністративної реформи має поступово наблизитись до запровадження принципу обов'язкового роз'єднання їх з функціями охорони довкілля та у своїй новій моделі набути рис системності, комплексності та однозначної повноцінності для різних сфер природокористування – загального, земельного, водного, надрокористування, поводження з відходами, забезпечення радіоекологічної безпеки тощо.

Побудована за вищезазначеними принципами система органів управління у сфері раціонального використання природних ресурсів, охорони довкілля та забезпечення ресурсної і екологічної безпеки буде відповідати загальноновизнаній логіці суб'єкт-об'єктних відносин, тобто відсутності ситуації підпорядкування контрольних органів тій системі, стосовно якої вони здійснюють контроль, та дійсно реалізовувати принципи дотримання національних інтересів України щодо переходу до збалансованого природокористування та сталого розвитку завдяки впровадженню адекватних інституційних перетворень та відповідних заходів адміністративної реформи.

Певні аспекти відповідальності відображено у працях таких вчених, як С.С. Алексєєв, Б.С. Антимонов, О.С. Іоффе, М.С. Малєїн, Г.К. Матвєєв, В.О. Тархов. Серед вітчизняних правників правову регламентацію адміністративної відповідальності досліджували Н.О. Армаш, Т.О. Коломєєць, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.І. Миколєнко, С.Г. Стеценко та інші.

Метою статті є вирішення проблем оптимізації механізму застосування заходів адміністративної відповідальності за вчинення екологічних правопорушень.

Теоретичне опрацювання проблем юридичної відповідальності дозволяє охарактеризувати її як складне й багатоаспектне явище. Теоретико-правові дослідження, спрямовані на визначення сутності юридичної відповідальності, дозволили виокремити певні її риси. Як справедливо зазначає С.С. Алексєєв, сутністю юридичної відповідальності є застосування до винної особи заходів державного примусу за вчинене правопорушення [1, с. 48].

На зв'язку юридичної відповідальності з державним примусом за вчинене правопорушення наполягає і В.В. Лазарєв, підкреслюючи при цьому, що притягнення до відповідальності винної особи пов'язане із зазнанням винним позбавлень особистого (організаційного) або майнового характеру [2, с. 490].

Сучасний теоретико-правовий аналіз концепцій юридичної відповідальності, проведений у працях І.А. Сердюка, дозволив визначити її як «здійснюваний у межах правовідносин добровільно або за рішенням судового чи іншого юрисдикційного органу та забезпечений державою юридичний обов'язок правопорушника зазнати позбавлення певних цінностей, що йому належали» [3, с. 50].

Різні аспекти адміністративної відповідальності завжди належали до найбільш обговорюваних у юридичних колах питань. Особливі відмінності у поглядах в науковому співтоваристві спостерігаються щодо проблеми відповідності санкцій за вчинене діяння ступеню суспільної небезпечності цього діяння. Не сприяє теоретичній усталеності цієї теми у вигляді розробки єдиного підходу до її розуміння й відсутність законодавчого визначення поняття адміністративної відповідальності, тому вона залишається предметом постійних наукових досліджень.

Фундаментальний підхід до визначення поняття адміністративної відповідальності запропонований В.К. Колпаковим та О.В. Кузьменко. Згідно цим підходом вона полягає у примусовому застосуванні з дотриманням встановленої процедури правомочним суб'єктом передбачених законодав-

ством за вчинення адміністративного проступку заходів впливу щодо правопорушника [4, с. 252].

Подібне бачення проблеми знаходимо в працях В.Б. Авер'янова, відповідно до думки якого адміністративна відповідальність – це різновид юридичної відповідальності, що являє собою сукупність адміністративних правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням уповноваженими органами чи їх посадовими особами до осіб, які вчинили адміністративний проступок, передбачених нормами адміністративного права особливих санкцій – адміністративних стягнень [5, с. 430–431].

І.А. Беленчук зробив акцент на тому, що адміністративна відповідальність настає внаслідок невиконання вимог адміністративного законодавства і полягає у реакції держави на вчинення адміністративного правопорушення [6, с. 77].

Однак при цьому не визначено, що розуміється під поняттям «адміністративне законодавство», не враховано бланкетність більшості норм адміністративного законодавства, що встановлює відповідальність за вчинення адміністративних правопорушень.

Більшість вчених, визначаючи поняття адміністративної відповідальності, зосереджує увагу на застосуванні до винних у вчиненні адміністративних правопорушень (проступків) чи інших порушень адміністративного законодавства адміністративних стягнень (Г.П. Бондаренко [7, с. 84], С.Т. Гончарук [8, с. 19]).

На відміну від цивільно-правової відповідальності адміністративна відповідальність не виконує компенсаційної функції.

А.П. Гетьман та М.В. Шульга вважають, що суб'єктами правопорушень можуть бути як окремі громадяни і посадові особи, так і підприємства, установи і організації – юридичні особи. Правопорушниками в галузі використання природних ресурсів можуть бути і державні органи управління чи органи місцевого самоврядування, які, наприклад, незаконно розпоряджаються природними ресурсами, порушують встановлений порядок передачі природних ресурсів у власність або надання їх у користування. Суб'єкти правопорушень у сфері використання природних ресурсів – фізичні і юридичні особи – не обов'язково повинні бути власниками природних ресурсів чи природокористувачами або взагалі носіями інших спеціальних прав на використання природних ресурсів. Зазначені правопорушення можливі, наприклад, з боку проектних організацій, які розробляють проекти розташування і будівництва об'єктів, містобудівну документацію тощо [9].

Підтримують концепцію доцільності застосування заходів адміністративної відповідальності до юридичних осіб також П.С. Лютіков [10, с. 635–641] та М.Ю. Віхляєв [11, с. 13].

Вважаємо за потрібне зупинитися на цьому моменті для чіткішого окреслення проблемних зон, пов'язаних із застосуванням адміністративної відповідальності як методу публічного управління у сфері використання природних ресурсів у сучасних умовах нашої держави.

Однією з основних проблем, яка вимагає наукового розгляду та практичного коригування, ми вважаємо пошук єдиного підходу до розуміння доцільності та можливості притягнення до адміністративної відповідальності за вчинення порушень природоресурсного законодавства юридичних осіб. Сукупність економічних, господарських санкцій, що до них застосовуються, є за своєю сутністю заходами адміністративної відповідальності [12, с. 314].

Адміністративні санкції до юридичних осіб нині передбачені такими законами України: «Про ветеринарну медицину», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про виключну (морську) економічну зону» тощо. Зокрема, згідно із Законом України «Про виключну (морську) економічну зону» юридичні особи несуть відповідальність за незаконну промислову діяльність (ст. 22), порушення правил безпечної експлуатації споруд (ст. 23), незаконну експлуатацію природних ресурсів (ст. 24), незаконне ведення морських наукових досліджень (ст. 25), забруднення морського середовища (ст. 26) [13].

Однак не у всіх сферах, де використовуються природні ресурси, діють спеціальні законодавчі акти, які мають встановлювати відповідальність саме юридичних осіб. Зокрема, в межах реалізації Закону України «Про регулювання містобудівної діяльності» [14] має бути передбачена відповідальність за порушення правил забудови населених пунктів, порушення природного ландшафтного різноманіття тощо. Вимагається визначення заходів адміністративної відповідальності, які можуть бути застосовані до юридичних осіб за забруднення ними земель, водних ресурсів та інших природних ресурсів, що сталися внаслідок порушення порядку розміщення, транспортування, утилізації техногенних відходів тощо.

Попри те, що законодавець не називає відповідальність юридичних осіб адміністративною, вона за всіма ознаками є саме такою, оскільки за відповідні правопорушення на юридичних осіб накладаються адміністративні санкції – штрафи, конфіскація засобів і знарядь, із застосуванням яких були вчинені правопорушення, конфіскація незаконно добутих природних ресурсів.

Крім того, до юридичних осіб, винних у порушенні режиму використання природних ресурсів, можуть бути застосовані адміністративно-господарські санкції.

Особливостями адміністративно-господарських санкцій за порушення режиму використан-

ня природних ресурсів, що виявляють їх сутність, є такі риси:

1) вони встановлюються за порушення правил здійснення господарської діяльності, пов'язаної з використанням природних ресурсів, а не за порушення договірних зобов'язань;

2) вони застосовуються до суб'єктів господарювання;

3) на відміну від господарських санкцій, що застосовуються внаслідок порушень умов господарсько-правового договору, адміністративно-господарські санкції застосовуються уповноваженими органами державної влади або органами місцевого самоврядування, а не іншими органами чи стороною в зобов'язанні;

4) встановлюються адміністративно-господарські санкції винятково законами, а не підзаконними актами чи договором, якими визначаються види цих санкцій, порядок та підстави їх застосування [15, с. 152].

Відповідно до статті 239 Господарського кодексу України визначено такий перелік адміністративно-господарських санкцій: вилучення прибутку (доходу); адміністративно-господарський штраф; стягнення зборів (обов'язкових платежів); застосування антидемпінгових заходів; припинення експортно-імпортних операцій; застосування індивідуального режиму ліцензування на умовах та в порядку, визначених законом; зупинення дії ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання певних видів господарської діяльності; анулювання ліцензії (патенту) на здійснення суб'єктом господарювання окремих видів господарської діяльності; обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання; ліквідація суб'єкта господарювання та інші види державних обмежень [16].

При аналізі юридичних осіб як суб'єктів юридичної відповідальності в галузі публічного управління у сфері використання природних ресурсів доречно також навести теоретичні висновки І.А. Куян, згідно з якими за правопорушення у сфері використання природних ресурсів не лише накладаються стягнення, передбачені у чинному Кодексі України про адміністративні правопорушення, але й вживається низка заходів адміністративного примусу, змістом яких є обмеження чи позбавлення особи спеціального права – права використання природних ресурсів чи об'єктів, права ведення екологічно значущої діяльності, в тому числі обмеження дії чи анулювання дозволів та ліцензій. Підстави для застосування таких заходів передбачені здебільшого у підзаконних нормативних актах (положеннях та інструкціях). Аналіз таких нормативних документів дозволив дослідниці дійти висновку, що подібні адміністративні санкції застосовуються як заходи припинення правопорушень і як адміністративні стягнення.

Порівняння ознак адміністративних санкцій, які спрямовані на позбавлення осіб (фізичних і юридичних) спеціальних прав (зокрема, зупинення дії, анулювання дозволів, ліцензій, зупинення чи припинення діяльності), дало підстави для підтвердження відсутності суттєвої різниці у змісті таких санкцій [17, с. 8].

На думку вченої, застосування адміністративних стягнень, які суттєво обмежують чи позбавляють особу (фізичну чи юридичну) спеціальних прав (права полювання, зупинення дії, анулювання дозволів, ліцензій, зупинення, заборона певних видів діяльності), має бути забезпечене максимумом гарантій, які переважно може дати судовий розгляд справи [17, с. 10].

На практиці також вже відбувається поєднання заходів адміністративної відповідальності з іншими заходами попередження та припинення адміністративних правопорушень. Наприклад, у справі № 826/6868/14 Харківським окружним адміністративним судом за позовом Державної екологічної інспекції України прийняте рішення про накладення штрафу на фізичну особу-підприємця за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 78 КУпАП, у розмірі 136 грн., а також рішення про зупинення його діяльності з переробки соняшникової олії через порушення вимог охорони навколишнього природного середовища [18].

Таким чином, адміністративні санкції за порушення режиму використання природних ресурсів у такому ракурсі можна визначити як сукупність заходів, спрямованих на припинення правопорушення, що застосовуються відповідними державними органами та їх посадовими особами до правопорушників у сфері використання природних ресурсів. При цьому до причин низької ефективності механізму притягнення до адміністративної відповідальності ми пропонуємо віднести морально застарілі розміри санкцій, встановлені чинним адміністративно-деліктним законодавством.

Погоджуючись з науковим підходом, що збільшення розміру адміністративних санкцій за вчинення адміністративне правопорушення не вирішить проблеми низької ефективності функціонування зазначеного механізму, водночас зазначимо, що у більшості статей розмір адміністративних штрафів, сплата яких, як правило, передбачається за порушення вимог природоресурсного законодавства, не переглядалась вже понад 10–15 років.

Наприклад, за вчинення правопорушення, передбаченого ст. 91-2 КУпАП, яке полягає у перевищенні затверджених лімітів та нормативів використання природних ресурсів, передбачається накладення штрафу на громадян від трьох до вісімнадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, а на посадових осіб – від дев'яти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян [19]. Розмір адміністративного штрафу

за положеннями цієї статті не переглядався останніх 15–17 років. Це ж стосується й інших складів адміністративних правопорушень у сфері використання природних ресурсів (ст. ст. 78, 79, 82-6, 83-1, 86-1, 91 та ін.) [19].

Отже, розуміння комплексності підходів до застосування заходів адміністративної відповідальності у сфері використання природних ресурсів має керуватися забезпеченням реалізації концепції сталого розвитку, яка має бути покладена в основу методів, принципів та засобів публічного управління природоресурсним комплексом країни для спрямування їх на забезпечення формування перспективного природоресурсного потенціалу країни.

Таким чином, адміністративна відповідальність у сфері використання природних ресурсів розглядається нами як засіб публічного управління, який полягає у застосуванні до особи, винної у порушенні вимог природоресурсного законодавства (тобто фізичних та посадових осіб), адміністративних санкцій і реалізується в межах спеціально визначеної процедури відповідними органами державної влади.

При цьому застосування цього управлінського засобу для раціоналізації використання природних ресурсів в Україні має низку проблемних аспектів.

Стосуються вони визнання суб'єктами адміністративної відповідальності не лише фізичних, а й юридичних осіб, необхідності поєднання застосування заходів адміністративної відповідальності та відповідних адміністративно-господарських санкцій (вилучення прибутку (доходу), накладення адміністративно-господарського штрафу, обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання) до юридичних осіб – суб'єктів господарювання, внаслідок діяльності яких створюються умови для порушення визначеного режиму природокористування. Також ці проблемні аспекти стосуються необхідності загального перегляду встановлених законодавством санкцій за правопорушення у досліджуваній сфері та їх корекції в частині розмірів штрафу відповідно до вимог сьогодення.

Реалізація адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання природних ресурсів відбувається шляхом здійснення провадження у справах про них. Вивченню такого провадження буде присвячений окремий підрозділ нашого дослідження.

### Література

1. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования. Москва : Статут, 1999. 712 с.

2. Проблемы общей теории права и государства : учебник / под общ. ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. Москва : Норма, 2006. 832 с.

3. Сердюк І.А. Методологічний аналіз сучасних інтерпретацій поняття «юридична відповідальність». *Право і суспільство*. 2010. № 5. С. 45–50.

4. Колпаков В.К., Кузьменко О.В. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2003. 544 с.

5. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник для студ. юрид. спец. вищих навч. закл. : у 2 т. / В.Б. Авер'янов, О.Ф. Андрійко, Ю.П. Битяк та ін. ; за ред. В.Б. Авер'янова. Київ : Юридична думка, 2004. Т. 1 : Загальна частина. 584 с.

6. Беленчук І.А. Адміністративне право України : навчальний посібник. Київ : А.С.К., 2004. 176 с.

7. Стариков Ю.Н. Курс общего административного права : в 3 т. Москва : Норма, 2002. Т. 1 : История. Наука. Предмет. Нормы. Субъекты. 728 с.

8. Гончарук С.Т. Основы административного права Украины : навчальний посібник. Київ : Аванпост-Прим, 2004. 200 с.

9. Екологічне право України : підручник / за ред. А.П. Гетьмана та М.В. Шульги. Харків : Право, 2009. 328 с.

10. Лютиков П.С. Адміністративна відповідальність юридичних осіб : теоретико-правовий аналіз. *Форум права*. 2013. № 1. С. 635–641.

11. Віхляєв М.Ю. Адміністративна відповідальність громадських об'єднань в Україні: проблеми нормативно-правового регулювання в контексті вступу в дію нового Закону України «Про громадські об'єднання». *Віче*. 2013. № 10. С. 11–13.

12. Костицький В. Десять тез про юридичну відповідальність за екологічні правопорушення. *Про українське право: Часопис кафедри теорії та історії держави і права / КНУ ім. Тараса Шевченка*. 2010. Число 5. Правова відповідальність. С. 312–322.

13. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. *Відомості Верховної Ради*. 2013. № 32. Ст. 409.

14. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 34. Ст. 343.

15. Віхрова І.О. Адміністративно-господарські санкції як заходи господарсько-правової відповідальності. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 2. С. 151–155.

16. Господарський кодекс України : Закон України № 436-IV від 16.01.2003 р. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. Ст. 144.

17. Куян І.А. Адміністративна відповідальність за екологічні правопорушення : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2001. 20 с.

18. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 25.07.2016 р. № 820/3470/16. *Єдиний державний реєстр судових рішень* : офіційний веб-сайт. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/59192135>.

19. Кодекс України про надра від 27.07.1994 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 36. Ст. 340.

### Анотація

**Легеца Ю. О. Окремі аспекти застосування заходів адміністративної відповідальності за вчинення екологічних правопорушень. – Стаття.**

У науковій статті здійснено аналіз застосування заходів адміністративної відповідальності за вчинення екологічних правопорушень. Доцільність розуміння комплексності підходів до застосування заходів адміністративної відповідальності у сфері використання природних ресурсів має ґрунтуватися на позиції забезпечення реалізації концепції сталого розвитку, яка має бути покладена в основу методів, принципів та засобів публічного управління природоресурсним комплексом країни для спрямування їх на забезпечення формування перспективного природоресурсного потенціалу країни. Автором зроблено висновок, що адміністративна відповідальність у сфері використання природних ресурсів розглядається як засіб публічного управління, який полягає у застосуванні до особи, винної у порушенні вимог природоресурсного законодавства (тобто фізичних та посадових осіб), адміністративних санкцій і реалізується в межах спеціально визначеної процедури відповідними органами державної влади. Підкреслено, що застосування цього управлінського засобу для раціоналізації використання природних ресурсів в Україні має низку проблемних аспектів. Наголошено на доцільності визнання суб'єктами адміністративної відповідальності не лише фізичних, а й юридичних осіб, необхідності поєднання застосування заходів адміністративної відповідальності та відповідних адміністративно-господарських санкцій (вилучення прибутку (доходу), накладення адміністративно-господарського штрафу, обмеження або зупинення діяльності суб'єкта господарювання) до юридичних осіб – суб'єктів господарювання, внаслідок діяльності яких створюються умови для порушення визначеного режиму природокористування. Також наголошується на необхідності загального перегляду встановлених законодавством санкцій за правопорушення у досліджуваній сфері та їх корекції в частині розмірів штрафу відповідно до вимог сьогодення. Обґрунтовано пропозиції реалізації адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання природних ресурсів. Реалізація адміністративної відповідальності за правопорушення у сфері використання природних ресурсів відбувається шляхом здійснення провадження у справах про них. Вивченню такого провадження буде присвячений окремий підрозділ нашого дослідження.

*Ключові слова:* адміністративна відповідальність, екологічні правопорушення, санкції, суб'єкт, підстава.

### Summary

**Leheza Yu. O. Certain aspects of application of administrative liability actions. – Article.**

The scientific article analyzes the application of measures of administrative responsibility for committing environmental offenses. The author establishes the expediency of understanding the complexity of approaches to the application of measures of administrative responsibility in the use of natural resources should proceed from the position of ensuring the implementation of the concept of sustainable development, which should underpin the methods, principles and means of public management of the country's natural resource complex to direct them to ensure the formation of promising natural resource potential of the country. The author concludes that administrative responsibility in the field of natural resources is considered by us as a means of public management, which is to apply to a person guilty of violating the requirements of environmental legislation (i.e. individuals and officials), administrative sanctions and implemented within a specially defined procedure by relevant public authorities. It is emphasized that the use of this management tool to rationalize the use of natural resources in Ukraine has a number of problematic aspects. Emphasis is placed on the expediency of recognizing administrative responsibility not only for individuals but also for legal entities; the need to combine the application of measures of administrative responsibility and appropriate administrative and economic sanctions (withdrawal of profit (income); imposition of an administrative and economic penalty; restriction or termination of the activity of the economic entity) to legal entities – economic entities that result in the conditions for violation defined mode of nature management; the need for a general review of the sanctions imposed by law for the offenses in the research area and their correction in terms of the amount of the fine in accordance with the requirements of today. Proposals for the implementation of administrative liability for offenses in the field of the use of natural resources are substantiated by carrying out proceedings in cases concerning them, which will be devoted to a separate unit of this research.

*Key words:* administrative responsibility, environmental offenses, sanctions, subject, reason.

УДК 349.6

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).193](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).193)**З. В. Яремак***кандидат юридичних наук, доцент,**доцент кафедри трудового, екологічного та аграрного права**Прикарпатського національного університету імені Василя Стефаника*

## СОЦІАЛЬНА ПРИРОДА ЕКОЛОГО-ПРАВОВОГО КОНФЛІКТУ

Постійне зростання конфліктності еколого-правових відносин, необхідність удосконалення екологічного законодавства та приведення його у відповідність до міжнародних стандартів охорони довкілля зумовлюють актуальність дослідження еколого-правових конфліктів в Україні. Питання екологічних конфліктів сьогодні вимагають концентрації уваги на пошуках шляхів їх врегулювання і максимального зосередження на екологічній проблемі зі сторони всіх галузей знань. Адже, як слушно зауважує Н.Р. Кобецька, правове оформлення оптимального поєднання економічних, споживацьких інтересів у задоволенні ресурсних потреб економіки та екологічних інтересів, спрямованих на забезпечення життєво необхідної потреби існування в безпечному, ресурсно та екологічно збалансованому довкіллі, передбачає потребу використання міжгалузевого інструментарію в регулюванні досліджуваних відносин [1, с. 40].

Метою публікації є детальний аналіз особливостей конфлікту із визначенням його соціальної природи та на основі цього проведення дослідження екологічного конфлікту як різновиду соціально-правового. Комплексний аналіз змістовних соціальних характеристик екологічного конфлікту надалі дасть змогу визначити максимально ефективні шляхи його врегулювання та мінімізувати негативні наслідки і має не тільки актуальне, але й концептуальне значення для теорії та практики екологічного права.

Екологічні конфлікти є предметом дослідження багатьох суспільних наук, кожна з яких визначає та характеризує даний вид конфлікту з позицій предмету окремої галузі знань. Серед усіх соціальних конфліктів, як на глобальному, так і на регіональному та локальному рівнях, екологічні конфлікти є чи не найменш дослідженими. Саме тому питання конфліктної взаємодії суспільства і природи досліджують багато науковців. Серед правників проблемами суспільної конфліктності займаються С.В. Бобровник, В.М. Кривцова, В.М. Кудрявцев, М.М. Олексюк, С.Ф. Орлов та ряд інших. З позицій соціології дослідженням екологічного конфлікту займалися В.М. Василенко, О.В. Келасьєв, Н.М. Миліна.

Поліфункціональність категорії конфлікту як основоположного поняття для екологічного

конфлікту зумовлює складність визначення поняття та неоднозначне розуміння його сутнісних характеристик. Спеціальна галузь знань, об'єктом вивчення якої є суспільство, але у так званому нестабільному стані – «соціум конфліктний» [2, с. 5] – конфліктологія, визначає конфлікт як «зіткнення інтересів, потреб і спричиненої цим зіткненням боротьби сторін» [3, с. 26–27], які за своєю суттю є специфічними соціальними взаємодіями, що характеризуються переважно протиставленням, а не співробітництвом, із невизначеним колом суб'єктів, сторін, кожна із яких має самостійні інтереси, за визнання яких і бореться [4, с. 121].

У дослідженнях С.В. Бобровник, яку вважають одним із провідних фахівців вітчизняної юридичної конфліктології, на основі антрополого-комунікативного підходу до питань конфлікту останній трактується як «стан двостороннього зв'язку суб'єктів, заснований на правовому протиріччі, що характеризується порушенням або перешкодою в реалізації ними інтересів та слугує причиною розвитку або кризи суспільних відносин» [5, с. 6].

Звужуючи коло наукового пошуку до правового конфлікту як окремого виду конфлікту соціального, вчені також розкривають його зміст, вказуючи на суперечності соціальної взаємодії: юридичний конфлікт визначається як протиборство двох чи кількох суб'єктів, зумовлене протилежністю чи несумісністю їх інтересів, потреб або цінностей [6]; як протистояння сторін з різними інтересами, що має юридичний характер або має хоча б один елемент юридичного характеру, але обов'язково завершується (або здатне завершитись) юридичним способом [7, с. 432–433]; юридичний конфлікт – найбільш цивілізована форма соціального протиборства, яке здійснюється в межах певної правової процедури [8, с. 8].

Водночас аналіз правового конфлікту крізь призму соціального конфлікту піддається критиці, обґрунтовуючи це тим, що вивчення юридичного конфлікту та визначення його поняття засноване на наявних положеннях теорії соціального конфлікту, і тільки потім виявляються його особливі правові чи юридичні характеристики. Як наголошується у наукових дослідженнях, багато що в природі та суті соціального і юридичного конфлікту є схожим і однорідним, однак

не можна забувати перш за все про специфічну сферу існування і прояву юридичного конфлікту – правову [9, с. 143]. Безперечно, розгляд та дослідження явища юридичного конфлікту по аналогії із соціальним має ряд позитивних моментів, адже соціальний складник характерний для внутрішньої стадії розвитку юридичного спору (протиріччя) та дозволяє вивчати правовий конфлікт з точки зору його «психологічності», соціальності, однак, як звертає увагу В.М. Кудрявцев, «будь-який юридичний конфлікт є соціальним, однак не всі соціальні конфлікти є юридичними» [10, с. 5]. Отже, пропонується відійти від усталеного підходу до визначення юридичного конфлікту по аналогії із соціальним та досліджувати природу юридичного конфлікту винятково з позицій теорії права.

Однак категорично заперечувати соціальний змістовний складник конфлікту юридичного не варто, адже, як слушно зауважує С.В. Бобровник, визначення базової категорії, яка здатна бути основою дефініції правового конфлікту, має ґрунтуватися на сутнісних характеристиках зазначеного явища, а саме: це специфічний стан суспільних відносин, особливостями якого є наявність соціальних протиріч між учасниками конфліктних відносин [11, с. 180], тобто йдеться про соціальний характер правового конфлікту. На підставі цього автор поряд із правовими ознаками виокремлює ті особливості, які визначають соціальну сутність юридичного конфлікту:

1) конфлікт порушує або перешкоджає суб'єктам реалізовувати свої інтереси;

2) конфлікт завжди має двосторонній характер, який зазвичай характеризується асиметрією суб'єктів, наявністю домінуючої та підпорядкованої сторони;

3) передумовою виникнення конфлікту є соціальні протиріччя (порушення заборон, невиконання зобов'язань, зловживання правами, відсутність взаємоповаги до іншої сторони, недобросовісна конкуренція тощо);

4) залежно від походження (еволюційна та радикальна концепція конфлікту) та змістовно-функціональних особливостей конфлікт може сприяти стабілізації суспільства, розвитку нових суспільних відносин або призводити до дестабілізації, деструкції;

5) конфлікт є процесом, що має суб'єктивно-об'єктивний характер, де суб'єктивним складником є поведінка суб'єктів, а об'єктивним – соціальні протиріччя [11, с. 180–181].

Заперечення та абстрагування конфлікту юридичного від соціального апріорі неможливо у зв'язку з тим, що правовому конфлікту притаманний соціальний характер, а суспільні відносини, отримуючи правову регламентацію, набувають форм конфлікту юридичного. У юридичній

науці для позначення цього явища застосовується термін юридизація – процедура надання явищам соціальної дійсності правового характеру [12]. Білоруські вчені вважають, що процедура юридизації може зводитися до правотворчого процесу, коли певні суспільні відносини підлягають правовому регулюванню, отримують свою формалізацію і чітке визначення суб'єкта, об'єкта, а також суб'єктивних прав і юридичних обов'язків. При цьому фактичний зміст таких суспільних відносин в результаті юридизації практично не змінюється, однак їх форма істотно перетворюється. Юридизація також може бути під час здійснення правореалізаційної діяльності, особливо у процесі правозастосовної практики. В такому разі доцільно говорити про юридизацію соціальних конфліктів, які виходять за межі міжособистісного спілкування і набувають специфічних ознак, елементів та способів вирішення [13, с. 286]. Аналогічної думки дотримується і вітчизняний науковець В.М. Кривцова: «Перетворення неюридичного конфлікту на правовий можливо лише шляхом юридизації – специфічної інституціоналізації конфліктних відносин» [8, с. 7].

Із зазначеного вище робимо висновок про те, що правовий конфлікт необхідно досліджувати на основі нерозривної єдності її соціальної основи із правовим змістом. Родові ознаки соціального конфлікту у конфлікті юридичному трансформуються у ознаки правового характеру та набувають юридичного «звучання».

На підставі запропонованого уніфікованого підходу до розуміння сутнісних характеристик конфлікту проведемо дослідження екологічного конфлікту та його ідентифікацію як специфічного соціально-правового явища – еколого-правового конфлікту.

З метою подальшої ідентифікації категорії екологічного конфлікту зупинимося на особливостях цього виду протиріччя, які сприяють виокремленню (виділенню) екологічного конфлікту серед однопорядкових категорій. Так, О.В. Келасьєв, досліджуючи екологічні конфлікти з позицій соціології, виокремлює такі характерні ознаки:

1) предмет соціально-екологічного конфлікту виокремлює його зі всього класу соціальних конфліктів, оскільки ним завжди є деяка проблема у сфері взаємодії суб'єктів з природою, яка передбачає дії, що можуть призвести до змін в соціально-природній системі;

2) об'єктом соціально-екологічного конфлікту можуть бути: а) природні об'єкти; б) техногенні системи та об'єкти, що впливають на природне середовище; в) засоби контролю над природними і техногенними об'єктами тощо;

3) ці конфлікти мають екзистенціальний характер, оскільки стосуються фундаментальних проблем життя та існування людей;



4) наслідки екологічних конфліктів досить часто мають невідворотний характер, на відміну від інших соціальних конфліктів;

5) географічні кордони, а також потенційний склад учасників, яких торкається конфлікт, часто невизначені [14, с. 27–28].

В.М. Василенко наголошує на важливості для екологічних конфліктів соціально-психологічного фону й атмосфери в суспільстві, а їх урегулювання можливе на основі та шляхом екологічної самоідентифікації всіх суспільних інститутів, економічних та інших структур соціуму і соціалізації екологічних наук [15, с. 75]. Н.М. Міліна визначає особливості структури екологічного конфлікту, яка, на її думку, є складною системою взаємопов'язаних елементів, як соціальних, так і екологічних, у зв'язку з чим екологічні конфлікти визначаються як комплексні [16, с. 260].

Російська вчена у галузі екологічного права О.Л. Дубовик, розглядаючи екологічний конфлікт, виокремлює його специфічні риси, роблячи акцент на соціальному складнику, а саме: (а) іманентність (внутрішня приналежність) суспільству (спричинені взаємодією суспільства і природи екологічні конфлікти відображають зміст процесів життя людей в наявних природних умовах; взаємодія суспільства і природи відбувається на принципово обмеженій основі і пов'язана з витрачанням об'єктивно обмежених, важко відновлюваних або взагалі невідновлюваних ресурсів); (б) соціальність екологічних конфліктів, їх суспільна природа та значимість (будь-яка екологічна втрата одного учасника є втратою і всіх інших, тобто неможливо завдати шкоди навколишньому середовищу так, щоб не зачіпати інтересів третіх осіб); (в) гносеологічні труднощі щодо їх вирішення (знання людей у сфері взаємодії з природою є недостатніми, а тому необхідно досить обережно ставитися до можливостей мислення людини, науки, а відповідно, й до державного регулювання екологічних конфліктів правовими засобами) [17, с. 7–8].

Соціологічне дослідження екологічної конфліктності створює передумови для юридичного аналізу цієї категорії. Навіть більше, як наголошує О.Л. Дубовик, таке дослідження передбачає оснований на емпіричній інформації соціологів і екологів аналіз факторів і видів конфліктів, який «найбезпосереднішим чином визначає потребу еколого-правового регулювання, його цілі, вектор, використовувану юридичну техніку тощо» [4, с. 121].

Як висновок доцільно зазначити наступне. На нашу думку, екологічний конфлікт необхідно розглядати винятково як соціальне протиріччя, що протікає в особливих умовах – природному середовищі існування людини. Досліджуючи проблематику екологічних конфліктів, нами обґрунтовується необхідність його вивчення на основі

дедуктивного аналізу шляхом вивчення загального поняття конфлікту як соціального явища, конкретизації соціально-правового конфлікту та деталізації у сфері правового регулювання – еколого-правового конфлікту. При цьому слід брати до уваги ті властивості, які характеризують еколого-правовий конфлікт з позицій соціальних зв'язків. Так, предмет, об'єкт, структура, наслідки, форми врегулювання еколого-правового конфлікту як базові характеристики соціально-екологічного конфлікту розглядатимуться та аналізуватимуться з позицій права, надаючи їм юридичного характеру та змісту, що і стане предметом нашої подальшої наукової розвідки.

### Література

1. Кобецька Н.Р. Правовий режим використання природних ресурсів: поняття, особливості. Екологічне право України. 2016. № 3–4. С. 37–43.
2. Конфліктологія : навч. посіб. / Л.М. Герасіна, М.П. Требін, В.Д. Воднік та ін. Харків : Право, 2012. 128 с.
3. Іванов В.М., Іванова О.В. Юридична конфліктологія : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ : МАУП, 2004. 224 с.
4. Дубовик О.Л. Экологическое право и экологические конфликты. *Право и политика*. 2006. № 5. С. 116–136.
5. Бобровник С.В. Компромiс i конфлікт у праві: теоретико-методологічне дослідження : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Київ, 2013.
6. Шемшученко Ю.С. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. Київ : Укреникл., 1998. Т. 3: К – М. 792 с.
7. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. проф. М.Н. Марченко. Москва : Зерцало-М, 2002. Т. 3. 528 с.
8. Кривцова В.М. Юридичний конфлікт як феномен правової дійсності : автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. Харків, 2005. 20 с.
9. Арабаджиева О.В., Гомонов Н.Д. Юридический конфликт: природа и особенности. *Вестник МГТУ. Москва*. 2006. Том 9. №1. С. 142–147.
10. Юридическая конфликтология. / под ред. В.Н. Кудрявцева. Москва. 1997. 306 с.
11. Бобровник С.В. Компромiс i конфлікт у праві: антрополого-комунікативний підхід до аналізу : монографія. Київ, 2011. 383 с.
12. Большой юридический словарь / упорядк. А.Я. Сухарев, В.Е. Крутских. Москва : Инфра-М, 2003.
13. Белорусская юридическая энциклопедия. В. 4 т. / редкол. : С.А. Балащенко [и др.]. Минск : ГИУСТ БГУ, 2013. Т. 4. Т–Я. С. 286.
14. Мылина Н.Н. Теоретико-методологические основы исследования экологических конфликтов как социальной категории. *Историческая и социально-образовательная мысль*. 2014. № 6–2. С. 258–261.
15. Келасьев О.В. Социально-экологические конфликты и технологии их разрешения : дисс. ... кандидата социологических наук. Санкт-Петербург, 2002. 178 с.
16. Василенко В.Н. Экологические конфликты общества как предмет социологии и социальной экологии. *Социологические исследования*. 1998. № 3. С. 73–79.
17. Дубовик О.Л. Экологические конфликты. *Экологическое право*. 2005. № 2. С. 3–14.

### Анотація

**Яремак З. В. Соціальна природа еколого-правового конфлікту. – Стаття.**

У статті проаналізовано різні підходи до розуміння сутнісних характеристик екологічних конфліктів та зроблено висновок, що широкий спектр пропонованих концепцій не сприяє уніфікації змістовних характеристик екологічних конфліктів та зумовлює складність їх вивчення. Поліфункціональність категорії конфлікту як основоположного поняття для екологічного конфлікту зумовлює складність визначення поняття та неоднозначне розуміння його сутнісних характеристик. Базовою категорією, яка здатна бути основою дефініції правового конфлікту та ґрунтуватися на сутнісних характеристиках зазначеного явища, повинен бути соціальний конфлікт як специфічний стан суспільних відносин, особливостями якого є наявність соціальних протиріч між учасниками конфліктних відносин.

На підставі запропонованого уніфікованого підходу до розуміння сутнісних характеристик конфлікту проведено дослідження екологічного конфлікту та його ідентифікацію як специфічного соціально-правового явища – еколого-правового конфлікту. Запропоновано дослідження проблематики екологічних конфліктів проводити на основі системного аналізу із застосуванням дедуктивного методу аналізу шляхом виокремлення загальних характеристик соціального конфлікту, їх конкретизації в соціально-екологічному конфлікті та деталізації у сфері правового регулювання. Доведено, що екологічним конфліктам притаманні сутнісні характеристики та механізм розвитку соціального конфлікту, а з іншого боку – вони володіють специфічними властивостями: відображають зміст процесів життєдіяльності людини в існуючих природних умовах та характеризують певний стан соціозв'язків у системі «суспільство – природа», тобто мають екологічний характер. Водночас ці відносини, отримуючи правову регламентацію, набувають форм конфлікту юридичного. На основі цього обґрунтовано думку, що еколого-правовий конфлікт необхідно досліджувати на основі нерозривної єдності його соціальної основи із правовим змістом. Зроблено висновок, що родові ознаки соціально-екологічного конфлікту у процесі юридизації трансформуються у ознаки правового характеру та набувають юридичного значення в екологічному конфлікті.

*Ключові слова:* конфлікт, соціальний конфлікт, юридизація, юридичний конфлікт, еколого-правовий конфлікт.

### Summary

**Yaremak Z. V. Social nature of legal environmental conflict. – Article.**

The article is analyzed different approaches to understanding the essential characteristics of environmental conflicts and made the conclusion that a wide range of proposed concepts do not contribute unification of meaningful attributes of environmental conflicts and determines to the complexity of their study. Due to the multi-functionality of the category of conflict as the underlying notion for environmental conflict, there is difficulty in defining it and ambiguity in understanding its nature. The basic category, which can be the basis for the definition of legal conflict, and based on the essential characteristics of this phenomenon, should be social conflict as a specific state of social relations, characterized by the existence of social contradictions between the parties involved in a conflict.

On the basis of proposed unified approach to understanding the essential characteristics of the conflict was conducted the research of environmental conflict and its identification as a specific socio-legal phenomenon – the environmental legal conflict.

The research of problems of the ecological conflicts suggested to carry out on the basis of system analysis with using a deductive method of analysis by outlining the general characteristics of social conflict, their concretization in a social-environmental conflict and detail in the field of legal regulation. It is proved that environmental conflicts inherent characteristics and mechanism of development of social conflict and on the other hand, they have specific properties that reflect the content of human life processes in the existing natural conditions and characterize a certain state of social ties in the system "Society – nature" that are environmentally friendly. At the same time, this relationship receiving legal regulation that take the form of a legal conflict. Based on this reasoned opinion that environmental-legal conflict should be investigated on the basis of the unbroken unity of its social base with its legal content. In conclusion, generic signs of social conflict in the process of juridization, are transformed in a legal signs and acquire a legal value in environmental conflict.

*Key words:* conflict, social conflict, juridization, legal conflict, legal environmental conflict.

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

УДК 351.74: 342.922

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).194](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).194)**О. В. Бойко***здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету*

### ОСОБЛИВОСТІ ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ВІДМОВУ В НАДАННІ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Адміністративні правопорушення у сфері надання публічних послуг суб'єктами публічної адміністрації характеризуються рядом ознак, які прийнято поділяти на матеріальні і формально-юридичні. Адміністративний проступок з надання публічних послуг – це насамперед діяння, поведінка, вчинок людини (посадової особи, громадянина тощо), дія або бездіяльність, що відбиває ставлення суб'єкта до реальної дійсності, інших суб'єктів, держави (суспільства).

О.І. Остапенко в монографії «Адміністративна деліктологія» висловлює міркування, що законодавче визначення адміністративного делікту виділяє одну ознаку – протиправність; суспільну небезпеку і шкідливість він відносить до додаткових ознак [7, с. 169].

Ю.П. Битяк і В.В. Зуй визнають підставою адміністративного проступку наявність у нього трьох ознак: протиправності, винності, адміністративної караності, де остання не завжди має значення застосування покарання. Реалізація адміністративного стягнення є лише його властивістю [1].

Адміністративним правопорушенням у сфері надання дозвільних послуг може бути тільки винне діяння, тобто свідомий, вольовий акт протиправної поведінки, вчинений умисно або необережно. Такі види вини притаманні адміністративним правопорушенням з матеріальними складами. Що ж до адміністративних правопорушень з формальним складом, то цікавою, на наш погляд, видається думка Д.М. Лук'янка, який стверджує, що видом вини цих порушень є намір та необачність. І визначає їх таким чином: намір має місце тоді, коли особа усвідомлювала характер (або зміст) вчинюваного протиправного діяння і бажала його вчинення. Необачність має місце, коли особа не бажала вчинення протиправного діяння, але вчинила його за умов, коли могла і повинна була уникнути його вчинення [6, с. 6].

Отже, адміністративним правопорушенням за відмову в наданні публічних послуг визнається протиправне, винне діяння (бездіяльність), яке завдає шкоди суспільним відносинам і за яке законодавством передбачено особливий вид державного примусу – адміністративну відповідальність.

Суб'єктом адміністративного правопорушення, яке полягає в порушенні надання публічних послуг, може бути тільки посадова особа. Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпорядливість, незабезпечення виконання цих правил іншими особами, зокрема підлеглими. У зв'язку із цим в літературі пропонувалось внести зміни до законодавства, виключивши адміністративну відповідальність посадових осіб у разі прямого наказу (розпорядження) безпосереднього або вищестоящего керівника без ознак суперечності закону і якщо посадовою особою були вжиті всі можливі заходи до недопущення порушення встановлених правил [2, с. 133]), хоча в таких випадках можна говорити про відсутність вини посадової особи. Адміністративне правопорушення, вчинене посадовою особою, одночасно є й дисциплінарним проступком, оскільки при цьому порушуються правила, забезпечення виконання яких належить до її службових обов'язків. Наявність ідеальної сукупності в цьому разі визнається більшістю вчених-адміністративістів.

Сьогодні йде дискусія щодо притягнення до адміністративної відповідальності юридичних осіб за відмову в наданні публічних послуг, що, на жаль, не вирішено на законодавчому рівні.

С.В. Лихачов, розглядаючи питання адміністративної відповідальності за порушення правил дозвільної діяльності, вважає, що настає адміністративна як відповідальність у разі вчинення адміністративного проступку фізичною особою, так і відповідальність в адміністративному по-

рядку, якщо має місце застосування фінансових санкцій до юридичних осіб або обмеження легітимності окремого виду діяльності (наприклад, призупинення дії документа дозвільного характеру) [5, с. 134].

В.І. Сіверін у дослідженні «Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації» пропонує удосконалення законодавства щодо адміністративної відповідальності юридичних осіб у сфері надання дозвільних послуг здійснити трьома шляхами. Перший – прийняти загальний закон про адміністративну відповідальність підприємств, установ, організацій у сфері дозвільної діяльності незалежно від форм власності, у якому визначити обов'язкові ознаки складу адміністративного правопорушення, види стягнень, порядок їх застосування й виконання, відшкодування шкоди, вчиненої правопорушенням. Другий шлях – кодифікувати всі склади правопорушень, де передбачена відповідальність юридичних осіб, в єдиному Кодексі України про адміністративні правопорушення, який регулював би відповідальність фізичних і юридичних осіб. При цьому в нормах його Загальної частини й у розділі про провадження у справах про адміністративні правопорушення врахувати специфічні правові особливості юридичної особи як суб'єкта адміністративної відповідальності, у тому числі й у сфері дозвільної діяльності. Третій шлях – розробити і прийняти Кодекс про адміністративну відповідальність (адміністративні правопорушення) юридичних осіб як самостійний кодифікований акт [8, с. 169].

Об'єктивну сторону адміністративного правопорушення за відмову в наданні публічних послуг можна визначити як сукупність зовнішніх ознак проступку, які визначають акт зовнішньої поведінки правопорушника. Об'єктивна сторона дає характеристику суспільної шкідливості проступку, його спрямованості. Вона містить ряд ознак, які прийнято поділяти на головні та факультативні. До головних належить протиправне діяння двох видів – дія та бездіяльність. Діяння (дія чи бездіяльність) є обов'язковою ознакою складу правопорушення і дуже важливо, щоб воно відбувалося в умовах свободи волі людини. Всяке насильство (фізичне, психічне), стихійні лиха, техногенні катастрофи й інші подібні юридичні факти, що позбавляють фізичну особу можливості діяти відповідно до своєї волі або спонукають вчиняти всупереч своїй волі, є обставинами, що повинні розцінюватися як такі, що виключають антигромадську спрямованість і протиправність діяння, а отже, і його караність.

Т.О. Коломєць та Г.Ю. Гулевська зазначають, що адміністративно-правова дія – це протиправ-

на, активна, свідома і вольова поведінка особи, яка завдає і може створити реальну можливість завдання шкоди об'єкту, що охороняється нормами адміністративного права [4, с. 85]. Дія – це сукупність усвідомлених, вольових рухів тіла з метою завдання або погрози завдання шкоди юридичним відносинам, які охороняються нормами адміністративного права та передбачають адміністративну відповідальність [3, с. 135]. Більшість адміністративних проступків, пов'язаних з наданням публічних послуг, можуть бути вчинені шляхом як дії, так і бездіяльності. Деякі з них можуть бути вчинені тільки шляхом дії (провадження господарської діяльності без відповідних дозвільних документів – стаття 164 Кодексу України про адміністративні правопорушення), інші – тільки шляхом бездіяльності (несвоєчасне повідомлення дозвільним органом суб'єкта господарювання про прийняття рішення – стаття 166-10 Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Суб'єктивна сторона адміністративного правопорушення за відмову в наданні публічних послуг характеризується внутрішнім психічним ставленням осудного дієздатного суб'єкта до вчиненого ним адміністративного правопорушення. Адміністративна відповідальність без встановлення вини не є властивістю сучасного адміністративного права.

Отже, адміністративна відповідальність за відмову в наданні публічних послуг – це застосування до осіб, які порушили не тільки процедуру надання та отримання певного адміністративно-правового акта, а й порядок поведіння з об'єктом підвищеної небезпеки тощо, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою негативні наслідки для цих осіб і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах, встановлених нормами адміністративного законодавства.

Із цього визначення можна зробити висновок, що адміністративна відповідальність за правопорушення – відмову в наданні публічних послуг – поділяється на: порушення порядку надання публічних послуг; порушення порядку отримання публічних послуг; порушення процедури поведіння з об'єктами підвищеної небезпеки, які є об'єктом публічних послуг.

Отже, підсумовуючи, слід наголосити, що адміністративна відповідальність і механізм застосування адміністративних стягнень за вчинення правопорушень за відмову в наданні публічних послуг регулюються поряд із Кодексом України про адміністративні правопорушення й іншими нормативно-правовими актами. Більшість із них є підзаконними та мають відомчу спрямованість, що ускладнює процедуру їх реалізації.

**Література:**

1. Битяк Ю.П. Адміністративне право України : конспект лекцій. Харків : Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого, 1996. 160 с.
2. Забалуева М. Ф. Административная ответственность должностных лиц аппарата государственного управления : дис... канд. юрид. наук : 12.00.02. Москва, 1987. 184 с.
3. Коваль Л.В. Адміністративне право : курс лекцій. Київ : Вентурі, 1996. 208 с.
4. Коломоєць Т.О., Гулевської Г.Ю. Адміністративне право України. Навчальний посібник. Київ : Істина, 2007. 231 с.
5. Лихачов С.В. Дозвільне провадження в адміністративному процесі : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Харків, 2001. 177 с.
6. Лук'янець Д.М. Вина як суб'єктивна підстава адміністративної відповідальності та проблеми її визначення. Адвокат. 2004. № 7. С. 3–6.
7. Остапенко О.І. Адміністративна деліктологія. Львів : Львівський інститут внутрішніх справ при Укр. акад. внутр. справ, 1995. 312 с.
8. Сіверін В.І. Адміністративно-правові засади надання дозвільних послуг суб'єктами публічної адміністрації : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. ХНУВС. Харків, 2010. 18 с.

**Анотація**

**Бойко О. В. Особливості притягнення до відповідальності за відмову в наданні публічних послуг в Україні.** – Стаття.

Наукова стаття присвячена висвітленню особливостям притягнення до відповідальності за відмову в наданні публічних послуг в Україні. Адміністративна відповідальність за відмову в наданні публічних послуг – це застосування до осіб, які порушили не тільки процедуру надання та отримання певного адміністративно-правового акта, а й порядок поведінки з об'єктом підвищеної небезпеки тощо, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою негативні наслідки для цих осіб і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах, встановлених нормами адміністративного законодавства.

Із цього визначення можна зробити висновок, що адміністративна відповідальність за правопорушення – відмову в наданні публічних послуг – поділяється на: порушення порядку надання публічних послуг; порушення порядку отримання публічних послуг; порушення процедури поведінки з об'єктами підвищеної небезпеки, які є об'єктом публічних послуг.

Наголошено, що адміністративна відповідальність і механізм застосування адміністративних стягнень за вчинення правопорушень за відмову в наданні публічних послуг регулюються поряд із Кодексом України про адміністративні правопорушення й іншими нормативно-правовими актами. Більшість із них є підзаконними та мають відомчу спрямованість, що ускладнює процедуру їх реалізації. Суб'єктом адміністративного правопорушення, яке полягає в порушенні надання публічних послуг, може бути тільки посадова особа. Посадові особи підлягають адміністративній відповідальності не стільки за порушення певних правил власними діями, скільки за нерозпорядливість, незабезпечення виконання цих правил іншими особами, зокрема підлеглими. У зв'язку із цим в літературі пропонувалось внести зміни до законодавства,

виключивши адміністративну відповідальність посадових осіб у разі прямого наказу (розпорядження) безпосереднього або вищестоячого керівника без ознак суперечності закону і якщо посадовою особою були вжиті всі можливі заходи до недопущення порушення встановлених правил, хоча в таких випадках можна говорити про відсутність вини посадової особи. Адміністративне правопорушення, вчинене посадовою особою, одночасно є й дисциплінарним проступком, оскільки при цьому порушуються правила, забезпечення виконання яких належить до її службових обов'язків. Наявність ідеальної сукупності в цьому разі визнається більшістю вчених-адміністративістів.

*Ключові слова:* звернення фізичних осіб, контроль, послуга, публічна послуга, оскарження, притягнення до відповідальності публічних службовців, суб'єкт публічної адміністрації.

**Summary**

**Boiko O. V. Special aspects of bringing to responsibility for refusal to provide public services in Ukraine.** – Article.

The scientific article is dedicated to highlighting the peculiarities of bringing to justice the refusal to provide public services in Ukraine. Administrative liability for refusal to provide public services is the application to persons who have violated not only the procedure of submission and receipt of a certain administrative legal act, but also the procedure of handling the object of high risk, etc., administrative penalties, which entail negative consequences for these persons and are imposed by authorized bodies or officials on the grounds established by the norms of administrative legislation.

From this definition we can conclude that the administrative liability for the offense – refusal to provide public services – is divided into: violation of the order of rendering public services; violation of the procedure for obtaining public services; violation of the procedure of handling high-risk objects that are the object of public services.

It is emphasized that the administrative responsibility and the mechanism of application of administrative penalties for committing offenses for refusal to provide public services are regulated along with the Code of Ukraine on Administrative Offenses and other normative legal acts. Most of them are by-laws and have departmental orientation, which complicates the process of their implementation. Only an official may be the subject of an administrative offense involving a breach of public service. Officials are subject to administrative responsibility not so much for the violation of certain rules by their own actions, but for the irregularity, failure to enforce these rules by other persons, in particular subordinates. In this regard, the literature proposed to amend the legislation, eliminating the administrative responsibility of officials in the case of direct orders (orders) of the immediate or superior manager without signs of contradiction of the law and if the official took all possible measures to prevent violation of established rules, although in such cases it is possible to speak about absence of guilt of the official. An administrative offense committed by an official is also a disciplinary misdemeanor, since it violates the rules which ensure the performance of his duties. In this case, the presence of the ideal population is recognized by the majority of administrative scientists.

*Key words:* appeal of individuals, control, service, public service, appeals, prosecution of public servants, subject of public administration.

УДК 342.9  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).195](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).195)

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

## ВПЛИВ ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИХ ЯВИЩ НА ЗОВНІШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ У КОНТЕКСТІ ВИЗНАЧЕННЯ ФУНКЦІЙ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРОЦЕСУ

Теорія держави та права пропонує велику кількість цікавих та достатньою мірою обґрунтованих концепцій щодо визначення функції як категорії юридичної науки. Найбільш розповсюдженим підходом в юридичній науці є визначення функції як напрямку дії чи впливу державно-правового явища (наприклад, держави, права, державного органу, галузі права тощо).

Слабкість цієї концепції полягає, по-перше, в тому, що жоден представник даного наукового напрямку так і не спромігся пояснити методологічне значення поняття «напрямок дії (впливу)», по-друге, ця концепція не розглядає державно-правове явище, яке реалізує певні функції, як системне явище, адже, наприклад, реалізація правоохоронної функції Національної поліції може страждати від того, що один із її підрозділів був реорганізований чи взагалі ліквідований, а функції, які він виконував, перестали тимчасово або постійно здійснюватися. Тобто зовнішні функції, що виконує Національна поліція, завжди будуть залежати від якості реалізації функцій окремими її підрозділами як елементами загальної системи.

Водночас цікавою є не тільки аргументація представників даного наукового підходу стосовно визначення поняття «функція», а й ті результати, до яких вони прийшли в ході дослідження.

З огляду на це важливим є аналіз думок науковців, які розглядають функцію як напрям дії чи впливу державно-правового явища, особливо в контексті визначення функцій адміністративного процесу.

Загальні підходи до визначення поняття «функція» та обґрунтування функцій адміністративного процесу розкриваються у працях В.Б. Авер'янова, В.М. Бевзенко, Ю.П. Битяка, А.С. Васильєва, Т.О. Коломоєць, О.В. Кузьменко, Є.В. Курінного, П.С. Лютікова, О.М. Миколенко, Ю.В. Пирожкової, С.Г. Стеценка, В.А. Юсупова та інших вчених. Проте більшість науковців, які досліджують функції окремого державно-правового явища (наприклад, адміністративного права, адміністративної відповідальності, адміністративно-правової норми тощо), уникає дискусій щодо визначення змісту поняття «функція» і бере за основу найбільш розповсюджений в теорії права та адміністративному праві підхід. По-перше,

це пояснюється тим, що науковець хоче зосередитись саме на аналізі функцій конкретного державно-правового явища і не гаяти часу на теоретичні суперечки щодо змісту того чи іншого поняття. По-друге, рівень знань частини науковців не дозволяє втрутитись у дискусію та здійснити критичний аналіз запропонованих в юридичній літературі думок, а тому дослідник приєднується до найбільш розповсюдженої думки в доктрині адміністративного права і процесу. Вважаємо, що таким фактам у юридичній науці не повинно бути місця. Результат будь-якого дослідження залежить від тієї основи, з якої починається дослідження. Термінологія, яка лежить в основі дослідження, теж суттєво впливає на остаточні висновки науково-дослідної праці. Якщо науковець приєднується до якогось наукового підходу чи концепції, то його вибір не повинен аргументуватися лише тим, що цей науковий підхід чи концепція є найбільш розповсюдженими в юридичній науці.

Отже, огляд основних положень найбільш розповсюдженого в юридичній науці підходу до визначення функції буде корисним для розвитку юридичної науки, а також для розвитку уявлень про функції адміністративного процесу в теорії адміністративного права.

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

- 1) розкрити зміст наукового підходу, згідно з яким функція в юридичній науці визначається як напрям дії чи впливу державно-правового явища;
- 2) здійснити критичний аналіз даного наукового підходу у контексті визначення функцій адміністративного процесу.

Визначення функції як напрямку дії (впливу) кого- чи чого-небудь сформулювалося ще в радянській доктрині права. Наприклад, С.С. Алексєєв зазначав, що функції права – це напрями його впливу з впорядкування суспільних відносин [1, с. 191]. По-перше, сам процес впорядкування чи організації суспільних відносин можна розглядати як напрям впливу права. Тобто функція впорядкування (іншими словами, організаційна функція) полягає у тому, що право здійснює організаційний вплив на суспільні відносини. По-друге, визначення, запропоноване С.С. Алексєєвим, ігнорує результат впливу як один із обов'язкових

елементів будь-якої функції. Отже, маємо справу з ідеалістичним сприйняттям ролі права у суспільстві, коли достатньо визначитись з напрямом впливу, щоб закони та підзаконні акти виконувались у суспільстві. Поняття «функція» не має бути мертвою теоретичною конструкцією, про яку є розгалужені уявлення у науковців-юристів, але яка ні в правотворчій, ні в правозастосовній сферах не використовується, бо це поняття сприймається юристами-практиками як міфічний термін (тобто як вигадка).

У сучасних дослідженнях визначення функції як напряму дії чи впливу набуло розвитку. Саме визначення ускладнюється та стає більш громіздким, але в ньому незмінним залишається підхід, згідно з яким функція – це напрям дії чи впливу. Наприклад, Ю.В. Пирожкова стверджує, що існує багато визначень функцій адміністративного права, всі вони є обґрунтованими та затребуваними наукою і практикою. Водночас серед чисельних визначень вона пропонує розглядати функцію адміністративного права як вектор (цілеспрямований напрям) впливу адміністративного права на суспільні відносини, що направлений на досягнення бажаного, запрограмованого результату [2, с. 394].

Слід зазначити, що Ю.В. Пирожкова на відміну від С.С. Алексеєва:

– звернула увагу на необхідність розгляду результату як одного із важливих понять, яке характеризує функції адміністративного права. Саме тому у визначенні функції вчена використовує словосполучення «запрограмований результат»;

– використала системний підхід як до самих функцій адміністративного права, так і до адміністративного права як системи нормативно-правових норм. Це дозволило їй, по-перше, запропонувати багаторівневу систему функцій адміністративного права, по-друге, окремо виділити та охарактеризувати не тільки функції адміністративного права, а й функції правових інститутів адміністративного права та адміністративно-правових норм як елементів системи адміністративного права [2, с. 186].

У сучасній юридичній літературі можна знайти праці, в яких з часом мало що змінилося при визначенні функцій права. Наприклад, Н.В. Іванюта пропонує функції господарського процесуального права визначати як «<...> певні напрями впливу господарських процесуальних норм, зумовлених суспільними відносинами з вирішення господарських спорів та інших правових питань, які в результаті забезпечення функціональних зв'язків між об'єктами господарського процесуального права та іншими його правовими компонентами спрямовані на певний результат в межах здійснення справедливого судового захисту порушених, невизнаних або оскаржуваних прав і охо-

ронуваних законом інтересів фізичних та юридичних осіб» [3, с. 33]. Слід підкреслити той факт, що Н.В. Іванюта у своєму визначенні теж звернула увагу на необхідність розгляду результату як одного із важливих понять, яке характеризує функції господарського процесуального права. Проте до запропонованого визначення є суттєві зауваження.

По-перше, визначення функцій господарського процесуального права є занадто громіздким і містить зайві судження та висновки. Наприклад, авторка стверджує, що господарські процесуальні норми зумовлені суспільними відносинами з вирішення господарських спорів та інших правових питань. Існування всіх норм права (норми адміністративного процесуального права не є в цьому контексті винятками) зумовлене суспільними відносинами. Пояснюється це постулатом із теорії права, який проголошує: «Система права є об'єктивною». Наприклад, О.В. Сурілов зазначає, що система права є об'єктивною, оскільки вона визначається структурою предмета правового регулювання, тобто суспільними відносинами, які теж мають об'єктивний характер [4, с. 218]. Отже, визначення побудоване так, що суб'єкт, який знайомиться з ним, постійно відволікається на судження, що вже давно визначені в теорії права та сприймаються як аксіоми. При цьому сутність функцій господарського процесуального права так і не була розкрита.

По-друге, у визначенні відбулося ототожнення функцій господарського процесуального права як цілісної системи і функцій господарських процесуальних норм як одного із найменших елементів цієї системи. Це свідчить про те, що Н.В. Іванюта не розглядає у науково-дослідній роботі господарське процесуальне право як систему. Тому, на жаль, весь аналіз функцій звівся до характеристики зовнішніх проявів господарського процесуального права.

По-третє, багато функцій, які притаманні національному праву загалом як соціальному явищу (наприклад, політична, економічна, інформаційна тощо), розглядаються на рівні окремої галузі права. Ці функції притаманні всім галузям права без якихось значних відмінностей, а тому повинні досліджуватись на рівні теорії держави та права. На галузевому рівні необхідно розглядати лише ті функції, які реалізуються лише однією галузю права чи реалізуються декількома галузями, але кожна із них має суттєві особливості в реалізації тієї самої функції. Подібний підхід було використано і в дисертації Ю.В. Пирожкової, яка цілий розділ присвятила характеристиці загальносоціальних функцій адміністративного права (економічна, політична, соціально-культурна), але інноваційних і революційних висновків у цьому розділі дисертації запропоновано не було [2, с. 369–371].

Отже, не дивно, що визначення функцій державно-правових явищ через використання словосполучення «напряму дії чи впливу» піддається постійній критиці. Наприклад, ще у 80-х роках минулого століття представники цивільного права зазначали, що судження про напрями впливу прав без вказівки конкретних об'єктів та результатів такого впливу виявляються неможливими для перевірки та мають абстрактний характер [5, с. 13].

Більш послідовно ця концепція критикується у працях О.М. Миколенко. Вчена зазначає, що такий підхід до функцій адміністративного чи адміністративно-деліктного права не дає можливості теоретичні положення науки адміністративного права перенести у правотворчу і правозастосовну сфери, тому пропонує розглядати функції адміністративно-деліктного права як єдність трьох самостійних понять – «ціль правового регулювання», «правові засоби досягнення цих цілей», «результат, який був отриманий і який повинен відповідати поставленим цілям» [6, с. 264–265]. Погоджуючись з думками О.М. Миколенко, вважаємо, що відсутність практично-прикладного значення – це не єдиний недолік визначення функцій державно-правових явищ через використання словосполучення «напряму дії чи впливу».

Наприклад, при розгляді функцій адміністративного процесу ця концепція була б малоефективною з таких причин:

- вона не розглядає державу, право, державний орган чи галузь права, які реалізують відповідні функції, як системне явище, де кожний елемент системи приймає участь у реалізації загальних функцій шляхом виконання своїх внутрішніх системних функцій. Саме тому важливо визначитись із поняттям «адміністративний процес» як із системним явищем. У юридичній науці відомі випадки, коли адміністративний процес ототожнювався, по-перше, з адміністративним процесуальним правом і визначався як система адміністративних процесуальних норм, по-друге, з правовідносинами, що складаються під час здійснення адміністративного судочинства (структура правовідносин складається із трьох елементів – суб'єкта, об'єкта та змісту), по-третє, з формою діяльності органу держави, яка має етапну реалізацію (структура адміністративного процесу складається із проваджень, стадій, етапів та окремих процесуальних дій);

- вона зосереджена на зовнішніх проявах системного явища й ігнорує: а) його внутрішні зв'язки; б) вплив кожного із елементів системи на реалізацію функцій системи в цілому; в) особливості реалізації специфічних функцій окремими елементами всередині системи. Наприклад, якщо адміністративний процес розглядати як форму діяльності судової гілки влади, то доречно буде говорити про елементи, що становлять внутріш-

ню структуру адміністративного процесу, та про функції, які притаманні певному виду провадження чи стадії адміністративного судочинства;

- вона має лише інтуїтивну основу і позбавлена науково-методологічного підґрунтя. Це призводить до того, що теоретичні напрацювання неможливо перенести у практично-прикладну площину і вони сприймаються як міфічні знання (тобто як вигадка).

На підставі проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. Визначення функції як напряму дії чи впливу державно-правового явища є найбільш розповсюдженим науковим підходом в юридичній літературі, який використовується, наприклад, під час характеристики держави, права, державного органу, галузі права тощо. Науковці ж, які досліджують функції окремого правового явища, часто уникають дискусій щодо визначення змісту поняття «функція» і беруть за основу науковий підхід, найбільш розповсюджений в юридичній науці. Результат будь-якої наукової праці залежить від термінології, яка лежить в основі дослідження. Тому важливо, щоб приєднання автора до однієї із представлених в юридичній науці думок не аргументувалось лише тим, що цей науковий підхід чи концепція є найбільш розповсюдженими в юридичній науці.

2. Розглянута концепція має такі суттєві недоліки:

- а) вона не розглядає державу, право, державний орган чи галузь права, які реалізують відповідні функції, як системне явище, де кожний елемент системи приймає участь у реалізації загальних функцій шляхом виконання своїх внутрішніх системних функцій;

- б) вона зосереджена на зовнішніх проявах системного явища й ігнорує його внутрішні зв'язки, вплив кожного із елементів системи на реалізацію функцій системи в цілому, особливості реалізації специфічних функцій окремими елементами всередині системи;

- в) вона має лише інтуїтивну основу і позбавлена науково-методологічного підґрунтя. Це призводить до того, що теоретичні напрацювання неможливо перенести у практично-прикладну площину, тому знання про функцію сприймаються як міфічні (тобто як вигадка).

### Література

1. Алексеев С.С. Общая теория права : учебник. В 2 т. Т. 1. Москва : Юрид. лит., 1981. 361 с.
2. Пирожкова Ю.В. Теория функций административного права : дис. ... докт. юрид. наук ; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2017. 543 с.
3. Сурилов А.В. Теория государства и права : учеб. пособие. Киев ; Одесса : Высшая школа, 1989. 439 с.
4. Пугинский Б.И. Функции гражданско-правовых средств. *Вестник МГУ*. 1980. № 1. С. 12–14.



5. Миколенко О.М. Функції адміністративно-деліктного права (теоретико-правовий аспект): дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право»; Запорізький національний університет. Запоріжжя, 2018. 484 с.

### Анотація

*Гуть Н. Ю.* Вплив державно-правових явищ на зовнішнє середовище у контексті визначення функцій адміністративного процесу. – Стаття.

У роботі характеризується один із розповсюджених в юридичній науці підходів, який визначає функцію як напрям дії чи впливу державно-правового явища. Зазначається, що більшість науковців, які досліджують функції, часто уникає дискусій щодо визначення змісту поняття «функція» і бере за основу науковий підхід, найбільш розповсюджений в юридичній науці. Констатується, що результат будь-якої наукової праці залежить від термінології, яка покладена в основу дослідження. Тому важливо, щоб приєднання автора до однієї із представлених в юридичній науці думок не аргументувалось лише тим, що цей науковий підхід чи концепція є найбільш розповсюдженими в юридичній науці. Науковий підхід, згідно з яким функція визначається як напрям дії чи впливу державно-правового явища, має суттєві недоліки. По-перше, він не розглядає державу, право, державний орган чи галузь права, які реалізують відповідні функції, як системне явище, де кожен елемент системи приймає участь у реалізації загальних функцій шляхом виконання своїх внутрішніх системних функцій. По-друге, він зосереджує увагу на зовнішніх проявах системного явища й ігнорує: 1) його внутрішні зв'язки; 2) вплив кожного із елементів системи на реалізацію функцій системи в цілому; 3) особливості реалізації специфічних функцій окремими елементами всередині системи. По-третє, науковий підхід, що аналізується у статті, має лише інтуїтивну основу і позбавлений науково-методологічного підґрунтя. Це призводить до того, що теоретичні напрацювання неможливо перенести у практично-прикладну площину, тому знання про функцію сприймаються як міфічні (тобто як вигадка).

*Ключові слова:* адміністративний процес, функція як категорія адміністративного права, вплив державно-правових явищ, функції адміністративного процесу.

### Summary

*Hut N. Yu.* Influence of state and legal phenomena on the external environment in the context of determining the functions of the administrative process. – Article.

The work characterizes one of the approaches widely used in legal science, which defines function as the direction of action or influence of the state-legal phenomenon. It is noted that most scholars who study functions often avoid discussions about defining the meaning of the concept of “function” and take as their basis the scientific approach most widely used in legal science. It is stated that the result of any scientific work depends on the terminology that underlies the study. It is therefore important that the author’s attachment to one of the views presented in legal science is not justified by the fact that this scientific approach or concept is the most widespread in legal science. The scientific approach according to which a function is defined as a direction of action or influence of a state-legal phenomenon has significant disadvantages. First, it does not consider a state, a law, a public authority or a branch of law that performs relevant functions as a systemic phenomenon, where every element of the system participates in the implementation of general functions by performing its internal systemic functions. Second, it focuses on the external manifestations of the systemic phenomenon and ignores: 1) its internal connections; 2) the influence of each of the elements of the system on the implementation of the functions of the system as a whole; 3) features of implementation of specific functions by individual elements in the middle of the system. Third, the scientific approach analyzed in the article has only an intuitive basis and is devoid of scientific and methodological basis. This leads to the fact that theoretical developments can not be transferred to the practically applied plane, knowledge of the function is perceived as mythical (i.e., as a fiction).

*Key words:* administrative process, function as a category of administrative law, influence of state-legal phenomena, functions of administrative process.

УДК 343.535

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).196](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).196)**Ю. В. Ключик***аспірант кафедри кримінального права  
Інституту права імені Володимира Сташиса  
Класичного приватного університету***ДО ПРОБЛЕМИ КВАЛІФІКАЦІЇ ЗЛОЧИНУ, ПЕРЕДБАЧЕНОГО СТ. 220-2 КК УКРАЇНИ**

Однією з найсуттєвіших проблем України є слабкість та нестійкість її фінансової системи, що потребує ефективної кримінально-правової охорони. Користуючись нестабільністю політичної обстановки у державі, активізувалися особи, які вчиняють злочини у сфері господарської діяльності, що становлять велику суспільну небезпеку для економіки будь-якої держави. Особливо їй підкошують випадки кримінального банкрутства, які останнім часом почастишали.

Проблемам кримінальної відповідальності за злочини у сфері банкрутства присвячували свої роботи такі вчені, як П.П. Андрушко, І.Н. Бенедисюк, Н.О. Гуторова, Є.М. Васілін, О.О. Дудоров, О.Є. Звірко, А.М. Клочко, В.М. Кирилко, І.А. Клепицький, Б.Н. Колб, М.Й. Коржанський, О.О. Круглова, Н.А. Лопашенко, В.Н. Лук'янов, Н.М. Ляпунова, І.Ю. Михалєв, М.І. Мельник, Р.О. Мовчан, О.І. Перепелиця, А.М. Ришелюк, В.В. Сташис, Є.Л. Стрельцов, М.В. Талан, В.Я. Тацій, М.І. Хавронюк, І.О. Харь. Проте деякі питання щодо кваліфікації цих злочинів залишаються остаточно не вирішеними та потребують подальшого наукового пошуку. Певну складність становить кваліфікація злочину, передбаченого ст. 220-2 Кримінального кодексу України (далі – КК України).

**Метою статті** є дослідження актуальних питань щодо кваліфікації фальсифікації фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи як злочинів у сфері банкрутства.

У науці кримінального права під кваліфікацією розуміють юридичну оцінку злочину і встановлення (застосування) тієї кримінально-правової норми, яка найбільш повно описує ознаки цього злочину [1, с. 5]. Ознаки (елементи) злочинного діяння охоплюються поняттям «склад злочину». До цих ознак (елементів) належать такі: об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт та суб'єктивна сторона злочину. Тобто кваліфікація злочинного діяння «Фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи» (ст. 220-2 КК України) – це

встановлення повноти відповідності його ознак ознакам норми, яка передбачає відповідальність за вчинення саме цього злочину.

Відповідно до ст. 220-2 КК України «Фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи» кримінально караним є діяння, яке полягає у внесенні змін до документів або реєстрів бухгалтерського обліку або внесенні у звітність фінансової установи завідомо неповних або недостовірних відомостей про угоди, зобов'язання, майно установи, у тому числі те, яке перебуває в довірчому управлінні, чи про фінансовий стан установи, у підтвердженні такої інформації, наданні такої інформації Національному банку України, опублікуванні чи розкритті такої інформації в порядку, визначеному законодавством України, якщо ці дії були вчинені з метою приховування ознак банкрутства чи стійкої фінансової неспроможності або підстав для обов'язкового відкликання (анулювання) у фінансової установи ліцензії або визнання її неплатоспроможною [2].

Фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи є одним із злочинів у сфері господарської діяльності. Визначаючи поняття та систему вказаних злочинних діянь, можна зазначити родовий та видовий об'єкти злочину, передбаченого ст. 220-2 КК України.

У теорії кримінального права об'єкт злочину характеризується як певні суспільні відносини (тобто відносини та зв'язки, що встановлюються між людьми в процесі життєдіяльності) [3, с. 43], на які зазіхає той чи інший злочин. Відповідно до вертикальної класифікації виділяються загальний, родовий, видовий та безпосередній об'єкти злочинів, а за горизонтальною класифікацією – безпосередній основний та безпосередній додатковий (обов'язковий чи факультативний) [3, с. 47–49].

Що стосується поняття, сутності та системи господарських злочинів, то можна зазначити, що підходить до вирішення зазначених питань у вітчизняній правовій доктрині є неоднозначними. Так М.Й. Коржанський характеризував

розглядувані злочини як зазіхання на суспільні відносини, що утворюють систему господарювання і визначають порядок виробництва, розподілу і використання матеріальних цінностей, благ і природних ресурсів [1, с. 289]. При цьому науковець не систематизував господарські злочини, а брав за основу їх розподіл у КК України, а також не вказував на можливість реалізації підприємницької діяльності.

В.М. Стратонов та О.С. Сотула визначають злочини у сфері господарської діяльності як передбачені кримінальним законодавством суспільно небезпечні діяння, що зазіхають на суспільні відносини, які складаються щодо виробництва, розподілу, обміну та споживання благ та послуг. При цьому як родовий об'єкт даних злочинів вказується група однорідних і взаємопов'язаних суспільних відносин у процесі нормальної господарської діяльності з виробництва, розподілу, обміну та споживання благ та послуг [4, с. 259]. Науковці поділяють господарські злочини на дев'ять основних груп: 1) злочини у сфері грошового обігу, валютного регулювання та валютного контролю (ст. ст. 199, 200, 207–209, 214); 2) злочини у сфері мобілізації коштів до бюджетів та державних цільових фондів (ст. ст. 202, 204, 212, 212-1); 3) злочини у сфері розподілу і використання бюджетних коштів (ст. ст. 210, 211); 4) злочини у сфері обігу державного комунального майна (ст. ст. 233–235); 5) злочини у сфері забезпечення свободи господарської діяльності, недопущення монополізму і недобросовісної конкуренції (ст. ст. 206, 228, 229, 231–232); 6) злочини у сфері забезпечення прав і законних інтересів споживачів товарів і послуг (ст. ст. 217, 225–227); 7) злочини у сфері виготовлення і використання документів у господарській діяльності (ст. ст. 215, 216, 223, 224); 8) злочини, які вчинюються у процесі банкрутства суб'єктів господарської діяльності (ст. ст. 218–221); 9) інші злочини у сфері господарської діяльності (ст. ст. 201, 203, 205, 222, 231) [4, с. 260]. Далеко не всі з зазначених злочинів полягають саме у зазіханні на суспільні відносини щодо виробництва, розподілу, обміну та споживання благ та послуг. Прикладом можуть слугувати злочинні діяння, які зазіхають на бюджетну систему України.

Як передбачені кримінальним законодавством суспільно небезпечні зазіхання на врегульовані державою відносини у сфері господарської (підприємницької) діяльності з виробництва суб'єктами господарювання товарів та іншої продукції, виконання робіт, надання послуг та зазіхання на фінансову діяльність держави визначав господарські злочини П.П. Андрушко [5, с. 29]. Характеризуючи розглядувані злочини, автор виділяє серед них окремо такі, що зазіхають на фінансову діяльність, тоді як остання не охоплюється родовим об'єктом даних зазіхань.

Як родовий об'єкт злочинів, включених до сьомого розділу Особливої частини КК України, В.Я. Тацій, В.М. Кириченко та О.І. Перепелиця вказують суспільні відносини у сфері господарської діяльності, зміст яких характеризується тим, що вони виникають з приводу виробництва, розподілу, обміну та споживання товарів, робіт і послуг [6, с. 185]. Класифікуючи господарські злочини, науковці виділяють такі групи: 1) злочини у сфері кредитно-фінансової, банківської і бюджетної сфери України (ст. ст. 199, 200, 201, 204, 207, 208, 210, 211, 212, 212-1, 215, 216); 2) злочини у сфері підприємництва, конкурентних відносин та іншої діяльності суб'єктів господарювання (ст. ст. 202, 203, 203-1, 205, 206, 209, 209-1, 213, 214, 228, 229, 231, 232); 3) злочини у сфері банкрутства (ст. ст. 218, 219, 220, 221); 4) злочини у сфері використання фінансових ресурсів та обігу цінних паперів (ст. ст. 222, 223, 223-1, 223-2, 224, 232-1, 232-2); 5) злочини у сфері обслуговування споживачів і захисту їхніх прав (ст. ст. 217, 225, 226, 227); 6) злочини у сфері приватизації державного і комунального майна (ст. ст. 233, 234, 235) [6, с. 186–187]. У даному випадку, на наш погляд, доцільніше було б розділити перший пункт на злочини у сфері кредитно-фінансової та злочини у сфері бюджетної системи України.

Узагальнюючи наведене, можна дійти висновку щодо родового об'єкту розглядуваних злочинів, а також фальсифікації фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи. Отже, господарські злочини зазіхають на суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації господарської (підприємницької) діяльності з виробництва, розподілу, обміну та споживання продукції або благ, надання послуг та виконання робіт.

Як видовий об'єкт злочину, передбаченого ст. 220-2 КК України, слід вказати суспільні відносини у сфері виконання суб'єктами господарювання або фінансовими установами своїх фінансових зобов'язань. У такому разі безпосередній об'єкт злочину збігається з видовим. Оскільки реалізація об'єктивної сторони розглядуваного злочину полягає, зокрема, у внесенні змін до документів або реєстрів бухгалтерського обліку або внесенні у звітність фінансової установи завідомо неповних або недостовірних відомостей, то додатковими і обов'язковими об'єктами даного злочинного діяння мають виступати інтереси та нормальна діяльність вказаної фінансової установи чи суб'єкта господарювання.

Більшість злочинів у сфері господарської діяльності є предметною. Відповідно до змісту ст. 220-2 КК України предметами фальсифікації фінансових документів та звітності фінансової

організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи є такі фінансові документи та документи щодо звітності фінансової організації:

- 1) документи бухгалтерського обліку;
- 2) реєстри бухгалтерського обліку;
- 3) документи (у будь-якій формі) щодо звітності фінансової установи.

Фінансово-господарська діяльність організації супроводжується виконанням численних операцій. З цією метою застосовується елемент методу бухгалтерського обліку документації, тобто основний спосіб спостереження за господарською діяльністю організації, спосіб її первинного контролю. Документування є першим етапом бухгалтерського обліку, від якості, достовірності, повноти та оперативності якого залежить увесь процес обліку.

Відповідно до п. 44.1 ст. 44 Податкового кодексу України для цілей оподаткування платники податків зобов'язані вести облік доходів, витрат та інших показників, пов'язаних з визначенням об'єктів оподаткування та/або податкових зобов'язань, на підставі первинних документів, реєстрів бухгалтерського обліку, фінансової звітності, інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою податків і зборів, ведення яких передбачене законодавством.

Документ – це матеріальний носій інформації, що засвідчує факт здійснення господарської операції. Бухгалтерський документ розуміють як інформаційну основу бухгалтерського обліку, що включає первинні документи, облікові реєстри, форми звітності [7, с. 11].

Первинним документом є документ, який містить відомості про господарську операцію та підтверджує її здійснення (ст. 1 Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» від 16.07.1999 р. № 996-XIV) [8].

Облікові реєстри – це носії спеціального формату (паперові, електронні) у вигляді відомостей, ордерів, книг, журналів, машинограм тощо, призначені для хронологічного, систематичного або комбінованого нагромадження, групування та узагальнення інформації з первинних документів, що прийняті до обліку [9].

До основних форм звітності належать такі: фінансова, податкова звітність, звітність з ЄСВ (єдиного соціального внеску), звітність з пенсійного збору, статистична звітність.

Реєстри бухгалтерського обліку – це носії інформації спеціального формату і будови, призначені для реєстрації, групування і узагальнення господарських операцій, оформлених відповідними первинними документами [10, с. 48].

З об'єктивного боку злочин, відповідальність за який встановлюється у ст. 220-2 КК України, виражається у таких формах:

1) внесення змін до документів або реєстрів бухгалтерського обліку. Під таким внесенням слід розуміти будь-яку фальсифікацію останніх. Можна зазначити, що таке діяння має ознаки спеціального виду підроблення документів (ст. 358 або ст. 366 КК України). Внесення вказаних змін полягає у внесенні в дійсний офіційний документ (реєстр) даних, що не відповідають дійсності повністю або частково. Оскільки внесення таких змін є одним зі способів реалізації об'єктивної сторони даного злочину, вчинення зазначених дій повністю охоплюється ст. 220-2 та не потребує додаткової кваліфікації за ст. 366 КК України;

2) внесення у звітність фінансової установи завідомо неповних або недостовірних відомостей про угоди, зобов'язання, майно установи, у тому числі те, яке перебуває в довірчому управлінні, чи про фінансовий стан установи. У цьому контексті недостовірною інформацією – це така інформація, що повністю або частково не відповідає дійсності. Неповні відомості – це відомості, які містять часткову інформацію, що перекручує зміст документа та спотворює факти;

3) підтвердження зазначеної інформації. Таке підтвердження має носити офіційний характер;

4) надання такої інформації Національному банку України (передача у визначеному законодавством України порядку);

5) опублікування даної інформації (таке опублікування має здійснюватись в офіційному виданні);

6) розкриття зазначеної вище інформації (якщо зазначені дії було вчинено в порядку, визначеному законодавством України).

Злочин, передбачений ст. 220-2 КК України, належить до злочинів з формальним складом. Він вважається закінченим з моменту вчинення дій, які полягають у внесенні змін до документів або реєстрів бухгалтерського обліку або внесенні у звітність фінансової установи завідомо неповних або недостовірних відомостей про угоди, зобов'язання, майно установи, у тому числі те, яке перебуває в довірчому управлінні, чи про фінансовий стан установи, у підтвердженні такої інформації, наданні такої інформації Національному банку України, опублікуванні чи розкритті такої інформації в порядку, визначеному законодавством України, незалежно від того, чи настали якісь суспільно небезпечні наслідки вчиненого.

Попри те, що законодавець у диспозиції ст. 220-2 прямо не вказує на можливість вчинення розглядуваного злочину спеціальним суб'єктом, до такого висновку можливо дійти шляхом тлумачення закону. Здійснити внесення змін до документів або реєстрів бухгалтерського обліку або внесення у звітність фінансової установи завідомо неповних або недостовірних відомостей про угоди, зобов'язання, майно установи, у тому числі

те, яке перебуває в довірчому управлінні, чи про фінансовий стан установи, підтвердження такої інформації, надання такої інформації Національному банку України, опублікування чи розкриття такої інформації в порядку, визначеному законодавством України, може особа, яка має на те хист та можливості. Суб'єктом злочину, передбаченого ст. 220-2 КК України, може виступати осудна особа, яка досягла 16-річного віку та є засновником чи учасником суб'єкта господарської діяльності (юридичної особи) або фінансової установи чи його службовою особою (наприклад, директор, головний бухгалтер), інша особа, службовими чи професійними обов'язками якої охоплюється здійснення зазначених вище дій.

З суб'єктивного боку даний злочин вчиняється винятково з прямим умислом. Винна особа усвідомлює, що вчиняє внесення змін до документів або реєстрів бухгалтерського обліку або внесення у звітність фінансової установи завідомо неповних або недостовірних відомостей про угоди, зобов'язання, майно установи, у тому числі те, яке перебуває в довірчому управлінні, чи про фінансовий стан установи, підтвердження такої інформації, надання такої інформації Національному банку України, опублікування чи розкриття такої інформації в порядку, визначеному законодавством України. Така особа розуміє, що це діяння є суспільно небезпечним. Про навмисний характер дій винного свідчить зазначений у диспозиції ст. 220-2 КК України термін «завідомо» (внесення завідомо неповних або недостовірних відомостей).

Обов'язковою ознакою суб'єктивної сторони фальсифікації фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи є наявність у винного спеціальної мети вчинення даного злочину – приховати ознаки банкрутства чи стійкої фінансової неспроможності або підстав для обов'язкового відкликання (анулювання) у фінансової установи ліцензії, визнання її неплатоспроможною.

Мотиви вчинення розглядуваного злочину можуть бути різними і на кваліфікацію не впливають.

Отже, на основі зазначеного вище можна дійти висновку, що чітке та правильне визначення кримінально-правових ознак злочину «Фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи» сприятиме його правильній кваліфікації працівниками відповідних державних органів під час реалізації ними своїх службових повноважень.

### Література

1. Коржанський М.Й. Кваліфікація злочинів : навчальний посібник. Київ : Атака. 2007. 592 с.
2. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-03. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Кримінальне право України. Загальна та Особлива частини : навчальний посібник / за заг. ред. В.М. Стратонова. Київ : Істина. 2007. 400 с.
4. Кримінальне право України. Загальна та особлива частина. : навчальний посібник / за заг. ред. В.М. Стратонова. Київ : Істина. 2007. 400 с.
5. Андрушко П.П. Злочини у сфері господарської діяльності за чинним кримінальним кодексом: проблеми систематизації, криміналізації та декриміналізації. *Підприємництво, господарство і право*. 1998. № 12. С. 18–25.
6. Кримінальне право України. Особлива частина : підручник / Ю.В. Баулін, В.І. Борисов, В.І. Тютюгін та ін. ; За ред. В.В. Сташиса, В.Я. Тація. 4-те вид., переробл. і допов. Харків : Право. 2010. 608 с.
7. Тігова Т.М., Селіверстова Л.С., Процюк Т.Б. Аналіз фінансової звітності : навч. посіб. Київ : Центр учбової літератури. 2012. 268 с.
8. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : Закон України від 16.07.99 р. № 996-XIV. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 1999. № 40. ст. 365. URL: [https://taxlink.ua/ua/normative\\_acts/zakon-ukraini-pro-byhgalterskij-oblik-ta-finansovy/](https://taxlink.ua/ua/normative_acts/zakon-ukraini-pro-byhgalterskij-oblik-ta-finansovy/).
9. Про затвердження Положення про документальне забезпечення записів у бухгалтерському обліку : Наказ Міністерства фінансів України. 24.05.1995. № 88 (зі змінами, внесеними згідно з наказами Міністерства фінансів). URL: <https://zakon.rada.gov.ua>.
10. Білуха М.Т. Теорія бухгалтерського обліку. Київ, 2000. 692 с.

### Анотація

**Ключик Ю. В. До проблеми кваліфікації злочину, передбаченого ст. 220-2 КК України. – Стаття.**

Статтю присвячено кримінально-правовому аналізу складу злочину «Фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи» як одного із злочинів у сфері банкрутства та проблемам його кваліфікації.

Досліджуються актуальні питання щодо кваліфікації фальсифікації фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи як злочинів у сфері банкрутства.

Наведено класифікацію злочинів, пов'язаних з банкрутством, в системі злочинів у сфері господарської діяльності. Досліджено сутність та систему господарських злочинів.

Визначено родовий, видовий, безпосередній та додатковий об'єкти злочину «Фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи».

Встановлено, що родовими об'єктами даного злочину є суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації господарської (підприємницької) діяльності щодо виробництва, розподілу, обміну та споживання продукції або благ, надання послуг та виконання робіт; видовими та безпосередніми – суспільні відносини у сфері виконання суб'єктами господарювання або фінансовими установами своїх фінансових зобов'язань; додатковими й обов'язковими об'єктами є інтереси та нормальна діяльність фінансової установи чи суб'єкта господарювання.

Охарактеризовано предмет злочину, передбаченого ст. 220-2, його об'єктивну сторону та суб'єктивні ознаки.

У процесі проведеного дослідження автор доходить висновку, що чітке та правильне визначення кримінально-правових ознак злочину «Фальсифікація фінансових документів та звітності фінансової організації, приховування неплатоспроможності фінансової установи або підстав для відкликання (анулювання) ліцензії фінансової установи» сприятиме його правильній кваліфікації працівниками відповідних державних органів під час реалізації ними своїх службових повноважень.

**Ключові слова:** об'єктивні ознаки, суб'єктивні ознаки, предмет злочину, фінансові документи, реєстр

бухгалтерського обліку, фінансова установа, завідомо неповні відомості, завідомо недостовірні відомості.

### Summary

**Kliuchyk Yu. V. To problem of qualification of crime, envisaged by the article 220-2 of Criminal Code of Ukraine. – Article.**

The article is sanctified to the criminally legal analysis of corpus delict falsification of financial documents and accounting of financial organization, concealment of insolvency of financial institution or grounds for the review (cancellations) of license of financial institution, as one of crimes in the field of bankruptcy, and to the problems of his qualification.

Topical issues of qualification of falsification of financial documents and reporting of a financial organization, concealment of insolvency of a financial institution or grounds for revocation (license) of a financial institution's license as one of the bankruptcy crimes are investigated.

The classification of crimes related to bankruptcy in the system of crimes in the field of business activity. The essence and system of economic crimes are investigated.

Determined generic, specific, direct and additional objects of crime "Falsification of financial documents and reporting of a financial organization, concealment of insolvency of a financial institution or grounds for revocation (license) of a financial institution".

It is established that: the generic object of this crime is the social relations that arise in the course of the economic (business) activity in the production, distribution, exchange and consumption of products or goods, provision of services and performance of works; specific and direct – public relations in the sphere of performance by economic entities or financial institutions of their financial obligations; the additional mandatory is the interests and normal activities of the financial institution or entity.

The subject of the crime under Art. 220-2, its objective side and subjective features.

In the course of the research the author concludes that a clear and correct definition of the criminal-law features of the crime "Falsification of financial documents and reporting of a financial organization, concealment of insolvency of a financial institution or grounds for revocation (license) of a financial institution" will facilitate its proper qualification during the exercise of their official powers.

**Key words:** objective signs, subjective signs, article of crime, financial documents, register of record-keeping, financial institution, incomplete information, unreliable information.

УДК 342. 951:347.77  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).197](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).197)

**О. М. Коротун**  
кандидат юридичних наук, докторант  
Науково-дослідного інституту публічного права

## МЕТОДИ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ У СФЕРІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОХОРОНИ ПРАВ СУБ'ЄКТІВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

Нагальною науковою і практичною проблемою є розкриття особливостей адміністративно-правового забезпечення охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності, яке під впливом правотворчих дій з прикладних аспектів характеризуються низкою проблем у правозастосуванні, не останнє місце серед яких займає питання впливу норм адміністративного права на регулювання суспільних відносин у сфері охорони та захисту прав власників об'єктів права інтелектуальної власності.

Серед забезпечувального блоку реалізації адміністративно-правових та організаційних методів у сфері забезпечення охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності важливе значення мають характерні особливості специфічної діяльності публічної адміністрації, яка через реалізацію функційних повноважень здійснює за допомогою визначених нормативно-правових актів управлінську діяльність. Забезпечення досягнення бажаного – охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності, інших учасників правовідносин у цій сфері (громадян, юридичних осіб, держави) – здійснюється винятково в рамках закону і передбачає вжиття юридичних заходів впливу (в тому числі й примусових).

Дослідженням методів державного управління займалися такі вчені-адміністративісти, як Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, Т.О. Коломєць, Ю.І. Кругул, О.П. Світличний, С.Г. Стеценко. Однак питання методів управлінської діяльності у сфері інтелектуальної власності є малодослідженими в юридичній науці, що й зумовлює актуальність цієї статті.

**Мета статті** полягає у дослідженні методів управлінської діяльності та розкритті шляхів здійснення цілеспрямованого впливу такої діяльності на сферу забезпечення охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності.

Державний вплив щодо впорядкування суспільних відносин у досліджуваній сфері здійснюється відповідно до встановлених нормами адміністративного права прав і обов'язків, проте сучасні тенденції правового регулювання не завжди враховують об'єктивну закономірність щодо забезпечення належної охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності, права яких мають відношення до окремих правових режимів об'єктів інтелектуальної власності. Законодавець, який виступає

гарантом забезпечення охорони прав інтелектуальної власності, не завжди враховує практичний складник цієї проблеми.

Отже, діяльність публічної адміністрації у сфері забезпечення охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності виявляється у конкретних взаємозв'язках, завдяки яким управлінська діяльність набуває певних форм і методів. Для розкриття специфіки діяльності публічної адміністрації необхідно проаналізувати обов'язковий атрибут їх діяльності – методи управління. Загалом же варто наголосити на тому, що специфіка діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності зумовлюється як кількістю прав власників об'єктів інтелектуальної власності, так і значною кількістю цих об'єктів. Це зумовлює специфічні адміністративно-правові методи діяльності.

Крім форм управлінської діяльності, нормативно-правовий блок передбачає реалізацію адміністративно-правових та організаційних методів забезпечення охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності. За допомогою норм адміністративного права закріплюються повноваження публічної адміністрації, права і обов'язки учасників правовідносин у сфері інтелектуальної власності. У межах визначеної компетенції публічна адміністрація для виконання поставлених завдань використовує адміністративно-правові методи. Внаслідок значної кількості суб'єктів публічної адміністрації у сфері інтелектуальної власності та об'єктів адміністративно-правової охорони методи управління теж є різноманітними, що не виключає наявності у них загальних рис.

Найбільш характерними рисами для методів управління є такі: 1) способи впливу виконавчого органу (посадової особи) на підпорядкований йому орган та громадян; 2) вираження державного публічного інтересу, керівної ролі держави; 3) способи досягнення мети; 4) способи організації, прийоми здійснення функцій, що виникають в процесі здійснення спільної діяльності; 5) способи реалізації компетенції [1, с. 146–147].

У юридичній літературі під методами адміністративного права розуміють способи та прийоми цілеспрямованого впливу норм адміністративного права на поведінку учасників адміністративно-правових відносин [2, с. 156]. На думку

О.П. Світличного, методи публічного управління інтелектуальною власністю є способами практичного здійснення органами виконавчої влади та їх посадовими особами владно-організаційного впливу на керовані об'єкти відповідно до наданих їм повноважень [3, с. 38].

Наявність схожих ознак дає підстави говорити, однак, про різні концептуальні підходи науковців до розкриття адміністративно-правових методів, які відображають взаємозв'язок керуючих і керованих підсистем через загальну категорію «методи адміністративного права», методи управління, державного управління, методи впливу суб'єктів публічної адміністрації, методи публічного управління. Вказані правові методи адміністративного інструментарію є актуальними в теорії адміністративного права, однак вони також найбільш влучно характеризують юридичну природу сучасного адміністративного права (методи управління публічної адміністрації).

У такому розумінні реалізація адміністративно-правових та організаційних методів у досліджуваній сфері здійснюється публічною адміністрацією в концентрованій формі. Методи управління публічної адміністрації характеризуються такими рисами: вони пов'язані з цільовим призначенням управлінської діяльності спеціально уповноважених державних органів, інших суб'єктів публічної адміністрації з метою практичної реалізації завдань і функцій держави у сфері охорони інтелектуальної власності, виражають владно-організаційний вплив на керований об'єкт шляхом використання адміністративно-правових форм і методів управління; як правильно поєднані методи управління публічної адміністрації вони створюють єдину взаємопов'язану систему способів впливу на керовані об'єкти; суб'єкти публічної адміністрації використовують адміністративний інструментарій (способи реалізації управлінської діяльності), виражають державно-владний характер, завжди маючи відповідні керовані об'єкти; реалізація адміністративно-правових форм управління залежать від правового статусу суб'єкта публічної адміністрації та особливостей керованого об'єкта (індивідуального або колективного, форм власності) через застосування різноманітних заходів впливу, в тому числі й адміністративного примусу.

Взявши за основу вищевикладені методи державного управління, здійснимо їх дослідження на прикладі діяльності окремих органів публічної адміністрації у сфері охорони інтелектуальної власності. У межах визначених нормативно-правовими актами повноважень публічна адміністрація використовує адміністративний інструментарій (способи реалізації управлінської діяльності), завжди маючи відповідні керовані об'єкти, які виражають державно-владний характер. Кожен

із органів публічної адміністрації в межах своєї компетенції приймає управлінське рішення, яке є обов'язковим для підпорядкованого органу управління. Водночас сфера державного управління інтелектуальною власністю охоплює широке коло різних об'єктів права інтелектуальної власності, що передбачає розмежування способів здійснення владно-організаційного впливу керуючих суб'єктів на підпорядковані їм суб'єкти публічної адміністрації та керовані об'єкти. Наприклад, якщо це стосується охорони права інтелектуальної власності на торговельну марку, інших об'єктів промислової власності, безпосередніми суб'єктами державного управління є Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку), Департамент інтелектуальної власності, Український інститут промислової власності, а якщо це стосується охорони авторського права або охорони суміжних прав, то такими суб'єктами є Мінекономрозвитку, Департамент інтелектуальної власності, державні інспектори з питань інтелектуальної власності. Кожен із вказаних суб'єктів публічної адміністрації займає своє місце в організаційній структурі забезпечення охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності відповідно до компетенції, визначеної нормативно-правовими актами.

Вказана сукупність суб'єктів публічної адміністрації являє собою розгалужену керівну систему суб'єктів публічної адміністрації у сфері охорони інтелектуальної власності. Наприклад, затвердивши уніфіковану форму акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності, та форму припису щодо усунення порушень, виявлених під час проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності, Мінекономрозвитку – суб'єкт управління, керуючись нормами спеціального законодавства у сфері охорони інтелектуальної власності, зобов'язує Департамент інтелектуальної власності забезпечити подання цього наказу в установленому законодавством порядку на державну реєстрацію [4]. У такому разі адресатами є підпорядковані Мінекономрозвитку державні інспектори з питань інтелектуальної власності. Це свідчить про те, що методи управління проявляються шляхом взаємодії суб'єктів управління.

Методи контролю і нагляду належать до загальних методів діяльності публічної адміністрації. Правильно поєднані методи управління публічної адміністрації створюють єдину взаємопов'язану систему способів впливу на керовані об'єкти. З використанням адміністративного ін-



струментарію (способів реалізації управлінської діяльності) та з наявності відповідних керованих об'єктів реалізація адміністративно-правових методів публічною адміністрацією залежать від правового статусу суб'єкта та особливостей керованого об'єкта (індивідуального або колективного). Від цього залежать особливості реалізації адміністративно-правових та організаційних методів у сфері забезпечення охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності, в тому числі й у сфері застосування адміністративного примусу.

У практичній діяльності публічної адміністрації, тобто у контексті відносин із учасниками правовідносин у сфері інтелектуальної власності, важливе місце посідають методи переконання і примусу, які, на думку А.Т. Комзюка, є найвагомими методами адміністративного права [5, с. 19].

З метою забезпечення охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності суб'єкти публічної адміністрації проводять різноманітні адміністративно-попереджувальні заходи, здійснюючи які, вони зобов'язані враховувати охоронну специфіку об'єктів інтелектуальної власності. Зокрема, таким заходом є реєстрація об'єктів права інтелектуальної власності на митниці, після чого митні органи на підставі даних реєстру вживають заходів щодо запобігання переміщенню через митний кордон України контрафактних товарів.

Наведене є свідченням того, що переважно адміністративно-попереджувальні заходи виражаються у вигляді певних обмежень і заборон. У разі необхідності суб'єкти публічної адміністрації застосовують адміністративний (державний) примус. Водночас ми вважаємо, що поєднання адміністративних методів як способів або засобів впливу на діяльність суб'єктів господарювання (особливо шляхом застосування методів нагляду (контролю) та економічних методів) дозволяє досягти більш дієвого ефекту на суб'єктів господарювання, діяльність яких пов'язана із об'єктами права інтелектуальної власності.

Проведене дослідження особливостей реалізації адміністративно-правових та організаційних методів у сфері забезпечення охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності свідчить про різноманіття методів адміністративно-правового регулювання правовідносин у сфері охорони інтелектуальної власності. Специфіка адміністративно-правових методів, що використовуються публічною адміністрацією, залежить від правового статусу суб'єкта публічної адміністрації, особливостей керованого об'єкта та специфіки охорони об'єктів права інтелектуальної власності.

Забезпечення охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності має в цьому аспекті свою специфіку, яка полягає в особливому об'єкті – об'єк-

ті права інтелектуальної власності. А це означає, що з огляду на специфіку охорони об'єктів права інтелектуальної власності об'єкт управління в одному випадку спроможний використовувати весь арсенал різноманітних адміністративно-правових методів, а в іншому випадку він обмежений у їх використанні.

Внаслідок значного різноманіття об'єктів права інтелектуальної власності, а також кількості суб'єктів права інтелектуальної власності – керованих об'єктів, що перебувають під впливом керуючих суб'єктів, методи управління теж є різноманітними. Ці методи залежать від цілей і завдань, які стоять перед суб'єктом публічної адміністрації. Методи управління, що виражають різні аспекти практичної діяльності різних суб'єктів публічної адміністрації, певною мірою залежать і від стану законодавчого регулювання охорони прав того чи іншого об'єкта права інтелектуальної власності, особливостей керованого об'єкта. Це надає широкий вибір різних адміністративно-правових методів.

Під адміністративно-правовими методами забезпечення охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності слід розуміти способи та прийоми безпосереднього і цілеспрямованого впливу суб'єктів публічної адміністрації (посадових осіб) на підставах закріпленої за ними компетенції та у встановлених межах і відповідній формі на підпорядковані їм органи та керовані об'єкти.

### Література

1. Адміністративне право України : підручник / Ю.П. Битяк, В.В. Багуцький, В. М. Гаращук та ін. ; за ред. Ю.П. Битяка. Харків : Право, 2001. 528 с.
2. Галунько В.В. Адміністративне право України : підручник : у 2-х т. Загальне адміністративне право. Академічний курс. Херсон : ХМД, 2013. Т. 1. 396 с.
3. Світличний О.П. Метод як один із елементів змісту управлінської діяльності у сфері інтелектуальної власності. *Науковий вісник Національного університету біоресурсів і природокористування України. Серія «Право»*. 2017. № 264. С. 33–38.
4. Про затвердження уніфікованої форми акта, складеного за результатами проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності, та форми припису щодо усунення порушень, виявлених під час проведення планового (позапланового) заходу державного нагляду (контролю) щодо дотримання суб'єктом господарювання вимог законодавства у сфері інтелектуальної власності : наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України № 96 від 29.01.2019 р. URL: <https://ips.ligazakon.net/document/view/RE33123?an=481>.
5. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації. Харків : Вид-во Нац. ун-ту. внут. справ. 2002. 336 с.

## Анотація

**Коротун О. М. Методи управлінської діяльності у сфері захисту прав інтелектуальної власності. – Стаття.**

Широкий аспект питань, пов'язаних з правовим захистом інтелектуальної власності, спонукає автора звернутися до різних теоретичних джерел. В основі правового спрямування цієї статті лежать концепції та доктринальні підходи представників адміністративного права до вирішення проблеми. З метою розкриття специфіки діяльності державного управління було проаналізовано обов'язковий їх атрибут – методи управління. Цікавим є те, що специфіка форм діяльності публічної адміністрації щодо забезпечення захисту прав інтелектуальної власності пов'язана з кількістю власників прав інтелектуальної власності та великою кількістю їх об'єктів. Це визначає конкретні адміністративно-правові методи діяльності.

Автор звертає увагу, що процес реалізації функцій державного управління передбачає впровадження адміністративно-правових та організаційних методів. З цією метою аналізуються такі аспекти діяльності: концептуальні підходи вчених до запровадження адміністративно-правових методів, що відображають взаємозв'язок керівної системи та керованої підсистеми; виконавча та адміністративна діяльність суб'єктів державного управління; нормативно-правові акти, що стосуються конкретної діяльності державного управління у сфері захисту інтелектуальної власності. На основі аналізу методів управлінської діяльності доведено, що за допомогою використання адміністративних інструментів (методів здійснення управлінської діяльності) та за наявності відповідних керованих об'єктів реалізація адміністративно-правових форм суб'єктом державного управління залежить від правового статусу суб'єкта та характеристики керованого об'єкта. Від цього залежать особливості реалізації адміністративно-правових та організаційних методів у галузі захисту прав інтелектуальної власності, у тому числі й із застосуванням адміністративного примусу. Методи управління, що виражають різні аспекти практичної діяльності різних суб'єктів державного управління, певною мірою залежать від стану законодавчого регулювання захисту прав інтелектуальної власності, особливостей керованого об'єкта, що дає широкий вибір використання різних видів адміністративно-правових методів.

Автор визначає поняття «адміністративно-правові методи забезпечення захисту прав інтелектуальної власності» як методи та прийоми прямого та свідомого впливу органів (службових осіб) державного управління на підставі визначеної компетенції.

**Ключові слова:** методи, управління, безпека, сутність, об'єкти, інтелектуальна власність.

## Summary

**Korotun O. M. Methods of management activity in the field of protection of intellectual property rights. – Article.**

The broad aspect of issues related to the legal protection of intellectual property prompts the author to turn to various theoretical sources, with the basis of the legal direction of this article are the concepts, concepts and doctrinal approaches of representatives of administrative law to solve the problem. In order to disclose the specifics of the activities of public administration, a mandatory attribute of their activity, management methods, has been analyzed. Attention is drawn to the fact that the specificity of the forms of public administration's activity in securing the protection of intellectual property rights is primarily due to the number of intellectual property right holders and the large number of their objects, which determines the specific administrative and legal methods of activity.

Attention is drawn to the fact that the process of implementation of public administration functions involves the implementation of administrative and legal and organizational methods. To this end, the following are analyzed: conceptual approaches of scientists to the discovery of administrative and legal methods, which reflect the relationship of the managed and managed subsystems; executive and administrative activities of public administration entities; normative-legal acts concerning the specific activity of public administration in the field of intellectual property protection. Based on the analysis of methods of management activity, it is proved that using administrative tools (methods of implementation of management activities) and always having the appropriate managed objects, the implementation of administrative and legal forms by the subject of public administration depend on the legal status of the subject and the characteristics of the managed object (individual or collective, ownership). The peculiarities of the implementation of administrative-legal and organizational methods in the field of protection of intellectual property rights, including the use of administrative coercion, depend on this. Management methods expressing different aspects of the practical activity of different entities of public administration depend to a certain extent on the state of legislative regulation of protection of the rights of an intellectual property right, the features of the managed object, which gives a wide choice of use of different types of administrative – legal methods.

The author defines the concept of “administrative and legal methods of ensuring the protection of intellectual property rights”, which means the methods and techniques of direct and deliberate influence of public administration entities (officials) on the grounds of their assigned competence, within the established limits and appropriate forms to their organs and managed objects.

**Key words:** methods, management, security, entities, objects, intellectual property.

УДК 342.951

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).198](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).198)**Ю. В. Кузьменко***доктор педагогічних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного права та адміністративного процесу  
Херсонського факультету  
Одеського державного університету внутрішніх справ*

## АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ: ПРОТИДІЯ ТА ЗАПОБІГАННЯ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ

Проблеми домашнього насильства сьогодні гостро постали не лише в Україні, а й у світі. Наприклад, в Німеччині у 2017 році кожних два-три дні фіксувалися випадки загибелі щонайменше однієї жінки від рук партнера або експарнера [2]; у Великій Британії у 2018 році зареєстровано 650 тисяч випадків домашнього насильства та знущань [1]; в Україні кожного року від рук партнерів гинуть 600 жінок [10].

Як бачимо, проблема пошуку шляхів протидії та запобігання насильству в сім'ї є сьогодні актуальною. Державна політика щодо боротьби із такими правопорушеннями ведеться цілеспрямовано та систематично. Постійно розширюється та удосконалюється законодавчий простір, де імплементується конструктивний вітчизняний досвід з новітньою ефективною європейською практикою.

У наукових розвідках вітчизняних вчених широке коло досліджень присвячене проблемам домашнього насильства. Зокрема, О. Стрельченко, Л. Шевченко присвятили свої дослідження порівняльно-правовому аспекту понять «домашнє насильство» і «насильство в сім'ї». В. Пивоваров, А. Ілляна здійснили криміналістичний аналіз законодавства про запобігання і протидію домашньому насильству. О. Простибоженко окреслював аспекти винесення заборонного та обмежувального приписів. М. Євсюкова, Г. Христова, О. Шаповалова висвітлювали судову практику, пов'язану з вчиненням насильства в сім'ї в Україні.

Мета статті – висвітлити адміністративний аспект діяльності Національної поліції щодо реалізації Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», розкрити шляхи вирішення зазначеної проблеми працівниками поліції.

Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» в правовому полі України достатньо новий (2017 р.). Цілком логічно, що його реалізація органами Національної поліції відбувається поступово.

Законодавчою нормою розширене коло осіб, відносно яких може вчинятися домашнє насилля (у статті 3 визначений цей перелік). Важливим є й уточнення щодо факту проживання потерпілого та кривдника (як спільного, так і окремого). Зміни у переліку були необхідні і затребувані ча-

сом. Було враховано прогалини відповідного попереднього закону про насильство в сім'ї. Такий підхід дозволяє притягнути до кримінальної та адміністративної відповідальності ширше коло винних, що вчиняють психологічне, економічне, сексуальне чи фізичне насильство [4].

Одними із органів та установ, на які покладаються функції із здійснення заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, є підрозділи органів Національної поліції України.

Повноваження уповноважених підрозділів органів Національної поліції України у сфері запобігання та протидії домашньому насильству представлені у статті 10. Зазначимо, що основне навантаження в Національній поліції щодо протидії домашньому насильству покладене на дільничних офіцерів поліції, проте й інші підрозділи (патрульна, кримінальна, спеціальна поліція та поліція охорони і особливого призначення) мають реагувати на ці правопорушення у разі звернення про допомогу будь-якого громадянина. Варто підкреслити, що якщо працівник поліції перебуває у відпустці, то у разі звернення до нього громадян з причини правопорушення він зобов'язаний повідомити про ситуацію у свій відділ або зателефонувати у чергову частину і не полишати із проблемою потерпілого сам на сам.

Першою, хто виїжджає на виклики з домашнього насилля, є патрульна поліція. Поліція отримує повідомлення на 102, приймає повідомлення з національної гарячої лінії з попередження домашнього насильства, торгівлі людьми та гендерної дискримінації чи з інших джерел та організовує виїзд патрульної бригади на місце правопорушення. У деяких регіонах України першою за цим напрямом на місце події виїжджає створена спеціально група реагування поліції «Поліна». В межах повноважень поліції знаходиться прийом і розгляд заяв про вчинення домашнього насильства.

Відповідно до Закону України «Про Національну поліцію» поліцейський може застосувати такий поліцейський захід, як проникнення до житла чи іншого володіння особи. Поліцейський має право «проникнути до житла чи іншого володіння особи без вмотивованого рішення суду лише в невідкладних випадках, пов'язаних із <...> припиненням злочину, що загрожує життю осіб, які

перебувають у житлі або іншому володінні» [9], про що обов'язково складається протокол.

Спеціальні заходи, які входять до компетенції поліції щодо протидії домашньому насильству, окреслені в таких статтях закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству»: ст. 24 «Спеціальні заходи щодо протидії домашньому насильству»; ст. 25 «Терміновий заборонний припис стосовно кривдника. Взяття на профілактичний облік кривдників та проведення з ними профілактичної роботи»; ст. 28 «Виконання програм для кривдників».

Така практика для України є новою. Терміновий заборонний припис виписують працівники поліції строком на 10 днів, оцінивши ризики загрози життю постраждалої особи. У спеціально розробленій формі поліцейський дає оцінку ризиків, ця процедура здійснюється відповідно до Наказу Міністерства соціальної політики України, Міністерства внутрішніх справ України від 13 березня 2019 року № 369/180 «Порядок проведення оцінки ризиків вчинення домашнього насильства». Документ визначає процедуру проведення оцінки вірогідності продовження чи повторного вчинення домашнього насильства, настання тяжких або особливо тяжких наслідків його вчинення, а також смерті постраждалої особи з метою визначення ефективних заходів реагування, спрямованих на припинення такого насильства та попередження його повторного вчинення [6].

Терміновий заборонний припис включає такі заходи: містить вимогу до кривдника покинути місце проживання чи перебування потерпілого; забороняє вхід чи перебування в місці проживання чи перебування потерпілого; забороняє здійснювати контакт у будь-якій формі з постражданим. Ці заходи можуть бути застосовані відносно кривдника як поодиночі, так і в комплексі (два чи три). Незалежно від майнових прав на житло поліцейські мають право на виселення кривдника відповідно до припису, якщо від досяг вісімнадцятиріччя. Безпосередньо процедура винесення такого припису закріплена Наказом Міністерства внутрішніх справ України «Порядок винесення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України термінового заборонного припису стосовно кривдника» (2018 р.). Важливою новелою є й те, що припис виноситься за заявою постраждалої особи, а також за власною ініціативою працівника уповноваженого підрозділу поліції згідно з результатами оцінки ризиків [8]. Також ведеться журнал реєстрації повідомлень про місце тимчасового перебування кривдника, якому винесено терміновий заборонний припис стосовно кривдника, і журнал видачі бланків термінових заборонних приписів стосовно кривдника. Бланк заборонного термінового припису має спеціальну встановлену форму та номер.

Серія такого бланка складається із двох літер, номер – із шестизначного цифрового показника, що виконуються способом високого друку фарбою чорного кольору, яка під дією ультрафіолетового опромінення набуває свічення зеленого кольору. Серія і номер є однаковими для припису, першої та другої його копій [8]. Якщо бланк зіпсовано, він вважається недійсним і підлягає знищенню в установленому порядку.

Також важливими аспектами адміністративної діяльності дільничних офіцерів поліції у контексті нашого дослідження є взяття на профілактичний облік кривдника та проведення з кривдником профілактичної роботи.

Що стосується відповідальності поліцейських, то вона прописана у ст. 31: «Посадові та службові особи, визнані винними у порушенні вимог законодавства у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, несуть відповідальність відповідно до закону» [7].

Варто зазначити, що Кодекс України про адміністративні правопорушення із появою Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» було доповнено такими статтями:

– ст. 39<sup>1</sup>, яка зазначає, що за вчинення домашнього насильства суд може винести рішення про направлення на проходження програми для особи, яка вчинила домашнє насильство;

– ст. 173<sup>2</sup>, яка розкриває процедуру настання адміністративної відповідальності у разі вчинення домашнього насильства або невиконання термінового заборонного припису. Ця процедура – це накладення штрафу від десяти до двадцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від тридцяти до сорока годин чи адміністративний арешт на строк до семи діб;

– ст. 173<sup>2</sup>, яка визначає, що особа може бути притягнута до адміністративної відповідальності, якщо протягом року така особа знов була притягнута за домашнє насильство. Ця стаття передбачає санкцію у вигляді накладення штрафу від двадцяти до сорока неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або громадські роботи на строк від сорока до шістдесяти годин чи адміністративний арешт на строк до п'ятнадцяти діб [3].

У разі звернення з заявою про домашнє насильство працівники поліції зобов'язані виконати такі дії:

1) увести в Єдиний державний реєстр досудових розслідувань інформацію про подання заяви щодо домашнього насильства;

2) видати потерпілій стороні повідомлення про початок досудового розслідування, в якому буде зазначено номер з Єдиного реєстру;

3) у разі наявності видимих тілесних ушкоджень надати скерування на судово-медичну експертизу;

4) якщо наявні такі ознаки злочину, як нанесення легких чи середньої тяжкості тілесних ушкоджень, мордування, побої, зґвалтування, сексуальне домагання та інше, поліцейські повинні розпочати досудове розслідування вчиненого злочину;

5) передати інформацію для Єдиного державного реєстру випадків домашнього насильства та насильства за ознакою статі.

Навіть за умови, що ознак домашнього насильства не було встановлено, поліцейські повинні виконати такі дії:

- винести офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї особі, яка вчинила насильство;

- поставити на профілактичний облік особу, яка вчинила насильство в сім'ї;

- винести захисний припис особі, яка повторно вчинила насильство в сім'ї після отримання офіційного попередження;

- відвідати сім'ю, де чиниться насильство, провести роз'яснювально-виховну роботу з насильником і проінформувати членів сім'ї про права, заходи й послуги, якими вони можуть скористатися;

- скласти протокол про вчинення насильства в сім'ї за статтею 173<sup>2</sup> Кодексу України про адміністративні правопорушення і направити його до суду [5].

Таким чином, адміністративна діяльність Національної поліції суттєво розширена заходами, що можуть застосовуватися відносно кривдника як у разі вчинення ним домашнього насильства, так і в разі висловлення погрози його здійснення. Усі ці заходи покликані захищати постраждалих осіб від домашнього насильства та попереджувати його. Перспектива подальших наукових розвідок пов'язана із пошуком шляхів попередження насильства в сім'ї над дітьми.

### Література

1. Домашнє насильство в Британії залишається великою проблемою. URL: <https://www.radiosvoboda.org/a/28931468.html> (дата звернення: 01.09.2019).

2. Домашнє насильство: як з ним борються в Німеччині. URL: <https://www.dw.com/uk/домашне-насильство-як-з-ним-борються-в-німеччині/a-46454500> (дата звернення: 01.09.2019).

3. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 р. № 80731-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 03.09.2019).

4. Кузьменко Ю.В. Протидія домашньому насильству: новели законодавства України. *Право і суспільство*. 2019. № 2 Ч. 1. С. 131–136.

5. Насильство в сім'ї. Як захистити себе та родину. *Правовий простір. Безоплатна правова допомога в Україні*. URL: <http://legalspace.org/ua/biblioteka/item/10088-nasylstvo-v-sim-i-yak-zakhystyty-sebe-ta-rodynu> (дата звернення: 06.10.2019).

6. Порядок проведення оцінки ризиків вчинення домашнього насильства : Наказ Міністерства соціальної політики України, Міністерства внутрішніх

справ України від 13.03.2019 р. № 369/180. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0333-19> (дата звернення: 01.10.2019).

7. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.01.2017 р. № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (дата звернення: 03.09.2019).

8. Про затвердження Порядку винесення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України термінового заборонного припису стосовно кривдника : Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 01.08.2018 р. № 654. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0965-18> (дата звернення: 05.10.2019).

9. Про національну поліцію України : Закон України від 2.07. 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (дата звернення: 06.10.2019).

10. Щороку в Україні від домашнього насильства гинуть 600 жінок. *Unian.ua*. 9.11.2017. URL: <https://www.unian.ua/society/2233774-schoroku-v-ukrajini-vid-domashnogo-nasilstva-ginut-600-jinok-infografika.html> <https://www.unian.ua/society/2233774-schoroku-v-ukrajini-vid-domashnogo-nasilstva-ginut-600-jinok-infografika.html> (дата звернення: 01.09.2019).

### Анотація

**Кузьменко Ю. В. Адміністративна діяльність Національної поліції: протидія та запобігання домашньому насильству.** – Стаття.

У статті висвітлено адміністративний аспект діяльності Національної поліції щодо реалізації Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», розкрито шляхи вирішення зазначеної проблеми працівниками поліції. Зокрема, наведено перелік розділів та статей Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», де окреслено механізми та вимоги до поліції щодо втілення даного закону в дію. Сучасне реформування нормативно-правового простору свідчить про розвиток демократичних цінностей в нашому суспільстві, про здатність захисту своїх громадян від сексуального, фізичного, психологічного та економічного насильства в сім'ї. Автором також підкреслено важливість ролі органів Національної поліції щодо вирішення цієї проблеми в аспекті суспільного резонансу домашнього насильства. Адміністративна діяльність Національної поліції сьогодні суттєво розширена спеціальними заходами, що можуть застосовуватися відносно кривдника як у разі вчинення ним домашнього насильства, так і у разі висловлення погрози його здійснення. Усі ці заходи покликані захищати постраждалих осіб від домашнього насильства та попереджувати його. Наведено основний перелік законів, постанов, які регламентують дії працівника поліції у таких випадках. Особливу увагу акцентовано на Порядку проведення оцінки ризиків вчинення домашнього насильства та Порядку винесення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України термінового заборонного припису стосовно кривдника. Зазначається, що бланк заборонного термінового припису має спеціальну встановлену форму та серію (дві літери) і номер (шестизначний цифровий показник), а у разі його зіпсування він вважається недійсним і підлягає знищенню в установленому порядку. Також подано перелік обов'язкових дій патрульних та дільничних офіцерів поліції при виявленні фактів домашнього насильства та у випадках, коли воно не було виявлено.

*Ключові слова:* домашнє насильство, запобігання і протидія, Національна поліція, законодавство України, обов'язки поліцейського.

### Summary

**Kuzmenko Yu. V. Administrative activities of the National Police: countering and preventing of the domestic violence.** – Article.

The article highlights the administrative aspect of the activities of the National Police in implementing the Law of Ukraine “On Preventing and Countering Domestic Violence”, there are disclosed the ways to solve this problem by police officers. In particular, there were given a list of sections and articles of the Law of Ukraine “On the Prevention and Counteraction of Domestic Violence”, where were identified the mechanisms and requirements for the police to translate this law into force. Modern reform of the legal space speaks of the development of democratic values in our society, of the ability to protect our citizens from sexual, physical, psychological and economic violence in the family. The author also emphasized the importance of the role of the National Police in solving this problem in terms of public dissonance of the prob-

lem of domestic violence. The administrative activities of the National Police today are significantly expanded by special measures that can be applied to the offender both in the event of domestic violence or the threat of its implementation. All these measures are designed to protect and prevent victims of domestic violence. There is provided the main list of laws and regulations governing the actions of a police officer in such cases. Particular attention is focused on the Procedure for assessing the risks of committing domestic violence and the Procedure for the issuance by the authorized units of the national police of Ukraine of an urgent prohibition on the offender. It is noted that the form of the forbidden urgent order has a special established form and has a series (two letters) and a number (six-digit digital indicator), and if it is damaged, it is considered invalid and must be destroyed in the prescribed manner. Also there is presented a list of mandatory actions by patrol and district police officers when identifying facts of domestic violence, and in cases where it is not detected.

*Key words:* domestic violence, prevention and counteraction, National Police, Ukrainian legislation, police duties.

УДК 347.73

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).199](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).199)**Д. В. Молдованов***аспірант кафедри правового забезпечення господарської діяльності  
факультету № 6  
Харківського національного університету внутрішніх справ*

## ОБ'ЄДНАННЯ СПІВВЛАСНИКІВ БАГАТОКВАРТИРНОГО БУДИНКУ ЯК СУБ'ЄКТ РИНКУ АЛЬТЕРНАТИВНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ

В енергетичній стратегії України на період до 2035 року зазначено про необхідність скорочення енергоспоживання домогосподарствами [2]. Необхідно пам'ятати про тенденцію збільшення вартості енергоресурсів, що змушує користувачів енергоресурсів замислюватись про шляхи заощадження та покращення енергоефективності свого житла та багатоквартирних житлових будинків. Існує гостра проблема у виробництві енергоресурсів та перспективах їх генерації з відновлювальних джерел енергії.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** із цієї теми свідчить про те, що останнім часом питання функціонування та розвитку житлового господарства викликають жвавий інтерес науковців, зокрема М.Д. Андрійчук, О.В. Гончаренко, К.В. Паливоди, І.В. Чеховської. Темі ОСББ присвячено багато наукових праць, однак більшість науковців не робила предметом дослідження співвідношення ОСББ та енергетичних кооперативів.

Метою цієї статті є визначення правового статусу діяльності енергетичного кооперативу, створеного на базі ОСББ, надання обґрунтування доцільності його створення та можливих перспектив створення зазначеного суб'єкта.

Початок хвилі кооперативного руху був покладений у Німеччині. Віддалені села та селища, до яких вкрай важко дістатися, особливо взимку, були змушені кооперуватися та створювати енергетичні кооперативи, по-перше, задля того щоб мінімізувати витрати на заготівлю пального. По-друге, задля додаткового заробітку на «зеленій» енергії енергетичний кооператив із спільних коштів може встановити електростанцію, що генерує електроенергію з альтернативних джерел енергії, та отримувати з цього прибуток чи забезпечувати цією енергією власні потреби [1].

Зазначений кооперативний рух також був би у пригоді у вітчизняних реаліях. Так, при визначенні енергетичного кооперативу законодавець наголошує, що це юридична особа, створена відповідно до ЗУ «Про кооперацію» або ЗУ «Про споживчу кооперацію», яка здійснює господарську діяльність із виробництва, заготівлі або транспортування паливно-енергетичних ресурсів та надання інших послуг із метою задоволення потреб власних членів або та отримання прибутку, відповідно до вимог законодавства [10].

Для того, щоб більш детально зрозуміти поняття «енергетичний кооператив», потрібно зрозуміти, що таке «кооператив» загалом, так, в ЗУ «Про кооперацію» кооператив визначається як юридична особа, утворена особами, які добровільно об'єдналися на основі членства для ведення спільної господарської та іншої діяльності з метою задоволення своїх економічних, соціальних та інших потреб на засадах самоврядування [11].

Відповідно до характеру діяльності кооперативу та завдань, які перед ним стоять, кооперативи поділяються на виробничі, обслуговуючі та споживчі. Так, виробничий кооператив утворюється шляхом об'єднання фізичних осіб для спільної господарської діяльності з обов'язковою трудовою участю її членів та з метою одержання прибутку. Своєю чергою, обслуговуючий кооператив утворюється шляхом об'єднання фізичних та/або юридичних осіб для надання послуг як членам кооперативу, так і іншим особам із метою провадження їх господарської діяльності. Надання послуг іншим особам може бути в обсягах не більше 20% загального обороту кооперативу.

Споживчий кооператив утворюється шляхом об'єднання фізичних та/або юридичних осіб для організації торговельного обслуговування, заготівель сільськогосподарської продукції, сировини, виробництва продукції та надання інших послуг із метою задоволення споживчих потреб його членів. Крім того, кооперативи мають право здійснювати будь-яку господарську діяльність, яка не заборонена законом та передбачена статутом [11].

ЗУ «Про альтернативні джерела енергії» енергетичний кооператив визначається як юридична особа, заснована відповідно до ЗУ «Про кооперацію» або ЗУ «Про споживчу кооперацію» для здійснення господарської діяльності з виробництва, заготівлі або транспортування паливно-енергетичних ресурсів, а також для надання інших послуг із метою задоволення потреб його членів або територіальної громади, а також із метою отримання прибутку відповідно до вимог законодавства [10].

З огляду на визначення енергетичний кооператив на меті має: 1) здійснення господарської діяльності з виробництва електричної енергії (з перспективних альтернативних джерел енергії); 2) здійснення господарської діяльності із за-

готівлі паливно-енергетичних ресурсів (поширено в сільській місцевості, де через велику відстань та непередбачені погодні умови можливі перебої з поставками палива); 3) здійснення господарської діяльності з транспортування паливно-енергетичних ресурсів; 4) отримання прибутку за продаж із генерованої енергії з альтернативних джерел.

Таким чином, енергетичний кооператив може належати як до виробничого, так і до споживчого кооперативу, належність до того чи іншого кооперативу докладно прописується у статуті кооперативу в розділі його призначення та функцій.

Тенденція збільшення кількості енергетичних кооперативів чітко прослідковується в низці європейських країн. Так, у Німеччині діє кооператив «Energie-Genossenschaft NaigereGi.G.», (м. Хайгер, 19,5 тис. жителів, земля Гессен). Зазначений кооператив був започаткований його членами, успішно працює протягом кількох років, забезпечуючи домогосподарства екологічно чистою електроенергією. Розглянутий кооператив споживає в 32 млн кВт год на рік. Об'єктами з генерації альтернативних джерел енергії в кооперативі виступають власні вітряні, сонячні і теплові електростанції, загальний об'єм виробленої енергії яких становить 41 млн кВт год, що є на 18% більше необхідної, зазначене свідчить про перспективу в створенні зазначених енергетичних кооперативів [1, с. 189–190].

У Данії після проведення безпрецедентної державної програми із заохочення населення для створення та переходу на альтернативні джерела живлення, понад 100 тис. сімей стали членами кооперативів із використання енергії вітру. Ці кооперативи встановили близько 90% всіх вітряних електростанцій країни і відіграють домінуючу роль у розвитку датського сектора вітроенергетики [8].

Ці приклади демонструють виваженість та далекоглядність у державній фінансовій політиці, яка підняла рівень маленьких домогосподарств, створюючи розгалужену, конкурентну систему з генерації відновлювальної енергетики.

Також необхідно зазначити, що будівництво та експлуатація установок для вироблення відновлених джерел енергії енергетичним кооперативом має переваги: енергетичним кооперативам дозволено будувати більш потужні сонячні та вітряні електростанції, ніж це дозволено приватним домовласникам; можлива закупівля великої партії устаткування для будівництва сонячної або вітрової електростанції за оптовими цінами; у процесі будівництва великих проектів виникає більша конкуренція серед підрядників, через що при винесенні тендеру на зазначене будівництво можна отримати найнижчу ціну на монтаж обладнання.

Досвід створення енергетичних кооперативів у США показує, що кінцева вартість сонячних та вітряних електростанцій, які побудовані такими

кооперативами, виявляється на 20–25% менше, ніж для будівництва таких електростанції приватними домогосподарствами [3].

Нині в Україні встановлений «зелений» тариф на електричну енергію, вироблену споживачами, в тому числі енергетичними кооперативами, з енергії сонячного випромінювання генеруючими установками, встановлена потужність яких не перевищує 150 кВт, за умови їх розташування на дахах та/або фасадах будівель та інших капітальних споруд, встановлюється на рівні роздрібного тарифу для споживачів другого класу напруги на січень 2009 року, помноженого на коефіцієнт «зеленого» тарифу [10].

Тобто законодавець шляхом встановлення заохочення у вигляді «зеленого» тарифу вважає більш перспективним для країни будівництво сонячних електростанцій (СЕС) саме на дахах та/або фасадах будівель та інших капітальних спорудах, у зв'язку з чим можна зробити висновок про негативне ставлення до СЕС зазначеної потужності, розміщених на землі, що зумовлюється розташуванням сонячних панелей на дахах та фасадах багатопверхових будинків, переважно розташування яких знаходиться в міській місцевості.

За повідомленням віце-прем'єр-міністра регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ України Г. Зубко, із прийняттям Закону України «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку» кількість ОСББ зросла у 2,5 раза та збільшилась за майже 4 роки з 14 тис. до 33 тис. Показник 2018 р. говорить про збільшення ОСББ на 1850 кооперативів [4].

Під ОСББ мається на увазі юридична особа, створена власниками приміщень багатоквартирного будинку для сприяння управлінню їхнього власного майна та його використанню, утриманню і використанню спільного майна.

Метою ОСББ є забезпечення і захист прав співвласників та дотримання їхніх обов'язків, належне утримання та використання спільного майна, забезпечення своєчасного надходження коштів для сплати всіх платежів [12]. Тобто ОСББ діє як виразник інтересів членів об'єднання. Крім того, неможливо не звернути увагу на рішення Європейського суду з прав людини у справі «Горраіс Лізаррага та інші проти Іспанії», в якому зазначено, що «в сучасному суспільстві, коли громадяни стикаються з особливо складними управлінськими рішеннями, звернення до колективних органів, таких як асоціації, є одним із доступних, а іноді і єдиним доступним для них засобом, завдяки якому вони можуть ефективно захищати власні інтереси» [13, с. 121–122]. Зазначене судове рішення закликає створювати асоціації, спілки задля захисту прав та інтересів окремих категорій громадян. Одним із таких об'єднань і є ОСББ.



Відповідно до закону, ОСББ створюється, як непідприємницьке товариство [12], непідприємницьке товариство, своєю чергою, є товариством, яке не має на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками [15].

До непідприємницьких товариств належать юридичні особи, що відповідно до закону не мають на меті отримання прибутку. При цьому прибуток вони отримувати можуть, але цей прибуток не підлягає розподілу між його учасниками, а має спрямовуватися на фінансування діяльності цієї юридичної особи. Критерієм розмежування виступає не можливість отримання чи неотримання прибутку, а можливість його подальшого розподілу між учасниками такого товариства [5].

Узагальнюючи наведене, необхідно виокремити думку, що ОСББ є неприбутковою організацією і не має на меті одержання прибутку для його розподілу між співвласниками.

Повертаючись до безпосередніх зобов'язань ОСББ перед співвласниками, необхідно навести той факт, що зазначена діяльність ОСББ супроводжується виконанням встановлених функцій, які забезпечують реалізацію прав співвласників на володіння та користування спільним майном співвласників, належне утримання багатоквартирного будинку та прибудинкової території, сприяння співвласникам в отриманні житлово-комунальних та інших послуг належної якості за обґрунтованими цінами [12].

У зазначеному визначенні необхідно виокремити такі правові категорії, як «сприяння співвласникам в отриманні житлово-комунальних та інших послуг», «отримання послуг належної якості» та «отримання послуг за обґрунтованими цінами». Так, поняття «обґрунтовані ціни» вважаємо спорідненим до оптимальних цін, які за визначенням є пропонованими для продажу-купівлі, науково обґрунтованими, підтвердженими на ринку реальними цінами товару, за якою вони можуть бути реалізовані з одержанням оптимального прибутку чи куплені без зайвих витрат [14].

Таким чином, для відносин із надання окремих ресурсів, необхідних для функціонування співвласників багатоквартирного будинку, на основі якого створено ОСББ, вважаються оптимальні ті відносини, в результаті яких буде надаватись зазначений ресурс за найнижчою ціною.

«Зелений» тариф визначається як тариф, за яким закупається електрична енергія, згенерована на об'єктах із виробництва енергії з альтернативних джерел. Енергія, вироблена з альтернативних джерел, електричною, тепловою та механічною енергією, яка виробляється на об'єктах альтернативної енергетики і може виступати товарною продукцією, призначеною для купівлі-продажу [10].

Своєю чергою, під відносинами з купівлі-продажу маються на увазі відносини, за якими одна

сторона (продавець) передає або зобов'язується передати майно (товар) у власність другій стороні (покупцеві), а покупець приймає або зобов'язується прийняти майно (товар) і сплатити за нього певну грошову суму [15].

Таким чином, відповідно до чинного законодавства на базі ОСББ не може бути створений енергетичний кооператив, адже, за визначенням, діяльність із продажу електроенергії за «зеленим» тарифом є прибутковою та передбачається поділ прибутку між членами кооперативу відповідно до пайової долі в ньому.

Вважаємо, що в цьому дослідженні необхідно використовувати норму, що втратила чинність, однак досі актуальна для науки. Так, відповідно до Енергетичної стратегії України до 2030 року, вектор розвитку електроенергетичного ринку в державі був націлений на розвиток енергетики на основі відновлюваних джерел енергії. Передбачається збільшення частки відновлюваних джерел енергії в загальному балансі встановлених потужностей до рівня 12,6% до 2030 р. [2].

Однак, відповідно до даних, наданим сайтом НКРЕКП, частка електроенергії з відновлювальних джерел у виробництві електричної енергії в першому кварталі 2019 р. сягає лише 1,9% [6].

Крім того, відповідно до офіційних даних, добре спроектований будинок із сонячною системою опалення дає змогу економити до 75% витрат на паливо майже в будь-яких кліматичних умовах [9].

У ЗУ «Про альтернативні джерела енергії» [10] та підписаних Україною міжнародних договорах, які торкаються електроенергетики, однією із цілей держави є сприяння в розвитку відновлювальних джерел енергії. Таким чином, для підключення такої поширеної форми кооперації, як ОСББ, та наближення цілей, поставлених перед Україною, щодо розвитку відновлювальних джерел енергії та досягнення її енергетичної генерації в загальному балансі встановлених потужностей рівня 12,6%, вважаємо за необхідне внести зміни у низку законодавчих актів, які не будуть змінювати принципи діяльності ОСББ, однак сприятимуть розвитку енергетичних кооперативів на базі ОСББ.

Таким чином, пропонуємо ввести винагороду для ОСББ за продаж (генерацію та передання отриманої енергії) не як грошових прибутків, що можуть розподілятися між співвласниками багатоквартирного будинку, а як пропорційного ресурсу (теплоспоживання, електроенергію), який буде надаватись членам кооперативу як знижка, сума, на яку зменшується ціна і водночас сума, якою продавець дотує покупця для стимулювання збуту. Зазначена знижка буде виступати як спеціальна знижка, яка встановлюється для постійних та ексклюзивних покупців, в яких продавець зацікавлений [9, с. 31–33].

Зазначену знижку пропонується надавати пропорційно до пайового внеску кожного співвласника багатоквартирного будинку.

Отже, зазначимо, що визначення «Зелений» тариф необхідно тлумачити таким чином: спеціальний тариф, за яким закуповується або на який міняється електрична енергія, вироблена на об'єктах електроенергетики, зокрема на введених в експлуатацію чергах будівництва електричних станціях (пускових комплексах), з альтернативних джерел енергії.

Нині не є можливим створення та ефективне функціонування на базі ОСББ енергетичного кооперативу. Найбільшою проблемою в цій сфері вважаємо прогалину у законодавстві, яка полягає у відсутності отримати вигоду від продажу виробленої енергії. Шляхом внесення певних змін у законодавство держава зможе досягти мети зі створення належних умов для зростання добробуту громадян, оскільки однією з найважливіших умов досягнення добробуту в цивілізованому світі є забезпечення громадян і юридичних осіб необхідними енергоресурсами.

### Література

1. Герасименко В.В. Енергетична кооперація: перспективи використання досвіду провідних країн світу в українській практиці. *Інституційний розвиток соціально-економічних систем: національна економіка у глобальному середовищі* : матеріали VIII міжнар. науково-практичної інтернет-конференції, Полтава, 2016 р. С. 188–192.
2. Енергетична стратегія України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність»: схвалено розпорядж. Каб. Міністрів України від 18 серпня 2017 р. № 605-р. *Урядовий кур'єр*. 2017. № 167.
3. Енергетичні кооперативи. 2019. URL: <https://eenergy.com.ua/baza-znan/energetychni-kooperatyvu> (дата звернення: 10.08.2019)
4. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: веб-сайт. URL: <http://www.minregion.gov.ua/press/news/za-4-roki-kilkist-osbb-zrosla-u-2-5-razi-do-33-tisyach-zubko/>
5. Науково-практичний коментар Цивільного кодексу України, станом на 1 верес. 2019 р / Ю.В. Амірова, та ін. Київ : ІАЦ «Ліга», 2012.
6. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг: веб-сайт. URL: <http://www.nerc.gov.ua/?news=8890> (дата звернення: 10.08.2019)
7. Окландер М.А. Маркетингова цінова політика : навч. посібник / М.А. Окландер, О.П. Чукурна; центр учбової літ. Київ, 2012. 240 с.
8. Олесен Г. Поставки енергії в Данії и их демократическое регулирование. URL: [www.inforse.dk/europe/word\\_docs/Kompendium\\_rus](http://www.inforse.dk/europe/word_docs/Kompendium_rus).
9. Олійник Я.Б. Основи Екології : підручник / Я.Б. Олійник, П.Г. Шищенко, О.П. Гавриленко. Київ : Знання. 2012. 558 с.
10. Про альтернативні джерела енергії : Закон України від 20 лютого 2003 р. № 555-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 24. Ст. 155

11. Про кооперацію : Закон України від 10 липня 2003 р. № 1087-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 5. Ст. 35

12. Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку : Закон України від 20 листопада 2001 р. № 2866-III. *Відомості Верховної Ради України*. 2002. № 10. Ст. 78

13. Рішення Європейського суду з прав людини щодо доступу до інформації / за ред. Т.С. Шевченко, І.Є. Розкладай. Київ, 2014. 200 с.

14. Словопедія: веб-сайт. URL: <http://slovopedia.org.ua/38/53414/385587.html> (дата звернення: 10.08.2019)

15. Цивільний кодекс України : від 16 січ. 2003 р. № 435-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 40–44. Ст. 356.

### Анотація

**Молдованов Д. В. Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку як суб'єкт ринку альтернативної енергетики.** – Стаття.

У рамках цього дослідження розглядаються теоретичні правові засади формування і функціонування об'єднання співвласників багатоквартирного будинку як суб'єкта ринку альтернативної енергетики. У процесі аналізу складу поняття «енергетичний кооператив» було визначено поняття кооперативу та встановлено його правовий статус щодо Закону України «Про кооперацію». Крім того, були знайдені аналоги вітчизняним енергетичним кооперативам, які також розвиваються і в інших країнах. Так, розглядаючи це явище, було встановлений великий вплив європейського досвіду в галузі альтернативної енергетики. Крім того, шляхом інтеграції зазначеного досвіду Україна зможе уникнути більшості помилок, які вже були зроблені та виправлені західними сусідами. Розглядаючи стимулюючі засоби у сфері альтернативної енергетики, можна дійти судження про складення оптимальних умов для розвитку саме енергетичних кооперативів на базі ОСББ в Україні. Однак, розглядаючи такий кооператив, як ОСББ, було встановлено, що воно може бути лише неприбутковою організацією. Позиція щодо впровадження зазначених об'єднань є підкріпленою рішеннями Європейського суду з прав людини, які закликають створювати асоціації, спілки задля захисту прав та інтересів громадян, отримання більш дешевих комунальних послуг шляхом впровадження новітніх технологій і є саме тими інтересами співмешканців багатоквартирних будинків. Однак рівень чинного законодавства забороняє досліджувати об'єднання, адже неприбутковість ОСББ зводить нанівель можливість створення на його базі енергетичного кооперативу, адже енергетичний кооператив передбачає певні грошові виплати за вироблену електроенергію з відновлювальних джерел енергії. Так, шляхом внесення певних змін у законодавство держава зможе впровадити нові тенденції в розвитку альтернативної енергетики та збільшити темпи зростання показників із генерації електроенергії з альтернативних джерел. Крім того, зацікавленість суспільства у впровадженні такої тенденції також є високою, адже зменшити комунальні платежі бажаюють майже всі мешканці України.

**Ключові слова:** суб'єкти електроенергетики, об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, енергетичний кооператив, альтернативні джерела енергії.

### Summary

**Moldovanov D. V. Association of co-owners apartment building as a subject alternative energy market. – Article.**

This study examines the theoretical legal framework for the formation and operation of an association of co-owners of an apartment building as a subject of the alternative energy market. Analyzing the composition of the concept of “energy cooperative”, the concept of cooperative was determined and its legal status was established in relation to the Law of Ukraine “On cooperative”. In addition, analogues were found for domestic energy cooperatives, which are also developing in other countries. Thus, considering this phenomenon, the great influence of European experience in the field of alternative energy has been established. Moreover, by integrating this experience, Ukraine will be able to prevent most of the mistakes that have already been made and corrected by Western neighbors. Considering the incentives in the field of alternative energy, one can come to the conclusion that the optimal conditions for the development of condominium-based energy cooperatives in Ukraine. However, considering such a cooperative as ACMH, it was found that it

may not be a profitable organization. The position in the implementation of these associations is supported by the decisions of the European Court of Human Rights, which call for the creation of associations, unions, to protect the rights and interests of citizens, obtain cheaper utilities, through the introduction of the latest technologies, and are precisely the interests of apartment tenants houses. However, the level of legislation in force prohibits the mergers under study, since the non-profitability of the condominium unit reduces the possibility of creating an energy cooperative on its basis, since the energy cooperative provides for certain cash payments for the generated electricity from renewable energy sources. Thus, by making some changes in the legislation, the state will be able to introduce new tendencies in the development of alternative energy and increase the rate of growth of indicators for the generation of electricity from alternative sources. In addition, public interest in implementing this trend is also high, as almost all residents of Ukraine want to reduce utility bills.

*Key words:* subjects of electricity, association of co-owners of apartment building, energy cooperative, alternative sources of energy.

УДК 342.9  
DOI [https://doi.org/10.32837/ryuv.v0i2\(27\).200](https://doi.org/10.32837/ryuv.v0i2(27).200)

**О. А. Моргунов**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
завідувач кафедри спеціальної фізичної підготовки  
Харківського національного університету внутрішніх справ

## ФІЗИЧНА КУЛЬТУРА ТА СПОРТ ЯК НАПРЯМ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ

Сфера фізичної культури та спорту являє собою окрему сферу загальної культури, розвиток якої нині визначено одним із провідних напрямів державної політики в Україні задля вирішення проблем, які склалися зі здоров'ям, способом життя, спортивними досягненнями у всіх видах спорту, вікових категоріях населення України.

Питання напрямів публічного адміністрування вивчалось низкою науковців, серед яких В.Б. Авер'янов, О.М. Алікова, В.А. Базенко, І.М. Мінаєва, О.І. Миколенко, С.В. Нікітенко, О.М. Обозна, В.В. Сімутін, А.О. Селіванов, О.І. Сушинський, Ю.М. Шкретій та інші, що їх праці стали основою написання цієї статті.

Статистика свідчить про необхідність змін у сферах фізичної культури та спорту, через розвиток яких можна підвищити рівень здоров'я населення, сприяти здоровому способу життя, гідно представляти Україну у спортивних змаганнях, чим не тільки підвищувати спортивні досягнення, але і піднімати як спортивні рейтинги (як рейтинг футбольних збірних світу, де Україна посідає 29 місце), так і рейтинги України за такими базовими показниками, як очікувана тривалість життя, смертність, індекс людського розвитку (Human Development Index) тощо.

Метою цієї статті є визначення напрямів дій суб'єктів публічного адміністрування у сферах фізичної культури та спорту в Україні задля вирішення проблем, які нині актуальні.

Останні 40–50 років у високорозвинутих країнах завдяки державній політиці смертність людей зменшилася на 15%, збільшилася тривалість життя на 15–20 років. Натомість в Україні ми маємо шокуючі показники здоров'я населення, Україна посідає перше місце за рівнем смертності в Європі. В Україні займаються фізичною культурою і спортом приблизно 13,5% населення, що набагато менше, ніж у розвинених країнах, де цей показник становить від 40 до 50% [1, с. 156]. За даними Міністерства охорони здоров'я України, серед учнів загальноосвітніх навчальних закладів спостерігаються функціональні відхилення в діяльності різних систем організму – у 50%, серцево-судинної системи – у 26%, нервово-психічні розлади – у 33%, захворювання органів травлення – у 17%, захворювання ендокринної системи – у 10% школярів. Так, у 2014 р. захворюваність

дітей віком від 0 до 17 років в Україні становила 1286,1 випадку на 1 000 осіб відповідного віку (у 2013 р. – у 1394,4 випадку). За даними Міністерства освіти і науки України, 36% учнів загальноосвітніх шкіл мають низький рівень фізичного здоров'я, 34% – нижче за середній, 22% – середній, 7% – вище за середній і лише 1% – високий. Схожі тенденції спостерігаються і в інших вікових категоріях населення України [2], що потребує вирішення на всіх рівнях управління.

М.С. Калина визначає: «Спорт та фізична культура відіграє значну роль у житті сучасного суспільства на багатьох рівнях: від забезпечення здоров'я нації до формування іміджу держави на міжнародній арені, від соціальної адаптації молоді до сприяння сталому розвитку. Фізична культура та масовий спорт безпосередньо пов'язані із якістю життя усіх вікових груп населення, спорт вищих досягнень – важлива сфера професійного життя, сектор економіки, засіб укріплення міжнародного авторитету держави» [3, с. 91]. І нині на законодавчому рівні перед державою та громадянським суспільством поставлене завдання «визначення провідної ролі фізичної культури і спорту як важливого фактору здорового способу життя, профілактики захворювань, формування гуманістичних цінностей, створення умов для всебічного гармонійного розвитку людини, сприяння досягненню фізичної та духовної досконалості людини, виявлення резервних можливостей організму, формування патріотичних почуттів у громадян та позитивного іміджу держави у світовому співтоваристві» [4]. І це завдання цілком логічно виходить із призначення спорту та наслідків розвитку фізичної культури як самостійної і особливої галузі «загальної культури, яка спрямована головним чином на зміцнення здоров'я людини, продовження її творчої активності та життя, а також на зростання і вдосконалення її всебічного й гармонійного розвитку і використання набутих якостей у суспільній, трудовій та інших видах діяльності» [5, с. 40]. С.В. Ліщук вважає: «В умовах соціально-економічних і політичних перетворень сучасної України особливого значення набувають питання зміцнення фізичного і духовного здоров'я людини, формування здорового способу життя <...> Фізична культура є важливим засобом підвищення соціальної та трудової активності лю-

дей, задоволення їх моральних, естетичних і творчих запитів, життєво важливої потреби взаємного спілкування, розвитку дружніх стосунків між народами» [6].

Водночас, незважаючи на заходи щодо пропаганди та формування здорового способу життя, які вживаються з боку державних і громадських структур, нині в Україні значних позитивних зрушень у покращенні фізичної, духовної, психічної, соціальної складників здоров'я населення не відбувається [5, с. 39–40, 42]. А тому потрібна виважена та обґрунтована стратегія реформування відповідного сектору, неабияку роль у розробленні та впровадженні якої відведено публічному адмініструванню.

Ця роль, як нам видається, проявляється для суб'єктів публічного адміністрування у двох аспектах. По-перше, суб'єкти публічного адміністрування входять до числа розробників державної політики у сфері фізичної культури та спорту. При цьому, аналізуючи роль органів держави, які здійснюють публічне адміністрування вказаної сфери, можна дійти висновку про провідну роль держави в публічному адмініструванні сфер фізичної культури і спорту в Україні. У Конституції України закріплено обов'язок держави дбати про розвиток фізичної культури і спорту (ст. 49[7]). Для цього Мінмолодспорту України визначене «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у <...> сферах фізичної культури і спорту» (абз. 2 п. 1 Положення про Міністерство молоді та спорту України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 220 [8]) і наділене широкими повноваженнями у відповідній сфері: на визначення перспективи та пріоритетних напрямів розвитку сфер фізичної культури і спорту, забезпечення нормативно-правового регулювання цих сфер, погодження проектів законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження, координацію заходів з питань розвитку дитячого, дитячо-юнацького спорту, резервного спорту, масового спорту, спорту вищих досягнень, спорту осіб з інвалідністю, спорту ветеранів; встановлення порядку надання, та надання дитячо-юнацьким спортивним школам категорій; заснування в установленому порядку державних центрів олімпійської підготовки тощо (п. 4 вказаного Положення).

Така визначальна роль і позиція центрального органу влади серед суб'єктів публічного адміністрування сфери фізичної культури та спорту в Україні пояснюється історичними передумовами та попереднім розвитком управління в державі загалом, а не тільки цієї сфери. Спадкування системи управління після розпаду СРСР не тільки включає спадковість науки, про яку ми зауважували в попередньому підрозділі, але і спадковість

діючої системи управління. Командно-адміністративна система державного управління, визначальна роль держави та централізація управління, державна власність, «замкненість» вітчизняної фізичної культури та інші засади розвитку сфери фізичної культури та спорту, які були основою управління за радянських часів, були основою для становлення та подальшого розвитку сучасного публічного адміністрування в незалежній Україні, передумовами для його особливостей.

До числа таких особливостей зараховуємо «надлишкові» функції центрального органу виконавчої влади, що формує та реалізує політику у сферах фізичної культури та спорту. Наприклад, нині Мінмолодспорту України все ще має повноваження на затвердження правил спортивних змагань із видів спорту, визнаних в Україні (підп. 17 п. 4 Положення про Міністерство молоді та спорту України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 220 [8]). Хоча аналогічні функції здійснюють і міжнародні та національні федерації, а тому в їх дублюванні потреба відсутня. Саме спортивні федерації з різних видів спорту відповідають за спорт вищих досягнень і за участь спортсменів у національних і міжнародних змаганнях. Спортивні федерації з різних видів спорту, будучи громадськими об'єднаннями згідно з організаційно-правовою формою, набули дозвільних функцій стосовно інших суб'єктів суспільних відносин у царині професійного спорту [9, с. 96].

У підп. 36 п. 4 Положення про Міністерство молоді та спорту України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. № 220 [8], визначене повноваження організовувати та забезпечувати будівництво і реконструкцію спортивних споруд, коли для цього Міністерство не має сил та засобів і залучає третіх осіб. Це ж стосується і виконання функції організації здійснення контролю за якістю фізкультурно-спортивних послуг, що визначена у підп. 39 п. 4 вказаного Положення. У підп. 41 п. 4 визначено повноваження на проведення інформаційно-пропагандистської роботи з питань фізичної культури і спорту, здорового способу життя та національно-патріотичного виховання. Водночас для цього в Мінмолодспорту обмежені ресурси, відсутні власні засоби масової інформації, окрім інтернет-масмедіа. Поряд з означеними проблемами дублювання повноважень суб'єктів публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту та визначної ролі держави у відповідному процесі описані повноваження Мінмолодспорту України, які не притаманні аналогічним структурам апаратів держав європейських країн, є передумовою корупції у вказаній сфері. За умови недостатньої прозорості в діяльності суб'єктів публічного адміністрування ці проблеми є вкрай актуальними і не можуть

бути вирішені поодиночі, потребуючи комплексності підходу.

Нині залишається нерівномірним розподіл управлінських повноважень серед таких суб'єктів публічного адміністрування, як органи держави та органи місцевого самоврядування. О.М. Алікова визначає: «Серцевину керування утворює багатобічна організуюча діяльність державних органів керівництва фізичною культурою і спортом» [10, с. 211]. Також наявна залежність об'єктів управління у сферах фізичної культури та спорту від суб'єктів, що особливо проявляється у взаємодії національних спортивних федерацій та центрального органу виконавчої влади, який формує та реалізує державну політику у сферах фізичної культури та спорту в Україні. Тим самим порушується рівновага між державною владою та муніципальною владою, між державою і громадянським суспільством у процесі управління сферою фізичної культури та спорту в Україні.

Як вважає С.В. Нікітенко, нині на перший план виходять питання переосмислення ролі та місця держави, а також місцевого самоврядування в розвитку і підвищенні ефективності системи фізичної культури для забезпечення здоров'я нації, ефективності функціонування спорту [9, с. 95]. Вважаємо, що перегляд провідної ролі держави, розподілу функцій між вказаними суб'єктами має бути одним із напрямів реформування публічного адміністрування сфери фізичної культури та спорту. Іншими словами, поряд із першим аспектом у вигляді формування політики держави у сфері фізичної культури органами публічного адміністрування, їх роль у реформуванні вказаної сфери полягає у зміні парадигми управління на основі людиноцентристської теорії [11, с. 54] та досягнення в управлінні паритетності суб'єктів публічного адміністрування. Основна мета реформування, вважає В.А. Базенко, – «узгодження нашої системи з провідними міжнародними стандартами, побудова нових ефективних взаємовідносин між усіма організаціями, задіяними у спортивній галузі, посилення ролі інституту місцевого самоврядування у розвитку фізичної культури та спорту» [12, с. 172].

При цьому акцентуємо на паритетності суб'єктів публічного адміністрування в управлінні сферами фізичної культури та спорту в Україні як запоруки їх розвитку та доступності для всіх. Це означає, що йдеться не про відмову від державного регулювання сфер фізичної культури та спорту, а про чітке визначення форм і методів управління, порядку взаємодії суб'єктів публічного адміністрування на засадах партнерства, паритетності, координації. Ю.М. Шкретій вважає: «Ні в кого сьогодні не викликає сумніву факт залучення держави в спорт, хоча мотиви цього залучення досить різноманітні і залежать від безлічі

факторів. Це і тип держави, її історичні традиції, політичні і соціально-економічні умови, система суспільних і культурних цінностей, демографічні й освітні характеристики, релігія тощо. Причому вплив цих мотивів оцінюється по-різному на окремих етапах розвитку тієї чи іншої держави. Але головною, безсумнівно, є пануюча в цій країні система поглядів, що істотно визначає існуючу в країні модель спорту й організаційну структуру національного спортивного руху» [13, с. 2]. В.А. Базенко найвизначнішим наслідком зміцнення місцевого самоврядування називає те, що «державна загалом краще виконує свої функції. Коли громадяни довіряють своїм посадовцям і більш активно залучаються до покращання стану справ у своїх громадах, їхнє ставлення до держави також змінюється на краще. Таким чином, хоча обсяг повноважень центрального уряду внаслідок децентралізації може збуватися, легітимність держави загалом зміцнюється. Тому децентралізацію можна розглядати як спосіб, від застосування якого виграють усі рівні влади і громадяни одночасно» [14, с. 62]. Державна політика у сфері фізичної культури та спорту, як вважає М.С. Калина, має важливе значення для розвитку країни та потребує уваги з боку держави та громадянського суспільства, їх плідної взаємодії, адже тільки за таких умов можна досягти створення сприятливого середовища для розвитку цієї сфери з урахуванням інтересів усіх зацікавлених сторін» [3, с. 91].

Підсумовуючи викладене, доходимо висновку про двоаспектну концепцію дій суб'єктів публічного адміністрування в рамках реформування сфер фізичної культури та спорту в Україні, що характеризує роль та значення публічного адміністрування в системі управління відповідними сферами. З одного боку, необхідними є зміни державної політики у сферах фізичної культури та спорту у напрямі підвищення рівня обізнаності всіх вікових категорій населення України про важливість занять спортом, сприяння здоровому способу життя, поширення масового спорту, підвищення результативності професійного спорту, для чого суб'єкти публічного адміністрування мають необхідні ресурси та повноваження. З іншого боку, дії суб'єктів публічного адміністрування в рамках реформування сфер фізичної культури та спорту в Україні мають охоплювати зміни відповідної системи управління в аспекті розподілу повноважень між суб'єктами публічного адміністрування, принципів, форм, методів їх діяльності, децентралізації публічного адміністрування.

При цьому ми вважаємо, що тільки науково обґрунтовані та послідовні реформи дадуть результати підвищення якості публічного адміністрування сфер фізичної культури та спорту, їх розвитку як дієвих засобів «для виховання всебічно гармонійного розвитку особистості, які по-

еднують у собі освітню, оздоровчу, виховну та інші ланки» [5, с. 40]. А тому втілення вказаної концепції реформування має включати юридичну зміну принципів, форм і методів управління в законодавстві України, на основі сучасних розробок науки адміністративного права України. І другим етапом є практичне впровадження змін у систему управління з визначенням строків, відповідальних виконавців та наслідків невиконання поставлених завдань.

### Література

1. Базенко В.А. Європейський досвід управління розвитком фізичної культури та спорту на місцевому рівні. *Ефективність державного управління* : збірник наук. пр. Львівського регіонального інституту державного управління при Президентові України. Вип. 1 (50) : у 2 ч. / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2017. С. 156–168

2. Рекомендації парламентських слухань на тему: «Шляхи розвитку фізичної культури і спорту в Україні в умовах децентралізації влади»: Проект Постанови Верховної Ради України від 23.05.2016 р. № 4709. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59201](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59201) (дата звернення 25.10.2018)

3. Калина М.С. Актуальні завдання державної політики України у сфері фізичної культури та спорту в умовах глобалізації та євроінтеграції. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 21. С. 91–95.

4. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми розвитку фізичної культури і спорту на період до 2020 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 09.12.2015 р. № 1320-р. *Офіційний вісник України*. 2015. № 102. С. 163. Ст 3529, код акта 79963/2015.

5. Обозна О.М. Розвиток фізичної культури і спорту як важливий напрям державної політики України щодо забезпечення здоров'я громадян. *Державне управління: теорія та практика*. 2014. № 2. С. 39–44.

6. Ліщук С.В. Система державного регулювання у сфері фізичної культури та спорту в Україні. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2014. № 12. URL: <http://www.du.nauka.com.ua/?op=1&z=794> (дата звернення 25.10.2018)

7. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. *Офіційний вісник України*. 2010. № 72/1. Спеціальний випуск. С. 15. Ст. 2598.

8. Про затвердження Положення про Міністерство молоді та спорту України : Постанова Кабінету Міністрів України від 02.07.2014 р. № 220. *Офіційний вісник України*. 2014. № 54. С. 66. Ст. 1447, код акта 73101/2014.

9. Нікітенко С.В. Особливості нормативно-правового регулювання фізичного виховання і спорту в Україні. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2016. Вип. 1. С. 95–100.

10. Алікова О.М. Організаційно-правові форми діяльності державних органів у сфері фізичної культури і спорту. *Актуальні проблеми держави і права* : збірник наук. пр. 2005. Вип. 25. С. 210–214.

11. Сімутін В.В. Змістоутворюючі засади організації та діяльності механізму сучасної держави. *Науко-*

*вий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія: «Юриспруденція»* : зб. наук. праць. Одеса : Фенікс, 2013. Вип. № 5. С. 56–9.

12. Базенко В.А. Механізми підтримки розвитку фізичної культури та спорту в умовах децентралізації. *Молодий вчений*. 2017. № 1 (41). С. 172–178.

13. Шкретій Ю.М. Спортивне законодавство зарубіжних країн і перспективи удосконалення системи фізичної культури і спорту в Україні. *Теорія і методика фізичного виховання*. 2005. № 1. С. 2–7.

14. Базенко В.А. Розвиток фізичної культури та спорту в умовах децентралізації. *Актуальні проблеми державного управління* : збірник наук. пр. ОРІДУ / голов. ред. М.М. Іжа. Вип. 2 (62). Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. С. 61–64.

### Анотація

**Моргунов О. А. Фізична культура та спорт як напрям публічного адміністрування в Україні.** – Стаття.

У статті визначено напрями дій суб'єктів публічного адміністрування у сферах фізичної культури та спорту в Україні задля вирішення актуальних проблем рівня здоров'я населення, здорового способу життя, залучення до спорту, гідного представлення України в спортивних змаганнях. Визначено, що визначальна роль і позиція центрального органу влади серед суб'єктів публічного адміністрування сфери фізичної культури та спорту в Україні пояснюється історичними передумовами та попереднім розвитком управління в державі загалом, а не тільки цієї сфери. Спадкування системи управління після розпаду СРСР не тільки включає спадковість науки, про яку ми зауважували у попередньому підрозділі, але і спадковість чинної системи управління. Наголошено на залежності об'єктів управління у сферах фізичної культури та спорту від суб'єктів, що особливо проявляється у взаємодії національних спортивних федерацій та центрального органу виконавчої влади, який формує та реалізує державну політику у сферах фізичної культури та спорту в Україні. Тим самим порушується рівновага між державною владою та муніципальною владою, між державою і громадянським суспільством у процесі управління сферою фізичної культури та спорту в Україні. Зроблено висновок про двоаспектну концепцію дій суб'єктів публічного адміністрування в рамках реформування сфер фізичної культури та спорту в Україні, що характеризує роль та значення публічного адміністрування в системі управління відповідними сферами. З одного боку, необхідними є зміни державної політики у сферах фізичної культури та спорту у напрямі підвищення рівня обізнаності всіх вікових категорій населення України про важливість занять спортом, сприяння здоровому способу життя, поширення масового спорту, підвищення результативності професійного спорту, для чого суб'єкти публічного адміністрування мають необхідні ресурси та повноваження. З іншого боку, дії суб'єктів публічного адміністрування в рамках реформування сфер фізичної культури та спорту в Україні мають охоплювати зміни відповідної системи управління в аспекті розподілу повноважень між суб'єктами публічного адміністрування, принципів, форм, методів їх діяльності, децентралізації публічного адміністрування.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, управління сферами фізичної культури та спорту, публічне адміністрування спорту, суб'єкти публічного адміністрування, державне управління, місцеве самоврядування.

### Summary

**Morhunov O. A. Physical culture and sports as a field of public administration in Ukraine. – Article.**

In the article is defined the directions of actions of subjects of public administration in the areas of physical culture and sports in Ukraine to solve actual problems of the level of health of the population, a healthy lifestyle, involvement in sport, and a decent representation of Ukraine in sports competitions. It is determined that the decisive role and position of the central authority among the subjects of public administration of the sphere of physical culture and sports in Ukraine is explained by the historical prerequisites and the previous development of government in the country as a whole, and not only in this sphere. The inheritance of the system of governance after the collapse of the USSR not only includes the heredity of science, which we noted in the previous section, but also the heredity of the current system of government. The emphasis is on the dependence of the objects of management in the fields of physical culture and sports on the subjects, which is especially manifested in the interaction of national sports federations and the central executive body, which shapes and implements state policy in the fields of physical culture and sports in Ukraine. Thus, the state and municipal authorities, the state and civil socie-

ty in the process of managing the sphere of physical culture and sports in Ukraine are disturbed. The conclusion is drawn about the two-dimensional concept of actions of the subjects of public administration in the framework of reforming the spheres of physical culture and sports in Ukraine, which characterizes the role and importance of public administration in the system of management of the respective spheres. On the one hand, it is necessary to change the state policy in the spheres of physical culture and sports in order to raise the level of awareness of all age categories of the population of Ukraine about the importance of sports, promoting a healthy lifestyle, the spread of mass sports, improving the effectiveness of professional sports, for which the subjects of public administrations have the necessary resources and powers. On the other hand, the actions of the public administration entities in the framework of reforming the physical education and sports spheres in Ukraine should cover changes in the relevant management system in terms of the distribution of powers among the public administration entities, principles, forms, methods of their activity, decentralization of public administration.

*Key words:* public administration, management of physical culture and sports, public administration of sports, subjects of public administration, government, local government.



УДК 346.6, 336.225.4

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).201](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).201)**И. С. Пирого***кандидат юридических наук,**докторант кафедры конституционного права и сравнительного правоведения**Ужгородского национального университета*

## СПРАВЕДЛИВАЯ РЫНОЧНАЯ СТОИМОСТЬ – БАЗОВЫЙ ЭЛЕМЕНТ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ

Производство и движение товара в сфере предпринимательской деятельности можно рассматривать в двух аспектах: с точки зрения затрат и с позиции результата. Издержки производства – затраты, связанные с производством и обращением произведенных товаров, в бухгалтерской и статистической отчетности отражаются в виде себестоимости. Общая классификация производственных издержек включает массу пунктов, основными из которых являются: альтернативные, экономические, бухгалтерские, постоянные и переменные издержки [1]. В зависимости от того, в каком масштабе они рассматриваются, можно выделить индивидуальные издержки – для отдельной фирмы и общественные – с точки зрения всей государственной экономики.

Наибольший удельный вес во всех расходах предприятий занимают затраты на производство продукции. Совокупность производственных затрат показывает, во что обходится предприятию изготовление выпускаемой продукции. По экономическим элементам затраты предприятия включают в себя пять основных групп:

- материальные затраты;
- затраты на оплату труда;
- отчисления на социальные нужды или отчисления во внебюджетные социальные фонды (пенсионный, фонд социального страхования, государственный фонд занятости, фонды обязательного медицинского страхования).

- амортизация основных фондов;

- прочие затраты.

В настоящее время важнейшим качественным показателем, отражающим в обобщенном виде все стороны хозяйственной деятельности предприятий (фирм, компаний), их достижения и недостатки, считается себестоимость. Себестоимость – все издержки (затраты), понесенные предприятием на производство и реализацию (продажу) продукции или услуги. Смысл этого показателя в плановой экономике сводился к тому, что можно планировать снижение себестоимости и привязать цену реализации к её показателю. Но в рыночной экономике нет внешних планов по снижению себестоимости и нет никакой привязки цены к ней. Тут действует совсем иной механизм ценообразования. С другой стороны, не известны в мире производства, цель деятельности которых

состоят в снижении себестоимости или ограничении цены определенной надбавкой к себестоимости. Цена в рыночной экономике определяется балансом спроса и предложения, который устанавливается на рынке с учетом государственного регулирования. Поэтому себестоимость оценивает процесс, но не результат.

Себестоимость не является универсальным показателем и не включает затраты капитала, необходимые для производства материальных благ. Показатель себестоимости относится к конкретному товару/услуге. Нельзя сравнивать себестоимость автомобиля и телевизора, хлеба и мяса и т.д. и т.п.

Целью статьи является обоснование выбора объективного показателя, который отражает результаты хозяйственной деятельности, определяет стимулы потенциальным поставщикам материальных благ для рационального использования ресурсов и капитала и является единственным источником доходов предпринимателей, рабочих и государства.

Современная экономическая теория сохраняет исходное положение об издержках производства: чтобы получить большее количество любого блага, необходимо предоставить потенциальным производителям и поставщикам этого блага определенный стимул, который бы побудил их перебросить ресурсы из сферы их текущего использования на производство того, чего мы хотим. Необходимо, чтобы выгоды от такой переброски превысили затраты на нее, т.е. превысили ценность тех возможностей, от которых придется отказываться потенциальным предпринимателям.

Всю жизнь стимулы заставляют нас совершать определенные поступки. Владельцы собственности хотят установить, по возможности, более высокие цены на свои ресурсы. Рабочие ищут наивысшую зарплату. Желание повысить свое благосостояние побуждает их работать эффективнее и производительнее. Бизнесмен стремится к высоким прибылям. Стимулом производственной деятельности является заработная плата (фонд оплаты труда) и прибыль. Сумма фонда труда и прибыли является вновь созданной добавленной стоимостью – отражает результат производственной деятельности.

Добавленная стоимость конечного продукта определяется суммой добавленной стоимости,

созданной на каждой стадии производственного цикла. Добавленная стоимость позволяет установить или определить справедливую рыночную цену любого товара и обеспечить эквивалентный обмен различных товаров/услуг, ориентируясь на величину добавленной стоимости. Добавленная стоимость товара/услуги отличается от их рыночной стоимости. Рыночная стоимость определяется конечным потребителем путем сравнения потребительских свойств товара/услуги и их добавленной стоимости. Рыночная оценка потребителем добавленной стоимости товара в разных валютах позволяет определить реальный обменный курс по отдельным видам товаров/услуг. Эта оценка дает объективные критерии для выработки управленческих решений на различных уровнях: от цеха, производящего товар/услугу, и до министерства, управляющего отдельной отраслью экономики.

Добавленная стоимость, созданная на каждом этапе производственного цикла движения товаров/услуг до конечного потребителя, является единственным объективным показателем уровня развития экономики, единственным стимулом ее развития и единственным источником доходов государства, которые извлекаются в виде налогов. С потерей добавленной стоимости теряется и суверенитет страны. С ростом добавленной стоимости растут благосостояние граждан, возможности страны, в том числе по формированию и защите своего суверенитета [2]. Качественный показатель «себестоимость продукции» подлежит замене на объективный показатель «добавленная стоимость» как для отдельного товара/услуги, так и для отрасли и экономики в целом. Суммарная добавленная стоимость, созданная на протяжении года, определяет валовый внутренний продукт (ВВП) страны. В Украине объективная оценка ВВП возможна только методом добавленной стоимости (производственным методом). Другие методы (по доходам или по расходам) дать объективную оценку не могут в принципе.

По экономическим элементам добавленная стоимость представляет сумму фонда оплаты труда и прибыли как составляющие издержек производства. Западные экономисты считают издержками все платежи – внешние и внутренние, включая в издержки и нормальную прибыль, необходимые для того, чтобы привлечь и удержать ресурсы в пределах данного направления деятельности. А. Смит (1993) в труде «Исследование о природе и причинах богатства народов» утверждал: «Стоимость, которую рабочие прибавляют к стоимости материалов, распадается сама <...> на две части, из которых одна идет на оплату их заработной платы, а другая – на оплату прибыли их предпринимателя на весь капитал, который он авансировал в виде материалов и заработной платы» [3]. Д. Рикардо [4] сформулировал закон, согласно которо-

му величины заработной платы и прибыли находятся в обратной пропорциональной зависимости.

Фонд оплаты труда включает:

- выплаты заработной платы за фактически выполненную работу в соответствии с тарифными ставками, должностными окладами и др.;
- стоимость продукции, выдаваемой в порядке натуральной оплаты работникам;
- премии, надбавки к окладам за производственные результаты;
- стоимость бесплатно предоставляемых работникам отдельных отраслей в соответствии с законодательством коммунальных услуг, питания, форменной одежды, жилья и др.;
- оплата очередных (ежегодных) и учебных отпусков;
- выплаты работникам, высвобождаемым с предприятий в связи с реорганизацией, сокращением штатов и др.
- отчисления на социальные нужды или отчисления во внебюджетные социальные фонды (пенсионный, фонд социального страхования, государственный фонд занятости, фонды обязательного медицинского страхования).

В соответствии с принятой методикой в состав добавленной стоимости, наряду с созданными на предприятиях эквивалентами доходов, входят ещё и амортизационные отчисления, потому что они рассматриваются как фактор, создающий стоимость продукции [5]. Некоторые авторы включают в добавленную стоимость и другие составляющие: ренту, проценты на кредит, расходы на рекламу и т.п. [6] С нашей точки зрения, расходы на рекламу незаконно включать даже в затраты производства, не то что в добавленную стоимость. Реклама должна финансироваться исключительно из остатка прибыли после уплаты налога на прибыль. Если реклама увеличивает чистую прибыль, то из этой прибыли она должна и финансироваться. Что касается других составляющих (рента, проценты на кредит, амортизация и т.д., и т.п.), то они отражены в показателе прибыль. Ибо прибыль – это доход на такой фактор производства, как капитал, вложенный в производство товара/услуги, точно так же как фонд оплаты труда можно считать доходом на фактор производства – труд. С другой стороны, рента, проценты на кредит – это чья-то прибыль. Для исключения повторного счета при определении ВВП эти составляющие нельзя включать в добавленную стоимость товаров/услуг. Ни при каких условиях амортизация не может причисляться к добавочной стоимости. На этапе использования основного капитала амортизация относится к затратам – уменьшает стоимость основного капитала, рациональное использование которого вознаграждается прибылью. С другой стороны, амортизация – это возвратный капитал, который отра-

жается на отдельном счете – «амортизационные отчисления». Уменьшение остатка на этом счете может происходить в результате использования начисленной амортизации на капитальные инвестиции, на погашение кредитов, взятых на капитальные инвестиции и т.д.

Анализ показывает, что, с точки зрения результата, стимула и источника доходов, добавленная стоимость (ДС) должна включать только две составляющие:

$$ДС = \text{фонд оплаты труда} + \text{прибыль}.$$

Добавленная стоимость позволяет определить справедливую рыночную стоимость (СРС) товара/услуги:

$$СРС = ДС + НДС + \text{амортизация} + \text{затраты}.$$

Затраты, конечно, можно делить на материальные и прочие затраты, на постоянные и переменные, альтернативные, экономические, бухгалтерские и т.п. Для определения величины затрат производства в этом нет необходимости. Реальные затраты производства следует определять по величине НДС, уплаченного непосредственно в бюджет при приобретении товаров/услуг, использованных в производстве:

$$\text{Затраты} = \text{НДС}_{\text{уплаченный}} / \text{Ч}_{\text{НДС}}$$

где  $\text{Ч}_{\text{НДС}} = \text{С}_{\text{НДС}} / (100 + \text{С}_{\text{НДС}})$  – доля НДС в цене приобретаемого товара/услуги;  $\text{С}_{\text{НДС}}$  – действующая ставка НДС, в процентах. Эта формула определяет также начальную стоимость объектов амортизации по величине НДС, уплаченного в бюджет при их приобретении.

В формуле для определения справедливой рыночной стоимости неизвестна одна величина – прибыль производителя (доходы на использование фактора капитал). Изначально эта величина могла бы быть задана как нормальная прибыль на единицу вложенного капитала – основной и оборотный капитал. Основной капитал – это остаточная стоимость основных фондов, использованных в производстве данного товара, при условии их эффективного использования при двухсменной загрузке. Оборотный капитал – это минимальные оборотные средства, необходимые для организации ритмичной работы. Тут не следует учитывать происхождение (источник) оборотного капитала – собственные средства или заемные. На собственные средства производитель получает прибыль, на заемные средства прибыль получает кредитор. Конечно, норма прибыли на единицу вложенного капитала зависит от отрасли, к которой относится производство. Межотраслевая конкуренция объективно создает определенное динамичное равновесие, обеспечивающее получение примерно равной прибыли на равный капитал, независимо от того, где он вложен. В американской экономике различия в отраслевых нормах прибыли составляют всего лишь 1–2 процента. В Украине конкурен-

ции никакой нет (значительная часть экономики монополизирована), а структура экономики сильно деформирована. Поэтому какое-то влияние государства на величину нормы прибыли в различных отраслях должно быть внедрено.

Конечно, предварительные расчеты справедливой рыночной стоимости должны найти подтверждение на рынке. Если покупатель согласен с предложенной ценой, товар/услуга найдет потребителя на рынке. Если реализация невозможна, цену придется снижать, что свидетельствует о неправильной оценке добавленной стоимости, завышенных затратах производства или нерациональном распределении добавленной стоимости между фондом оплаты труда и прибылью.

Воспользовавшись монопольным положением на рынке, производитель может предложить завышенную цену. В этом случае рыночную добавленную стоимость можно определить, воспользовавшись соотношением:

$$ДС \times (1 + \text{С}_{\text{НДС}}/100) = РС - \text{Затраты} - \text{Амортизация},$$

где РС – рыночная стоимость, по которой фактически реализуется товар, затраты и начальную стоимость объектов амортизации определяем по величине НДС, уплаченного при их приобретении в бюджет. Из этого равенства определяется добавленная стоимость и  $\text{НДС} = ДС \times \text{С}_{\text{НДС}}$ , подлежащий к уплате в бюджет в момент реализации.

На рынке всегда присутствуют три субъекта: производитель, потребитель и государство. Для удовлетворения интересов всех необходимо обеспечить платежеспособный спрос на товары/услуги и уплату всех предусмотренных законодательством налогов и сборов. Обеспечение платежеспособного спроса предполагает установление разумных пропорций распределения добавленной стоимости, при которых возможно установление баланса спроса и предложения и обеспечение производства определенного количества товаров. Для получения всех законно установленных налогов необходимо отсутствие теневого производства (теневой добавленной стоимости). Теневая экономика всегда связана с наличием свободных производственных мощностей и чрезмерным налоговым прессом. В украинской экономике и свободных производственных мощностей предостаточно, и чрезмерный налоговый пресс, и низкая правовая культура. Это взаимосвязанные факторы. Чтобы получить необходимые средства, государство увеличивает налоговый пресс, убивая стимулы любого легального производства. Производитель на это отвечает уходом в тень. Соревнования законодателя и производителя надо прекратить, тем более что производитель всегда может купить право не исполнять закон, создавая новую проблему под названием «коррупция». В рейтинге по коррупции Украина и так на первом месте – выше призовых мест уже нет.

С увеличением размера добавленной стоимости приумножается и собственность государства. Оценим взаимосвязь доходов государства и величины вновь созданной добавленной стоимости. Предположим, что в стране создана добавленная стоимость, которую примем за единицу. На эту добавленную стоимость начисляется НДС по ставке 20%. Составляющие добавленной стоимости – фонд оплаты труда и прибыль. Фонд оплаты труда является базой единого социального взноса (ЕСВ) по ставке 22%. Прибыль является базой налога на прибыль по ставке 18%. Для определения налоговой нагрузки (доля доходов государства в добавленной стоимости) необходимо знать пропорции распределения добавленной стоимости между фондом оплаты труда и прибылью. Эти пропорции в Украине находятся далеко за пределами здравого смысла. Поэтому примем для расчета какое-то разумное распределение: например, фонд оплаты труда составляет 30% добавленной стоимости, прибыль – остальные 70%. При таком распределении сумма налогов и сборов равна:  $ЕСВ = 0,3 \times 0,22 = 0,066$ ; налог на прибыль (НП)  $0,7 \times 0,18 = 0,126$ . База налога на доходы физических лиц (НДФЛ) определяется разностью фонда оплаты труда и отчислениями ЕСВ и облагается налогом по ставке 18%. Налог на доходы физических лиц составляет:  $(0,3 - 0,066) \times 0,18 = 0,0351$ . Сумма НДС + ЕСВ + НДФЛ + НП =  $0,2 + 0,066 + 0,0351 + 0,126 = 0,4271$ , или 42,71% от созданной добавленной стоимости. Это и есть налоговая нагрузка на добавленную стоимость, созданную на определенном этапе производства. Суммируя добавленную стоимость по всей экономике страны, получаем налоговую нагрузку на ВВП – те же 42,71%.

Согласно статистической отчетности, номинальный ВВП (добавленная стоимость) Украины в 2016 г. составил 2383,182 млрд грн. Налоговая нагрузка на ВВП, включающая НДС, налоги на доходы физических лиц, на прибыль и ЕСВ составляет 42,71%. Следовательно, сумма доходов бюджета и взносов ЕСВ в 2016 г. должна была составить 1017,86 млрд грн. Реально в 2016 г. собрана сумма 721,7 млрд грн, в том числе: доходы государственного бюджета составили 616,3 млрд грн, поступления ЕСВ – 105,4 млрд грн.<sup>1</sup> Недополучено налогов и сборов 296,16 млрд грн, что достаточно для перечисления дотации из госбюджета Пенсионному фонду – 142,9 млрд грн и покрытия дефицита государственного бюджета – 70,3 млрд грн<sup>2</sup>. Даже если в Украине не было бы никаких других налогов и сборов, при условии выполнения зако-

нов государственный бюджет был бы выполнен с профицитом 115,9 млрд грн и была бы предоставлена дотация Пенсионному фонду в сумме 142,9 млрд грн.

Таким образом, если учесть только три налога: НДС, на прибыль, на доходы физических лиц и единый социальный взнос, суммарные утраты бюджета и Пенсионного фонда в 2016 г. составили 296,16 млрд грн, или 48% государственного бюджета. Если эту утрату считать неполученным налогом на обороты теневой экономики, то они составляют 693,42 млрд грн, или 29% ВВП. Но теневая экономика не включается в ВВП, а 693,42 млрд грн – это скрытые от налогообложения доходы легальной экономики.

В данный момент в теневой экономике в Украине в обращении находится около 1,1 триллиона грн<sup>3</sup>, что составляет почти половину ВВП 2016 г. Теневая экономика и коррупция – это почти синонимы. Коррупция – это плата за разрешение не исполнять законы, а теневая экономика – источник доходов для финансирования коррупции. Нет смысла бесконечно менять законы, придумывая новые налоги или увеличивая ставки существующих, с целью изъять в бюджет большую часть добавленной стоимости (ВВП), если те, кто призван контролировать их выполнение, зарабатывают на разрешении их не исполнять. Нет и большого смысла контролировать контролеров исполнения закона.

Для устранения отмеченных недостатков необходимо усовершенствовать методы исчисления и взимания налогов и сборов: НДС, на доходы физических лиц, на прибыль и на социальное страхование. С этой целью предлагаем внести следующие изменения в законодательство:

1) изменить объект налогообложения НДС, изложив п. 1 ст. 185 НКУ в следующей редакции:

185.1 Объектом налогообложения является добавленная стоимость;

2) устранить налоговые правоотношения между субъектами, предусмотрев уплату НДС непосредственно в бюджет на каждой стадии движения товара до конечного пользователя. Налоговые правоотношения могут существовать исключительно между государством и субъектами. В налоговых накладных указывать только сумму, которая уплачена в бюджет на предыдущих стадиях производственно-реализационного цикла, т.е. сумму НДС, подлежащую транзиту до конечного пользователя;

3) определить добавленную стоимость (ДС):

<sup>1</sup> <http://www.pfu.gov.ua/pfu/doccatalog/document?id=277122>.

<sup>2</sup> [http://minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F\\_2016\\_%D0%94%D0%91%D0%A3%2014.03.2017%20%D0%BE%D1%81%D1%82.pdf](http://minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/%D0%9F%D1%80%D0%B5%D0%B7%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F_2016_%D0%94%D0%91%D0%A3%2014.03.2017%20%D0%BE%D1%81%D1%82.pdf).

<sup>3</sup> <http://blog.ubr.ua/finansy/tenevaia-ekonomika-ukrainy-o-eshe-odnom-provalennom-obeshanii-kabmina-14587>.

ДС = фонд оплаты труда + прибыль.

4) определить долю фонда оплаты труда как процент добавленной стоимости (например, 30% ДС) и указать сроки ее достижения по годам – 20% в 2018 г.; 25% – 2019 г. и т.д. При необходимости дифференцировать по секторам экономики;

5) рассчитать добавленную стоимость товаров/услуг из уравнения:

$$ДС \times (1 + C_{\text{НДС}}/100) = РС - \text{Затраты} - \text{Амортизация},$$

где РС – рыночная стоимость, по которой фактически реализуется товар/услуга, затраты и начальную стоимость объектов амортизации определяем по величине НДС, уплаченного при их приобретении в бюджет;

6) определить базу единого социального взноса (ЕСВ):

$$\text{База}_{\text{ЕСВ}} = \text{фонд оплаты труда} = 30\% \text{ ДС.}$$

7) определить базу налога на прибыль:

$$B_{\text{прибыль}} = \text{ДС} - \text{фонд оплаты труда} = 70\% \text{ ДС.}$$

8) определить базу налога на доходы физических лиц (НДФЛ):

$$B_{\text{НДФЛ}} = \text{фонд оплаты труда} - \text{ЕСВ.}$$

При ныне действующих ставках налогов: НДС, на прибыль, на доходы физических лиц и ЕСВ изъятие составит 42,71% добавленной стоимости.

Объективным показателем, отражающим результаты производственной деятельности, определяющим стимулы потенциальным поставщикам материальных благ для рационального использования ресурсов и капитала и являющимся единственным источником доходов субъектов хозяйствования и государства, является добавленная стоимость и ее составляющие – фонд оплаты труда и прибыль. Проанализированы недостатки системы налогообложения и сформулированы изменения в законодательстве, которые позволяют устранить имеющиеся недостатки.

### Литература

1. Гальперин В.М., Игнатьев С.М., Моргунов В.И. Микроэкономика: В 2 т. Т. 1. / Общ. ред. В.М. Гальперина. Санкт-Петербург : Экономическая школа, 2000. 349 с.
2. Тренев Н.Н. Добавленная стоимость как основа экономической безопасности. *Национальные интересы: приоритеты и безопасность*. 2013. № 14 (203). С. 33–40.
3. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов: в 2-х т. Т. 1 / пер. с англ. П. Клюкина. Москва : Эксмо, 2016. 496 с.
4. Рикардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения. *Сочинения* : в 3-х т. / пер. с англ. П. Клюкина; под ред. Л. Амелехина. Москва : Эксмо, 2007. 960 с.
5. Бабина Г.М. Добавленная стоимость – ключевой фактор финансового здоровья предприятия. *Экономика и управление*. 2014. № 3 (39). С. 42–45.
6. Булатов А.С. Экономика : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Эксмо, 2004. 896 с.

### Аннотация

**Пирого И. С. Справедливая рыночная стоимость – базовый элемент налоговой системы.** – Статья.

Добавленная стоимость является объективным показателем, отражающим результаты производственной деятельности, определяет стимулы потенциальным поставщикам материальных благ и является единственным источником доходов субъектов хозяйствования и государства. Добавленная стоимость позволяет установить или определить справедливую рыночную цену любого товара и обеспечить эквивалентный обмен различных товаров/услуг. Полная стоимость конечного продукта определяется суммой добавленной стоимости, созданной на каждой стадии производственного цикла. Товары/услуги приобретают определенную стоимость только после реализации потребителям. Рыночная оценка потребителем не влияет на структуру добавленной стоимости, которая определяется суммой факторных доходов производителя – фонда оплаты труда и прибыли, включая предпринимательский доход, процент и ренту. Добавленная стоимость, созданная на каждой стадии производственного цикла, равна разности рыночной стоимости товаров/услуг, затрат производства и амортизации оборудования. К издержкам производства относятся любые расходы, которые подтверждены суммой уплаченного НДС. Амортизационные отчисления начисляются по нормам Налогового кодекса Украины. Валовая выручка, уплаченный НДС и начисленная амортизация позволяют точно определить добавленную стоимость, созданную на каждой стадии цикла, то есть базу основных налогов. Налогообложение добавленной стоимости и ее составляющих по действующим в Украине ставкам определяет налоговую нагрузку на нее. Если принять, что фонд оплаты труда составляет 30% добавленной стоимости, прибыль – остальные 70%, налоговая нагрузка составляет 42,71%, то есть сумма уплаченных налогов (НДС, на прибыль, на доходы физических лиц) и единого социального взноса должна составлять 42,71% от величины созданной добавленной стоимости на каждой стадии цикла. Подытоживая добавленную стоимость всей экономики страны, получаем налоговую нагрузку на ВВП – те же 42,71%. Предложенный способ начисления налоговых обязательств предельно упрощает администрирование основных налогов и единого социального взноса.

*Ключевые слова:* добавленная стоимость, НДС, прибыль, фонд оплаты труда, ВВП, социальное страхование, налоговая база, справедливая рыночная стоимость.

### Анотація

**Пирого І. С. Справедлива ринкова вартість – базовий елемент податкової системи.** – Стаття.

Додана вартість є об'єктивним показником, що відображає результати виробничої діяльності, визначає стимули потенційним постачальникам матеріальних благ і є єдиним джерелом доходів суб'єктів господарювання та держави. Додана вартість дає змогу встановити або визначити справедливу ринкову ціну будь-якого товару і забезпечити еквівалентний обмін різних товарів/послуг. Повна вартість кінцевого продукту визначається сумою доданої вартості, створеної на кожній стадії виробничого циклу. Товари/послуги набувають певну вартість лише після реалізації споживачам. Ринкова оцінка споживачем не впливає на структуру доданої вартості, яка визначається сумою факторних доходів виробника – фонду оплати праці і прибутку, що включає підприємницький дохід, відсоток і ренту.

Додана вартість, створена на кожній стадії виробничого циклу, дорівнює різниці ринкової вартості товарів/ послуг, затрат виробництва і амортизації обладнання. До витрат виробництва належать будь-які витрати, які підтверджені належною сумою сплаченого ПДВ. Амортизаційні відрахування нараховуються за нормами Податкового кодексу України. Валова виручка, сплачений ПДВ і нарахована амортизація дають змогу точно визначити додану вартість, створену на кожній стадії циклу, тобто базу основних податків. Оподаткування доданої вартості і її складників за діючими в Україні ставками визначає податкове навантаження на неї. Якщо прийняти, що фонд оплати праці становить 30% доданої вартості, прибуток – решту 70%, податкове навантаження становить 42,71%, тобто сума сплачених податків (ПДВ, на прибуток, на доходи фізичних осіб) і єдиного соціального внеску має становити 42,71% від величини створеної доданої вартості на кожній стадії циклу. Підсумовуючи додану вартість всієї економіки країни, отримуємо податкове навантаження на ВВП – ті самі 42,71%. Запропонований спосіб нарахування податкових зобов'язань гранично спрощує адміністрування основних податків і єдиного соціального внеску.

*Ключові слова:* додана вартість, ПДВ, прибуток, фонд оплати праці, ВВП, соціальне страхування, податкова база, справедлива ринкова вартість.

### Summary

***Pyroha Y. S. Fair market value is a basic element of the tax system. – Article.***

Value-added is an objective indicator that reflects the results of production activities, identifies incentives for potential suppliers of material goods and is the sole source

of income for economic entities and the state. Value-added allows you to set or determine a fair market price for any product and to ensure an equivalent exchange of different goods / services. The total value of the final product is determined by the amount of value added created at each stage of the production cycle. Products / services get value only after they are sold to consumers. The market valuation by the consumer does not affect the value added structure, which is determined by the sum of factor income of the producer – the wage and income fund, which includes entrepreneurial income, interest and rent. The value added created at each stage of the production cycle is equal to the difference in the market value of the goods / services, the cost of production and depreciation of the equipment. Production costs include any costs that are confirmed by the proper amount of VAT paid. Depreciation charges are calculated according to the provisions of the Tax Code of Ukraine. Gross revenue, VAT paid and accrued depreciation make it possible to accurately determine the value added generated at each stage of the cycle, i.e. the base of basic taxes. Taxation of value added and its components at the rates in force in Ukraine determines the tax burden on it. Assuming that the payroll is 30% of value added, the profit is the remaining 70%, the tax burden is 42,71%, i.e. the amount of taxes paid (VAT, income of individuals) and a single social contribution should be 42,71% of value added at each stage of the cycle. Summing up the added value of the whole economy of the country, we get the tax burden on GDP – the same 42,71%. The proposed method of calculating tax liabilities greatly simplifies the administration of basic taxes and a single social contribution.

*Key words:* added value, profit, wage fund, VAT, GDP, social insurance, tax base, fair market value.

УДК 342.951:351.74  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).202](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).202)

**О. М. Правоторова**  
*доктор юридичних наук, доцент,  
професор кафедри адміністративного і господарського права та правоохоронної діяльності  
Херсонського державного університету*

## МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОХОРОНИ

Прагнення нашої країни досягти європейського правового, економічного та суспільного рівня постійно вимагає від законодавця повномасштабного реформування правової системи з урахуванням принципів і стандартів, що закріпилися та є дієвими на загальноєвропейському просторі. У процесі проведення реформ в державному управлінні обов'язковим є врахування міжнародних та європейських стандартів, а також залучення позитивного досвіду судочинства іноземних держав. Дотримання правових стандартів є передумовою для інтеграції України в європейський правовий простір.

Актуальність обраної нами дослідження виявляється ще в тому, що в ст. 3 Конституції України зазначено: «Людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави» (ст. 3) [1]. Задекларувавши права і свободи людини як найвищу соціальну цінність, Конституція України приєдналася до європейського і світового бачення з цього твердження, закріпивши його як обов'язкове для держави, а також для кожного з учасників суспільних відносин зокрема.

Якбачимо, саме конституційний принцип здійснення та охорони прав і свобод людини та громадянина в позитивному аспекті обмежує діяльність держави, тим самим прописуючи певні юридичні рамки дії для органів публічної влади та посадових осіб. Отже, діє відповідний механізм, ланки якого виконують прописані правові завдання та способи для реалізації та регулювання суспільних відносин відповідно до досліджуваної нами тематики. Одним із способів реалізації цих механізмів та виконання поставлених державою завдань є нормативно-правове регулювання суспільних відносин щодо адміністративно-правової охорони саме з урахуванням та допомогою регулятивних та охоронних норм адміністративного права.

Адміністративно-правова охорона складається з таких суспільно-важливих складників: попередження правопорушень; профілактика злочинності; відновлення прав та свобод, а також законних

інтересів фізичних та юридичних осіб, що здійснюється за допомогою норм адміністративного права, включаючи застосування адміністративного примусу та притягнення винних до адміністративної відповідальності; усунення перешкод для реалізації прав та законних інтересів; визнання та спір щодо відновлення порушених прав суб'єктів публічного адміністрування; встановлення санкцій за порушення досліджуваних норм; опосередковане та спрямоване застосування юридичних санкцій до порушника норм права.

Таким чином, з огляду на реалії сьогодення висвітлені нами вище складники адміністративно-правової охорони є насправді болючими питаннями, які щоденно на практиці постають практично перед усіма урядами західноєвропейських країн і потребують постійного негайного вирішення з урахуванням наявної ситуації. Для національного законодавства відповідний досвід корисний із точки зору можливості запровадження апробованих механізмів діяльності публічної адміністрації та безпосереднього подальшого запровадження сучасних вимог і стандартів у галузі адміністративно-правової охорони.

Саме нині проблема прав людини вийшла далеко за межі окремої держави, щодня виникає необхідність у створенні універсальних міжнародно-правових стандартів, які також визнаються як основні права людини. Ці стандарти відображені у визначеній кількості важливих міжнародно-правових актів, що встановили загальнолюдські стандарти прав та інтересів особи, визначивши ту межу, за яку держава не може виходити.

Міжнародні стандарти у сфері прав людини розвивалися та приймалися не протягом одного дня, проте нині всі вони є дієвими, потрібними та поступово склалися в певну ієрархію і потребують ратифікації нашою державою. Спочатку були закріплені лише парламентські й політичні права, потім – економічні та соціальні.

У статті на основі чинного законодавства та поглядів із цієї проблематики вчених у галузі адміністративного права досліджуються міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони.

Багато вчених із різних галузей права розглядали у своїх працях ті чи інші аспекти правової охорони взагалі, а також адміністративно-правової охорони зокрема. Також деякою мірою їх

цікавили питання міжнародних стандартів адміністративно-правової охорони. Але вони, як правило, зазначали про необхідність реформування правової бази, створення нових засобів щодо адміністративно-правової охорони саме своєї суспільної цінності (право власності – В. Галунько, право інтелектуальної власності – Є. Юркова, право на підприємницьку діяльність – С. Сідак, атмосферне повітря – С. Ворущило, тваринний світ – В. Книш, громадський порядок – М. Лошицький, В. Цикалевич, право на комп'ютерні програми – Р. Саунін та ін., цей перелік можна ще досить довго продовжувати). Проте дієва теорія адміністративно-правової охорони, міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони, її новітня модель, сучасне концептуальне бачення до цього часу не отримали свого наукового втілення.

Провідне місце у визначенні напрямів розвитку сфери адміністративно-правової охорони в країнах-учасницях ЄС посідає адміністрація або ж законодавчо визначене профільне міністерство, що відповідає за політику, розвиток, планування та координацію системи адміністративно-правової охорони. До функцій профільного міністерства, як головної організації в системі адміністративно-правової охорони, належать: розвиток національної політики щодо адміністративно-правової охорони та забезпечення її системного впровадження; розробка національних законодавчих актів з адміністративно-правової охорони та забезпечення їх відповідності законодавству ЄС і міжнародному законодавству в цій сфері; забезпечення процесів щодо розвитку адміністративно-правової охорони; забезпечення інформування населення та суспільства загалом щодо положень з адміністративно-правової охорони.

В Україні аналогічні функції виконує профільне міністерство за певним напрямом адміністративно-правової охорони певного виду прав. Одним із таких профільних міністерств є Міністерство юстиції та його складник – центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері адміністративно-правової охорони.

Як відомо, до визначення терміна «адміністративна юстиція» нині немає єдиного підходу. Зазначене словосполучення об'єднує в собі два поняття: «administratio» та «justitia». У перекладі з латини administratio означає «управління», «завідування», «керівництво», justitia – «справедливість», «правосуддя», «судове відомство» [2, с. 115].

Проте, як зазначає в своєму дослідженні В. Нерсисянц, по суті, йдеться про одне й те саме поняття – справедливість, що включає в себе правосуддя (у вихідному значенні – судження по праву, у похідному значенні – судового вирішення спору згідно з правом, справедливою). І за змістом, і за етимологією justitia виходить із поняття права («ius»), що означає наявність у соціальному світі

правового начала і виражає його правильність, імперативність та залежність від нього [3, с. 27].

Саме величезна кількість тлумачень цього терміна в юридичній літературі породила різні варіанти його вжитку. Відповідно, в міжнародному правовому просторі сформувались три основні тенденції в розумінні адміністративної юстиції.

Досліджуючи позиції щодо тлумачення цього терміна як наших науковців, так і міжнародних учених, нижче наведемо три найбільш слушні для нас роз'яснення:

1) особливий порядок вирішення адміністративно-правових спорів судами та уповноваженими на те державними органами [4, с. 47–48]. Розглядаючи цей підхід, розуміємо, що відповідно до нього в поняття адміністративної юстиції включається розгляд публічно-правових спорів не тільки судами, а й іншими державними органами. Можна зробити висновок, що наголос зроблено на розумінні досліджуваного поняття як «справедливості». Отже, справедливість у процесі вирішення спорів може бути забезпечена не лише судами, а й адміністративними органами при розгляді скарг громадян у сфері адміністративної діяльності;

2) самостійна галузь правосуддя, метою якої є вирішення судами спорів між громадянами та органами управління (адміністрацією) або між самими органами управління – тобто адміністративне судочинство [5, с. 27]. За нашим переконанням, такий підхід французького вченого є більш вузьким, оскільки до поняття адміністративної юстиції зараховано виключно судовий порядок вирішення публічно-правових спорів, тобто адміністративна юстиція є діяльністю виключно судовою. З позиції саме цього розуміння наголос зроблено на розумінні терміна justitia як «правосуддя», що загалом відображає положення сучасної правової доктрини, яка здійснюється виключно судами;

3) не тільки особливий вид судочинства, а й система спеціалізованих судів або спеціальних судових підрозділів, які здійснюють адміністративне судочинство [6, с. 42]. Цей підхід під адміністративною юстицією розуміє не будь-яке вирішення публічно-правових спорів, а лише те, що здійснюється спеціально утвореними для цього судовими органами – окремими судами чи спеціалізованими структурними підрозділами загальних судів, тобто обов'язковою ознакою адміністративної юстиції є наявність у судовій системі адміністративних судів або адміністративних палат у структурі судів загальної юрисдикції, до яких потрібно звертатися, щоб відстояти порушені права.

Більш детально систему органів публічної адміністрації щодо адміністративно-правової охорони в зарубіжних країнах розкрито у класифікації, що пропонується в спеціальній літературі. Вона розроблена на основі міжнародних конвенцій,



які регулюють питання адміністративно-правової охорони за відповідним напрямом, формують джерело повноважень для національних органів публічної адміністрації і визначають основні завдання будь-якої системи певного підрозділу.

Отже, існують різні підстави класифікацій органів публічної влади або ж відповідних підрозділів, що знаходяться в їх підпорядкуванні. Розглянемо їх у подальшому дослідженні, насамперед надавши певну кваліфікацію,

Відповідно до обсягу повноважень, за нашим твердженням, їх можна поділити на:

1) загальні – системи, в яких інспектори мають широкі повноваження для вирішення багатьох питань, таких як зайнятість (наприклад певні програми професійної підготовки), широкий спектр промислових відносин (вважаємо тут сумісним врегулювання спорів), багато аспектів загальних умов праці (включаючи проблеми заробітної плати), охорону праці, здоров'я та добробуту (наприклад, розслідування нещасних випадків, не обов'язково з метою покарання, а щодо виконання вимог компенсації працівниками);

2) спеціальні – системи, які переважно займаються однією з цих основних функцій (наприклад, трудової інспекції – як правило з питань охорони і гігієни праці та умов праці).

Багато країн включають основні положення Декларації в своє базове законодавство. Саме її принципи лежать в основі багатьох пактів, конвенцій і договорів з прав людини, що укладені з 1948 р. Найбільш широкими обов'язковими угодами з прав людини, укладеними під егідою ООН, є Міжнародний пакт про цивільні і політичні права і Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права, що були задекларовані 16 грудня 1966 р. За дотриманням прийнятих пактів, конвенцій і договорів із прав людини спостерігає Верховний Комісаріат ООН із прав людини. Саме верховний комісар відряджає своїх посланців у різні країни світу з метою складання звітів про дотримання прав людини на місцях. Якщо права не дотримуються, то в справу вступають трибунали [7].

Загальна декларація прав людини містила 30 статей, зміст яких був уточнений і розвинутий через інституції міжнародних угод, регіональних та національних конституцій та законів. «Міжнародний Білль про права людини» прийняла Генеральна Асамблея 1966 по затвердженні двох міжнародних пактів: Міжнародного пакту про економічні, соціальні та культурні права та Міжнародного пакту про громадянські і політичні права. Україна ратифікувала ці акти 1973 р. Те саме зробили понад сто інших країн світу і тим самим зобов'язалися узгодити своє національне законодавство із прописаними у пактах вимогами [8].

Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод (офіційно – Європейська Конвен-

ція з прав людини (ЄКПЛ)) була прийнята відповідно до Загальної декларації прав людини з метою додержання країнами-підписантами (учасниками Ради Європи) та забезпечення на своїй території прав та основоположних свобод людини. Україна ратифікувала Конвенцію 17 липня 1997 р. (текст ратифіковано із заявами та застереженнями), і для нашої держави вона набула чинності 11 вересня того ж року [9].

Міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони базуються, по-перше, на Загальній декларації прав людини та пактах. Європейський суд із прав людини передбачає як негативний (невтручання держави) обов'язок держави, так і позитивний (активні дії з боку держави) обов'язок. Негативний обов'язок полягає в тому, що суб'єкти владних повноважень не мають права втручатись у приватне та сімейне життя особи, а також порушувати право на повагу до особистого життя та кореспонденції особи. Проте слід вирізняти державне втручання, яке виходить за межі дії ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Позитивний обов'язок держави – це необхідність здійснення певних заходів, спрямованих на забезпечення реалізації прав, передбачених ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод [9].

Аналізуючи ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, можна виділити такі складники особистої сфери життя: «приватне життя», «сімейне життя», «житло», «кореспонденція», «приватне життя людини».

Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод не розкриває змісту терміна «приватне життя», оскільки описує його як «термін із широким значенням, який не піддається визначенню» (рішення Європейського суду з прав людини у справі «Пек проти Сполученого Королівства» 2003 р.). Проте, аналізуючи практику Європейського суду, можна зробити висновок, що повага до приватного життя передбачає невтручання держави та інших суб'єктів у прийняття людиною рішення щодо власного життя, а також що будь-яке втручання має бути виправданим. Обставини, що виправдовують таке втручання, наведено в п. 2 ст. 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод. Приватне життя охоплюється територіальною, комунікативною, інформаційною та тілесною приватністю [10].

Комунікаційна приватність передбачає безпечну й конфіденційну передачу інформації від одної особи до іншої через будь-який засіб зв'язку, таємницю листування, телефонних розмов та інших форм зв'язку. Втручання в комунікаційну приватність можливе лише на підставі судового рішення у випадках, які передбачені Кримінально-процесуальним кодексом України. Поширеною є думка, що тілесна приватність – це право

людини не піддаватись необґрунтованим арештам або затриманням [11].

Розглядаючи норми Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, розуміємо, що визначальною в досліджуваній нами тематиці є стаття, що визначає: «Кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність. Нікого не може бути піддано свавільному арешту чи триманню під вартою. Нікого не може бути позбавлено волі інакше, як на підставах і відповідно до такої процедури, які встановлено законом. Кожному заарештованому повідомляються при арешті причини його арешту в терміновому порядку повідомляється будь-яке пред'явлене йому обвинувачення» [12].

Особливим нормативно-правовим актом міжнародного вжитку є Конвенція про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. Вважаємо цей документ особливим, саме тому що він покликаний захищати та охороняти права вразливої групи населення будь-якої країни [13].

Держави-сторони вживають в усіх галузях, зокрема в політичній, соціальній, економічній і культурній, усіх відповідних заходів, включаючи законодавчі, щодо забезпечення всебічного розвитку та прогресу жінок, щоб гарантувати їм здійснення і користування правами людини та основними свободами на основі рівності з чоловіками [13].

Також обов'язковими нормативно-правовими документами, що ратифіковані Україною, є Конвенція про права дитини, Міжнародна конвенція про захист прав всіх трудящих-мігрантів і членів їх сімей. Не можемо обійти увагою Конвенцію про права інвалідів, яка також є міжнародним документом, який ще раз підтверджує важливість адміністративно-правової охорони прав людей із певними обмеженнями та проголошує, що держави мають спонукати суспільство законодавчою базою та політичною спрямованістю на взяття участі в заохоченні, захисті й забезпеченні повного й рівного здійснення всіма особами з інвалідністю всіх прав людини й основоположних свобод, а також у заохоченні поважання притаманного їм достоїнства [14].

Отже, постійна, скажімо навіть щоденна, глобалізація світового господарства, зростання масштабів економічної експансії ТНК, подальший прогрес у розвитку електронних засобів зв'язку, а також інтернаціоналізація науки зумовлюють необхідність гармонізації стандартів охорони прав інтелектуальної власності на різних рівнях [15].

Отже, звертаючись до положень Загальної декларації прав людини, хочемо зробити акцент на тих її положеннях, в яких визначається, що права людини охоронялися силою закону з метою забезпечення того, щоб людина не була змушена вдаватися як до останнього засобу до повстання проти тиранії та гноблення [7], що всі люди рівні перед законом і мають право на рівний їх захист законом.

Саме на Європейському континенті Конвенція про захист прав людини й основоположних свобод є не просто провідним міждержавним нормативно-правовим актом, який захищає права і свободи людини і громадянина, – її положення є міжнародними нормами права прямої дії, захищені від порушень ефективно діючим наддержавним судовим органом – Європейським судом із прав людини.

На основі зробленого нами аналізу Конвенції про захист прав людини й основоположних свобод сформовано стандарти прав, свобод людини і громадянина у сфері адміністративно-правової охорони, а саме: публічна адміністрація зобов'язана поважати права людини, а органи виконавчої влади і місцевого самоврядування мають з огляду на свою компетенцію гарантувати відновлення прав, свобод і законних інтересів усіх, хто перебуває під їх захистом; кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи впродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом; публічна адміністрація має поважати право приватного і сімейного життя особи; кожен, чиї права та свободи було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в адміністративному порядку, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження; під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує існуванню нації, держава може вживати заходів щодо обмеження певних прав і свобод, однак виключно в тих межах, яких вимагає «гострота становища».

### Література

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.
2. Копейчиков В.В. *Правознавство: Підручник*. Київ: Юрінком Інтер. 2003. 348 с.
3. Нерсисянц В.С. *Філософія права. Учебник для вузів*. Москва: Издательская группа НОРМА-ИНФРА Москва, 1998. 297 с.
4. Шемшученко Ю.С. *Адміністративна юстиція. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редколегія: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін.* Київ: Укр. енцикл., Т. 1: А-Г, 1998. 598 с.
5. Брэбан Г. *Французское административное право / Пер. с фр.; под ред. и со вступ. ст. С. Боботова*. Москва: Прогресс, 1988. С. 27.
6. Бойцова В.В., Бойцов В.Я. *Административная юстиция: к продолжению дискуссии о содержании и значении. Государство и право*. 1994. № 5. С. 42.
7. Загальна декларація прав людини. URL: <https://constituanta.blogspot.com/2011/02/1948.html>.
8. Міжнародний Білль про права людини. URL: [https://constituanta.blogspot.com/2011/02/blog-post\\_530.html](https://constituanta.blogspot.com/2011/02/blog-post_530.html).
9. Європейська конвенція з прав людини. *Офіційний вісник України*. 1998. № 13, № 32 від 23.08.2006, с. 270.
10. Рішення Європейського суду з прав людини по справі «Пек проти Сполученого Королівства» 2003 р. URL: <http://eurocourt.in.ua/Article.asp?AIdx=575>.
11. Тлумачення Європейського суду з прав людини Конвенції. URL: <http://helsinki.org.ua/files/docs/1251638730.pdf>.

12. Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/995\\_105](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/995_105).

13. Конвенція Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995\\_207](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_207).

### Анотація

**Правоторова О. М. Міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони.** – Стаття.

Визначено, що міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони базуються, по-перше, на Загальній декларації прав людини та пактах. Європейський суд із прав людини передбачає як негативний (невтручання держави) обов'язок держави, так і позитивний (активні дії з боку держави) обов'язок. Негативний обов'язок полягає в тому, що суб'єкти владних повноважень не мають права втручатись у приватне та сімейне життя особи, а також порушувати право на повагу до особистого житла та кореспонденції особи. Наголошено, що провідне місце у визначенні напрямів розвитку сфери адміністративно-правової охорони в країнах-учасниках ЄС посідає адміністрація або ж законодавчо визначене профільне міністерство, що відповідає за політику, розвиток, планування та координацію системи адміністративно-правової охорони. Доведено, що Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод не розкриває змісту терміна «приватне життя», оскільки описує його як «термін із широким значенням, який не піддається визначенню». З'ясовано, що багато країн включають основні положення Декларації у своє базове законодавство. Саме її принципи лежать в основі багатьох пактів, конвенцій і договорів із прав людини.

На основі аналізу Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод сформовано стандарти прав, свобод людини і громадянина у сфері адміністративно-правової охорони, а саме: публічна адміністрація зобов'язана поважати права людини, а органи виконавчої влади і місцевого самоврядування мають у межах своєї компетенції гарантувати відновлення прав, свобод і законних інтересів усіх, хто перебуває під їх захистом; кожен має право на справедливий і публічний розгляд його справи упродовж розумного строку незалежним і безстороннім судом; публічна адміністрація має поважати право приватного і сімейного життя особи; кожен, чий права та свободи було порушено, має право на ефективний засіб юридичного захисту в адміністративному порядку, навіть якщо таке порушення було вчинене особами, які здійснювали свої офіційні повноваження; під час війни або іншої суспільної небезпеки, яка загрожує існуванню нації, держава може вживати заходів щодо обмеження певних прав і свобод, однак виключно в тих межах, яких вимагає гострота становища.

**Ключові слова:** адміністративно-правова охорона, адміністративно-правовий захист, публічна адміністрація, адміністративно-правові відносини, адмі-

ністрування, теорія природного права, позитивізм, принцип, норма, засади, методологія, публічна адміністрація, гносеологія, онтологія, методи адміністративної діяльності.

### Summary

**Pravotorova O. M. International standards of administrative and legal protection.** – Article.

It is determined that international standards of administrative and legal protection are based, first, on the Universal Declaration of Human Rights and Covenants. The European Court of Human Rights envisages both a negative (non-state interference) duty of the state and a positive (active action by the state) duty. The negative obligation is that the authorities do not have the right to interfere with the private and family life of the person, as well as to violate the right to respect for private housing and correspondence of the person. It is emphasized that the leading position in determining the directions of development of the field of administrative and legal protection in the EU member states is occupied by the administration or the legislatively designated ministry responsible for policy, development, planning and coordination of the system of administrative and legal protection. It has been argued that the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms does not disclose the meaning of the term "private life" as it describes it as "a broad, definable term". It has been found that many countries incorporate the basic provisions of the Declaration into their basic legislation. Its very principles underpin many human rights pacts, conventions and treaties.

On the basis of the analysis of the Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the standards of human rights and freedoms in the field of administrative and legal protection are formulated, namely: the public administration has an obligation to respect human rights, and bodies of executive power and local self-government, in virtue of their competence, are to guarantee the restoration of the rights, freedoms and legitimate interests of all who are under his protection; everyone has the right to a fair and public hearing of his case within a reasonable time by an independent and impartial tribunal; public administration must respect the right of private and family life of a person; everyone whose rights and freedoms have been violated, has the right to an effective remedy in an administrative manner, even if such violation has been committed by persons who have exercised their official powers; during a war or other public danger that threatens the existence of a nation, the state may take measures to restrict certain rights and freedoms, but only within the limits that are required by the severity of the situation.

**Key words:** administrative and legal protection, administrative and legal protection, public administration, administrative and legal relations, administration, natural law theory, positivism, principle, norm, principles, methodology, public administration, gnoseology, ontology, administrative methods.

УДК 342.9(477)  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).203](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).203)

*Т. І. Разіна*

*здобувач кафедри адміністративного та господарського права  
Запорізького національного університету*

## АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПОЗИТИВНОГО ІНВЕСТИЦІЙНОГО КЛІМАТУ В УКРАЇНІ

Одним з основних завдань публічної адміністрації в Україні є покращення інвестиційного клімату з метою залучення максимальної кількості інвестицій у національну економіку, що є умовою її поступового розвитку та інтеграції в європейський економічний простір. Одним з основних інструментів забезпечення позитивного інвестиційного клімату є система правових засобів, які дають змогу створити систему належних гарантій забезпечення та охорони прав інвесторів, заохочення міжнародних корпорацій до ведення інвестиційної діяльності в Україні. Ключову роль у цьому процесі відіграють саме адміністративно-правові засоби, які створюються та застосовуються суб'єктами владних повноважень органів публічної адміністрації. Публічна адміністрація використовує всі дозволені правові інструменти для забезпечення привабливості національної економіки для інвесторів, тому дослідження правових засобів забезпечення позитивного інвестиційного клімату в Україні має як теоретичне, так і практичне значення.

Детально дослідили категорію «правові засоби» вітчизняні науковці: О.В. Онуфрієнко у праці «Правові засоби у контексті інструментальної теорії права» [1] та А.М. Денисова в дисертаційному дослідженні на тему «Механізм і засоби правового впливу (теоретико-правове дослідження)» [2].

Категорію «правові засоби» активно використовують у своїх дослідженнях як теоретики права, так і фахівці у сфері адміністративного права: Н.В. Аніщук, В.М. Бевзенко, Т.В. Волинець, Н.В. Волкова, О.О. Ганзенко, Ю.В. Гридасов, І.О. Дзера, Г.В. Єрьоменко, Т.О. Коломоець, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, М.М. Кузьміна, О.А. Куций, Р.С. Мельник, О.С. Мірошниченко, О.О. Небрат, Є.Б. Ольховський, В.В. Пахомов, Д.В. Приймаченко, О.Ю. Салманова, О.О. Степанов, С.Г. Стеценко, Р.Б. Хорольський, А.М. Чернобай та інші відомі науковці.

Серед останніх наукових праць, присвячених дослідженню адміністративно-правових засобів, варто зазначити роботи О.В. Олійника «Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки» [3], І.Г. Андрущенко «Адміністративно-правові засоби протидії правопорушенням у сфері злиття і поглинання компаній: питання

теорії» [4] та М.В. Лошицького «Адміністративно-правові засоби в механізмі охорони навколишнього середовища» [5]. Проте питання адміністративно-правових засобів забезпечення позитивного інвестиційного клімату в Україні досліджено в науковій літературі недостатньо повно, що актуалізує проведення цього дослідження.

Метою наукової публікації є дослідження поняття адміністративно-правових засобів забезпечення позитивного інвестиційного клімату в Україні, їх класифікація та формулювання пропозицій щодо напрямів їх удосконалення.

Поняття правових засобів доволі змістовно досліджувалось фахівцями з теорії держави та права. Так, на думку О.В. Онуфрієнко, правові засоби – це система субстанціональних та діяльнісних правових явищ, за допомогою яких конкретні суб'єкти правовідносин досягають приватних та публічних цілей [1, с. 14–15].

Є думка, що правові засоби – це певні юридичні категорії та діяння суб'єктів з їх застосування з метою досягнення конкретного результату [6, с. 536].

В юридичній літературі правові засоби класифікують за різними критеріями. Залежно від ступеня складності розрізняють: прості (суб'єктивні права та юридичні обов'язки; заохочення і покарання; пільги та заборони); складні (норма; інститут). Залежно від функціонального призначення виділяють регулятивні (дозволи) та охоронні (засоби захисту). За предметом правового регулювання – конституційні, адміністративні, цивільні, кримінальні тощо. За характером – матеріальні (рекомендації); процесуальні (позов). За часом дії – постійні (громадянство), тимчасові (премія). Залежно від виду правового регулювання – нормативні (заборони, встановлені нормами права), індивідуальні (акт застосування права). Залежно від інформаційно-психологічної спрямованості – стимулюючі (заохочення), обмежуючі (примус) [6, с. 536–537].

А.М. Денисова формулює авторське визначення поняття «правові засоби», під якими розуміє правові явища, які відображені в інструментах (постановах) та діях (технологіях), за допомогою яких задовольняються інтереси суб'єктів права, забезпечується досягнення особистих та публічних цілей. Загальні ознаки правових засобів, на

її думку, полягають у тому, що вони: є основними інструментами суб'єктів права для забезпечення особистих та публічних інтересів, досягнення поставлених цілей; відображають соціальну, інструментальну та особистісну цінності права; визначають, певним чином поєднуючись, галузеві правові режими; є основними елементами правового впливу, механізму правового регулювання; є спеціальними та загальними засобами, які забезпечують дію правової системи загалом; призводять до юридичних наслідків (конкретних результатів); забезпечують ефективність правового регулювання завдяки постійному взаємозв'язку один з одним; забезпечуються та підтримуються державою [7, с. 190–191].

До субстанціональних правових засобів (засобів-постанов, інструментів) А.М. Денисова зараховує зобов'язання, дозволи, заборони, заохочення, пільги, норми права, принципи права тощо, в той час як до дієвих (засобів-дій, технологій) – акти реалізації права, акти застосування права, акти тлумачення права і всі процеси юридичної діяльності. Всі правові засоби, на її думку, в результаті узагальнення (трансформації), поділяються на правові стимули та правові обмеження. Правовий стимул визначається як засіб формування в суб'єкта необхідної законослухняної поведінки шляхом створення необхідних умов щодо задоволення суб'єктивних інтересів суб'єкта завдяки виконанню правових приписів. А правові обмеження – це правовий засіб стримування протиправного діяння, що створює умови для задоволення інтересів уповноваженого суб'єкта і суспільних інтересів в охороні й захисті [7, с. 191–192].

Адміністративно-правові засоби як різновид правових засобів вирізняються тим, що створюються та застосовуються суб'єктами владних повноважень органів публічної адміністрації з метою регулювання публічних (адміністративно-правових) відносин. Адміністративно-правові засоби використовуються громадянами та юридичними особами у відносинах з органами публічної адміністрації з метою реалізації та захисту своїх прав і свобод.

З огляду на вищезазначене до адміністративно-правових засобів забезпечення позитивного інвестиційного клімату в Україні доцільно зарахувати:

– норми Конституції України, які гарантують недоторканість приватної власності та особи, презумпцію невинуватості, свободу підприємницької діяльності, закріплюють євроінтеграційний курс України, тобто ті елементи правової системи, які гарантують безпеку потенційному інвестору та забезпечують захищеність інвестицій;

– міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, серед яких провідне місце посідає Угода про асоціацію між Україною та ЄС

(Угоду ратифіковано із заявою Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 р.) [8];

– відповідне національне законодавство: чинні закони України щодо розвитку, стимулювання, забезпечення та захисту інвестиційної діяльності, відповідні укази Президента та постанови Кабінету Міністрів України;

– відомчі нормативно-правові акти міністерств та інших органів публічної адміністрації, які деталізують законодавчі акти щодо порядку та засобів здійснення інвестиційної діяльності;

– акти судової гілки влади, серед яких провідне місце займають Рішення Конституційного Суду України, Висновки (правові позиції) Верховного Суду, в яких визначаються уніфіковані підходи, правила щодо застосування норм матеріального та процесуального права у сфері інвестицій та інвестиційної діяльності;

– типові інвестиційні угоди та супровідні документи, які є результатом усталеної юридичної практики у сфері інвестиційної діяльності;

– методичні рекомендації доктринального рівня щодо порядку та засобів здійснення інвестиційної діяльності, які є результатом наукового узагальнення економічних процесів, статистичної інформації, чинного та перспективного законодавства, а також прогнозування розвитку світового та національного ринків;

– індивідуальні економіко-юридичні консультації фахівців у сфері інвестиційної діяльності щодо пріоритетних напрямів та способів здійснення інвестиційної діяльності у певній державі або її окремих регіонах;

– інформаційні ресурси мережі Інтернет економічного та юридичного характеру, які містять інформацію про об'єкти інвестиційної діяльності, інформацію про установи, підприємства та організації, яка є необхідною для оцінки інвестиційних ризиків та потенційного прибутку тощо (інформація щодо засновників, статутного капіталу, податкові та кредитні зобов'язання, пов'язаних контрагентів, основні види діяльності, факти притягнення до юридичної відповідальності, внесення змін до статутних документів тощо).

Серед законів, які виступають правовою основою здійснення інвестиційної діяльності та забезпечення позитивного інвестиційного клімату в Україні, варто визначити закони України: «Про інвестиційну діяльність», «Про режим іноземного інвестування», «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць». Серед останніх – Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» від 20 вересня 2019 р. № 132-IX.

Так, Закон України «Про інвестиційну діяльність» від 18 вересня 1991 р. визначає загальні

правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності на території України. Він спрямований на забезпечення рівного захисту прав, інтересів і майна суб'єктів інвестиційної діяльності незалежно від форм власності, а також на ефективне інвестування економіки України, розвитку міжнародного економічного співробітництва та інтеграції [9].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про інвестиційну діяльність» інвестиціями є всі види майнових та інтелектуальних цінностей, що вкладаються в об'єкти підприємницької та інших видів діяльності, в результаті якої створюється прибуток (дохід) та/або досягається соціальний та екологічний ефект. Такими цінностями можуть бути: кошти, цільові банківські вклади, паї, акції та інші цінні папери (крім векселів); рухоме та нерухоме майно (будинки, споруди, устаткування та інші матеріальні цінності); майнові права інтелектуальної власності; сукупність технічних, технологічних, комерційних та інших знань, оформлених у вигляді технічної документації, навичок та виробничого досвіду, необхідних для організації того чи іншого виду виробництва, але не запатентованих («ноу-хау»); права користування землею, водою, ресурсами, будинками, спорудами, обладнанням, а також інші майнові права; інші цінності. Інвестиції, що спрямовуються на створення (придбання), реконструкцію, технічне переоснащення основних засобів, очікуваний строк корисної експлуатації яких перевищує один рік, здійснюються у формі капітальних вкладень.

Згідно із ст. 2 Закону України «Про інвестиційну діяльність», інвестиційною діяльністю є сукупність практичних дій громадян, юридичних осіб і держави щодо реалізації інвестицій. Інвестиційна діяльність провадиться на основі: інвестування, що здійснюється громадянами, недержавними підприємствами, господарськими асоціаціями, спілками і товариствами, а також громадськими і релігійними організаціями, іншими юридичними особами, заснованими на колективній власності; державного інвестування, що здійснюється органами державної влади за рахунок коштів державного бюджету, позичкових коштів, а також державними підприємствами та установами за рахунок власних і позичкових коштів; місцевого інвестування, що здійснюється органами місцевого самоврядування за рахунок коштів місцевих бюджетів, позичкових коштів, а також комунальними підприємствами та установами за рахунок власних і позичкових коштів; державної підтримки для реалізації інвестиційних проектів; іноземного інвестування, що здійснюється іноземними державами, юридичними особами та громадянами іноземних держав; спільного інвестування, що здійснюється юридичними особами та громадянами України, юридичними особами та громадя-

нами іноземних держав. Інвестиційна діяльність забезпечується шляхом реалізації інвестиційних проектів і проведення операцій із корпоративними правами та іншими видами майнових та інтелектуальних цінностей [9].

Закон України «Про режим іноземного інвестування» від 19 березня 1996 р. № 93/96-ВР визначає особливості режиму іноземного інвестування на території України, з огляду на цілі, принципи і положення законодавства України. Так, відповідно до ст. 2 вказаного закону іноземні інвестиції можуть здійснюватися у вигляді: іноземної валюти, що визнається конвертованою Національним банком України; валюти України – відповідно до законодавства України; будь-якого рухомого і нерухомого майна та пов'язаних із ним майнових прав; акцій, облігацій, інших цінних паперів, а також корпоративних прав (прав власності на частку (пай) у статутному капіталі юридичної особи, створеної відповідно до законодавства України або законодавства інших країн), виражених у конвертованій валюті; грошових вимог та права на вимоги виконання договірних зобов'язань, які гарантовані першокласними банками і мають вартість у конвертованій валюті, підтверджену згідно з законами (процедурами) країни інвестора або міжнародними торговельними звичаями; будь-яких прав інтелектуальної власності, вартість яких у конвертованій валюті підтверджена згідно з законами (процедурами) країни інвестора або міжнародними торговельними звичаями, а також підтверджена експертною оцінкою в Україні, включаючи легалізовані на території України авторські права, права на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, знаки для товарів і послуг, ноу-хау тощо; прав на здійснення господарської діяльності, включаючи права на користування надрами та використання природних ресурсів, наданих відповідно до законодавства або договорів, вартість яких у конвертованій валюті підтверджена згідно з законами (процедурами) країни інвестора або міжнародними торговельними звичаями; інших цінностей відповідно до законодавства України.

Згідно із ст. 3 Закону України «Про режим іноземного інвестування» іноземні інвестиції можуть здійснюватися в таких формах: часткової участі у підприємствах, що створюються спільно з українськими юридичними і фізичними особами, або придбання частки діючих підприємств; створення підприємств, що повністю належать іноземним інвесторам, філій та інших відокремлених підрозділів іноземних юридичних осіб або придбання у власність діючих підприємств повністю; придбання не забороненого законами України нерухомого чи рухомого майна, включаючи будинки, квартири, приміщення, обладнання, транспортні засоби та інші об'єкти власності, шляхом прямого одержання майна та майнових комплексів або

у вигляді акцій, облігацій та інших цінних паперів; придбання самостійно чи за участю українських юридичних або фізичних осіб прав на користування землею та використання природних ресурсів на території України; придбання інших майнових прав; господарської (підприємницької) діяльності на основі угод про розподіл продукції; в інших формах, які не заборонені законами України, в тому числі без створення юридичної особи на підставі договорів із суб'єктами господарської діяльності України [10].

Іноземні інвестиції можуть вкладатися в будь-які об'єкти, інвестування в які не заборонено законами України.

Закон України «Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць» від 6 вересня 2012 р. № 5205-VI визначає основи державної політики в інвестиційній сфері протягом 2013–2032 рр. щодо стимулювання залучення інвестицій у пріоритетні галузі економіки. Цей закон спрямований на створення умов для активізації інвестиційної діяльності шляхом концентрації ресурсів держави на пріоритетних напрямках розвитку економіки з метою запровадження новітніх та енергозберігаючих технологій, створення нових робочих місць, розвитку регіонів [11].

Новелою національного законодавства у сфері забезпечення позитивного інвестиційного клімату є Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» від 20 вересня 2019 р. № 132-IX [12].

У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» в обґрунтування необхідності прийняття акта зазначається, що протягом останніх років Україна демонструвала поступове зростання в міжнародному рейтингу Doing Business, однак наше місце в ньому все одно залишається досить низьким, в тому числі порівняно з окремими країнами пострадянського простору. У багатьох аспектах Україна має недосконале правове регулювання, що має наслідком несприятливий бізнес-клімат та відсутність реальних стимулів до здійснення активної інвестиційної діяльності.

Щодо сфери захисту прав акціонерів окремо зазначається, що українське законодавство недостатньо мірою забезпечує захист прав та інтересів міноритарних інвесторів. У нашій правовій системі відсутні положення про відповідальність осіб із заінтересованістю та посадових осіб акціонерного товариства за збитки, завдані правочинном із заінтересованістю, згода на вчинення якого була надана мажоритарним акціонером або призначеними ним особами. Крім того, перелік пра-

вочинів, які вважаються правочинами із заінтересованістю, не покриває достатнього кола відносин акціонерного товариства з його пов'язаними контрагентами.

Крім того, зазначається, що однією з головних проблем економіки України є недоступність для вітчизняного бізнесу кредитних коштів, що є закономірним наслідком надмірно високих кредитних ставок. Своєю чергою, дорогі кредитні кошти пояснюються не тільки значним рівнем інфляції, але й високими ризиками неповернення (несвоєчасного повернення) боржниками отриманих ними кредитів. При цьому наявні механізми забезпечення виконання зобов'язань є досить застарілими. Вони не працюють неналежним чином і не дають змоги забезпечити ефективний захист прав кредиторів. Пов'язані з примусовим стягненням заборгованості судові спори та примусове виконання судових рішень тривають роками і далеко не завжди кредиторам вдається стягнути заборгованість навіть із платоспроможних позичальників.

Зрештою, вітчизняні підприємства практично відрізані від кредитних ресурсів банківської системи. При цьому реформування традиційних механізмів забезпечення зобов'язань (зокрема застави) є непростим з огляду на кількість уже укладених договорів застави (іпотеки). Будь-які істотні зміни у відповідному регулюванні порушать баланс інтересів кредиторів та позичальників, уже досягнутий за допомогою договірних інструментів. Тому доцільним є запровадження абсолютно нового інструменту забезпечення виконання кредитних зобов'язань, який би зменшував до обґрунтованого мінімуму ризики кредиторів, пов'язані з поверненням проблемної заборгованості, та створював передумови для зростання обсягів кредитування бізнесу [13].

Підсумовуючи, варто зазначити, що Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» від 20 вересня 2019 р. № 132-IX є доволі складним для сприйняття і демонструє значну кількість нормативно-правових актів, які регулюють окремі аспекти інвестицій та інвестиційної діяльності. Враховуючи вищезазначене, є нагальна потреба у проведенні систематизації нормативно-правових актів у сфері інвестиційної діяльності, створенні єдиного документа, який буде зручним у користуванні, зрозумілим для потенційного інвестора, що, відповідно, буде сприяти покращенню інвестиційного клімату загалом.

Дослідження категорії «правові засоби» дало змогу сформулювати висновок, що адміністративно-правові засоби як різновид правових засобів вирізняються тим, що створюються та застосовуються суб'єктами владних повноважень органів публічної адміністрації з метою регулювання публічних (адміністративно-правових) відносин.

Адміністративно-правові засоби використовуються громадянами та юридичними особами у відносинах з органами публічної адміністрації з метою реалізації та захисту своїх прав і свобод.

З огляду на вищезазначене, до адміністративно-правових засобів забезпечення позитивного інвестиційного клімату в Україні доцільно зарахувати: норми Конституції України; міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, серед яких провідне місце посідає Угода про асоціацію між Україною та ЄС; відповідне національне законодавство (чинні закони України щодо розвитку, стимулювання, забезпечення та захисту інвестиційної діяльності, відповідні Укази Президента та Постанови Кабінету Міністрів України); відомчі нормативно-правові акти міністерств та інших органів публічної адміністрації, які деталізують законодавчі акти щодо порядку та засобів здійснення інвестиційної діяльності; акти судової гілки влади, серед яких провідне місце займають Рішення Конституційного Суду України, Висновки (правові позиції) Верховного Суду, в яких визначаються уніфіковані підходи, правила щодо застосування норм матеріального та процесуального права у сфері інвестицій та інвестиційної діяльності; типові інвестиційні договори та супровідні документи, які є результатом усталеної юридичної практики у сфері інвестиційної діяльності; методичні рекомендації доктринального рівня щодо порядку та засобів здійснення інвестиційної діяльності, які є результатом наукового узагальнення економічних процесів, статистичної інформації, чинного та перспективного законодавства, а також прогнозування розвитку світового та національного ринків; індивідуальні економіко-юридичні консультації фахівців у сфері інвестиційної діяльності щодо пріоритетних напрямів та способів здійснення інвестиційної діяльності у певній державі або її окремих регіонах; інформаційні ресурси мережі Інтернет економічного та юридичного характеру, які містять інформацію про об'єкти інвестиційної діяльності, інформацію про установи, підприємства та організації, яка є необхідною для оцінки інвестиційних ризиків та потенційного прибутку тощо.

З метою удосконалення системи адміністративно-правових засобів забезпечення позитивного інвестиційного клімату в Україні доцільним вбачається проведення систематизації нормативно-правового матеріалу у сфері інвестицій та інвестиційної діяльності у формі консолідації та створення єдиного нормативно-правового акта, який буде регулювати основні питання інвестиційної діяльності, засобів її стимулювання та

розвитку, містити типові види інвестиційних угод. Необхідність наукового обґрунтування та розробки концепції такого комплексного нормативно-правового акта зумовлює перспективність подальшого дослідження цієї тематики.

### Література

1. Онуфрієнко О.В. Правові засоби у контексті інструментальної теорії права : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Національний ун-т внутрішніх справ. Харків, 2004. 18 с.
2. Денисова А.М. Механізм і засоби правового впливу (теоретико-правове дослідження) : дис... канд. юрид. наук : 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / Національна академія внутрішніх справ МВС України. Київ, 2012. 230 с.
3. Олійник О.В. Адміністративно-правові засоби забезпечення інформаційної безпеки. *Юридичний вісник*. 2015. № 1 (34). С. 65-69.
4. Андрущенко І.Г. Адміністративно-правові засоби протидії правопорушенням у сфері злиття і поглинання компаній: питання теорії. *Право і суспільство*. 2014. № 6-2. С. 39-44.
5. Лошицький М.В. Адміністративно-правові засоби в механізмі охорони навколишнього середовища. *Митна справа*. 2015. № 1 (97). С. 79-85.
6. Теорія держави і права. Академічний курс : підручник / О.В. Зайчук (відп. ред.), А.П. Засць, В.С. Журавський, О.Л. Копиленко, Н.М. Оніщенко. Київ : Юрінком Інтер, 2006. 685 с.
7. Денисова А. Правові засоби: поняття та види. *Право України*. 2010. № 7. С. 190-195.
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Дата оновлення: 30.11.2015 р. URL: [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011).
9. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 18 вересня 1991 р. № 1560-XII. Дата оновлення: 18.12.2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>
10. Про режим іноземного інвестування : Закон України від 19 березня 1996 р. № 93/96-ВР. Дата оновлення: 25.06.2016 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/93/96-вр>.
11. Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5205-VI. Дата оновлення: 01.01.2013 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5205-17>.
12. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні : Закон України від 20 вересня 2019 р. № 132-IX. Дата оновлення: 17.10.2019 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/132-20>.
13. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо стимулювання інвестиційної діяльності в Україні» / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. URL: [https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=66289](https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=66289).



### Анотація

**Разіна Т. І. Адміністративно-правові засоби забезпечення позитивного інвестиційного клімату в Україні.** – Стаття.

У науковій публікації досліджуються поняття та види адміністративно-правових засобів забезпечення позитивного інвестиційного клімату в Україні. Зазначається, що адміністративно-правові засоби як різновид правових засобів вирізняються тим, що створюються та застосовуються суб'єктами владних повноважень органів публічної адміністрації з метою регулювання публічних (адміністративно-правових) відносин. Адміністративно-правові засоби використовуються громадянами та юридичними особами у відносинах з органами публічної адміністрації з метою реалізації та захисту своїм прав і свобод.

До адміністративно-правових засобів забезпечення позитивного інвестиційного клімату в Україні зараховано: норми Конституції України; міжнародні договори, ратифіковані Верховною Радою України, серед яких провідне місце посідає Угода про асоціацію між Україною та ЄС; відповідне національне законодавство; відомчі нормативно-правові акти міністерств та інших органів публічної адміністрації; акти судової гілки влади, серед яких провідне місце займають Рішення Конституційного Суду України, Висновки (правові позиції) Верховного Суду; типові інвестиційні договори та супровідні документи, які є результатом усталеної юридичної практики у сфері інвестиційної діяльності; методичні рекомендації доктринального рівня щодо порядку та засобів здійснення інвестиційної діяльності; індивідуальні економіко-юридичні консультації фахівців у сфері інвестиційної діяльності; інформаційні ресурси мережі Інтернет економічного та юридичного характеру, які містять інформацію про об'єкти інвестиційної діяльності.

Формулюється висновок, що з метою удосконалення системи адміністративно-правових засобів забезпечення позитивного інвестиційного клімату в Україні доцільним вбачається проведення систематизації нормативно-правового матеріалу у сфері інвестицій та інвестиційної діяльності у формі консолідації та створення єдиного нормативно-правового акта, який буде регулювати основні питання інвестиційної діяльності, засобів її стимулювання та розвитку, містити типові види інвестиційних угод.

**Ключові слова:** правові засоби, адміністративно-правові засоби, інвестиції, інвестиційна діяльність,

інвестиційний клімат, законодавство, публічна адміністрація, систематизація, консолідація, удосконалення.

### Summary

**Razina T. I. Administrative and legal means of ensuring a positive investment climate in Ukraine.** – Article.

In the scientific publication the concepts and types of administrative and legal means of ensuring a positive investment climate in Ukraine are analyzed. It is noted that administrative means as a type of legal means are distinguished by the fact that they are created and used by the bodies of public authority of public administration for the purpose of regulating public (administrative-legal) relations. Administrative means are used by citizens and legal entities in relations with public administration bodies in order to exercise and protect their rights and freedoms.

The administrative and legal means of ensuring a positive investment climate in Ukraine include: the norms of the Constitution of Ukraine; international agreements, among which the Association Agreement between Ukraine and the EU holds the leading position; relevant national legislation; departmental regulatory acts of ministries and other bodies of public administration; acts of the judicial branch of power, among which the leading place is taken by the Constitutional Court of Ukraine, Conclusions (legal positions) of the Supreme Court; standard investment contracts and accompanying documents that result from established legal practice in the field of investment activity; methodological recommendations of the doctrinal level on the procedure and means of investment activities; individual economic and legal consultations of experts in the sphere of investment activity; information resources of the Internet of economic and legal nature that contain information about the objects of investment activity.

It is stated that in order to improve the system of administrative and legal means of ensuring a positive investment climate in Ukraine, it is advisable to carry out the systematization of regulatory material in the field of investment and investment activities in the form of consolidation and to create a single regulatory act that will regulate the issues investment activities, means of stimulating and developing them, contain typical types of investment agreements.

**Key words:** legal means, administrative means, investments, investment activity, investment climate, legislation, public administration, systematization, consolidation, improvement.

УДК 336.227

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).204](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).204)**П. О. Селезень**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
провідний науковий співробітник відділу дослідження  
міжнародної податкової конкуренції  
Науково-дослідного інституту фіскальної політики  
Університету державної фіскальної служби України*

## ВІДНЕСЕННЯ ПРИБУТКУ ДО ПОСТІЙНОГО ПРЕДСТАВНИЦТВА В ІНДІЇ

На сьогоднішній день вважається, що запроваджений у 2010 р. у ст. 7 Модельної податкової конвенції Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – МПК ОЕСР) т. зв. «авторизований» підхід Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР) до віднесення прибутків до постійного представництва становить собою «значний крок уперед до функціональної незалежності постійного представництва». Ключовими його рисами є те, що, на відміну від більш ранніх підходів, його вимоги передбачають, по-перше, не стільки віднесення прибутку до постійного представництва, скільки насамперед віднесення активів, ризиків і доходів; по-друге, визнання або невизнання внутрішніх операцій (international dealings), від яких залежить визначення прибутку постійного представництва [1, с. 656]. Водночас запропонований ОЕСР підхід отримав неоднозначну оцінку в контексті держав, що розвиваються. Зокрема, Аргентина, Бразилія, Індія, Індонезія, Росія та низка інших юрисдикцій задекларували свій намір у майбутньому використовувати у своїх договорах попередню редакцію ст. 7 МПК ОЕСР, а не редакцію 2010 р. [2, с. 625]. З урахуванням приналежності України до країн, що розвиваються, доцільною є характеристика підходів до віднесення прибутків до постійного представництва, які використовуються представниками тієї ж групи, зокрема Індією, яка є значним імпортером капіталу, має достатньо розвинений промисловий сектор та стала сьомою країною за обсягами валового внутрішнього продукту у 2018 р., за оцінками Світового банку (випередивши такі держави, як Бразилія, Канада, Росія та Польща) [3].

У роботах вітчизняних дослідників питання віднесення прибутків до постійного представництва не було широко висвітлено, за винятком окремих праць В. Трачук, К. Франчук, М. Жернакова, що фактично утворює помітну прогалину в контексті розвитку податкового права, зокрема і в контексті узагальнення підходів провідних держав світу. Варто зазначити, що в закордонній науці цьому питанню приділяється значна увага, що підтверджується роботами А. Скаара, К. Фогеля та Ж. Шафнера.

Отже, метою статті є узагальнення та характеристика підходу Індії до вирішення проблеми віднесення прибутків до постійного представництва нерезидента.

Позиція Індії щодо авторизованого підходу ОЕСР у питанні віднесення прибутку до постійного представництва є однозначно негативною, адже, як випливає з положень позиції Індії стосовно ст. 7 МПК ОЕСР у редакції 2010 р., вона «не погоджується з підходом до віднесення прибутків до постійних представництв у цілому як його закріплено в переглянутій статті [ст. 7], коментарі до неї та у відповідних змінах коментаря до інших статей» МПК ОЕСР [2, с. 265]. Як наслідок, у жодному із чинних договорів Індії про уникнення подвійного оподаткування, яких налічується понад 80-т, немає положення, аналогічного ст. 7 МПК ОЕСР у редакції 2010 р. [4].

Негативне ставлення Індії до запропонованого ОЕСР підходу засноване на тому, що під час визначення прибутку постійного представництва мають ураховуватись не лише чинники, які визначають пропозицію, але і чинники, які впливають на попит. Лише в такому разі віднесений до постійного представництва прибуток відображатиме зрозумілий і справедливий порядок розподілу прав на оподаткування доходів резидента однієї держави, отриманих ним від діяльності постійного представництва на території іншої держави (принцип вигоди): «У випадку транскордонного підприємства, де попит і пропозиція розділені між двома різними юрисдикціями, якщо права на оподаткування обмежуватимуться лише тією державою, в якій знаходиться ланцюг постачання (як обстоюється в підході ОЕСР), то держава ринку втрачатиме податкові надходження та потребуватиме їх компенсації з локальних підприємств, ставлячи останніх, таким чином, у менш вигідне податкове становище порівняно з іноземними підприємствами» [5, с. 47].

Базуючись на цьому, уряд Індії переконаний у тому, що дотримання авторизованого підходу ОЕСР у питанні віднесення прибутку до постійного представництва не відповідає інтересам країн, що розвиваються [5, с. 48]:

– авторизований підхід ОЕСР є «чистим» підходом постачання, який не бере до уваги внесок

чинників формування попиту у формування прибутків підприємства і в такий спосіб відносить усі відповідні прибутки на головний офіс, що штучно зменшує оподатковувані прибутки у країнах, що розвиваються, де знаходиться ринок збуту і споживачі;

– спосіб визнання внутрішніх операцій між нерезидентом і його постійним представництвом, а саме звільнення умовних платежів між таким представництвом та головним офісом, суперечить підходу, запропонованому в п. 3 ст. 7 Типової конвенції Організації Об'єднаних Націй: «<...> вирахування не дозволяється стосовно сум, якщо такі є, сплачених (та не пов'язаних із компенсацією фактичних витрат) постійним представництвом головному офісу підприємства або будь-якому іншому його підрозділу у вигляді роялті, гонорарів або інших платежів в обмін на використання патентів або інших прав чи у вигляді комісійних за будь-які конкретні надані послуги чи управління, або ж у вигляді процентів на кошти у формі позики для постійного представництва (за винятком підприємств банківської сфери)» [6, с. 16].

Навіть більше, Індія фактично не визнала результати глобальної компанії анти-БЕПС за напрямом 7 у частині уточнення правил віднесення прибутку до постійного представництва. Звіт ОЕСР «Додаткове керівництво з віднесення прибутків до постійного представництва», оприлюднений у березні 2018 р., містив таке положення (§ 46): «<...> багато податкових договорів містять редакцію ст. 7, яка не вимагає використання авторизованого підходу ОЕСР. У випадках, що підпадають під дію таких договорів, метод віднесення прибутків до постійного представництва в цілях ст. 7 <...> може істотно відрізнитись від авторизованого підходу ОЕСР» [7, с. 17]. Зважаючи на те, що у власній договірній практиці Індія не дотримується авторизованого підходу ОЕСР, положення згаданого звіту в такому разі стають незастосовними, оскільки засновані саме на дотриманні авторизованого підходу ОЕСР.

У контексті роботи за напрямом 7 глобальної кампанії анти-БЕПС Індія наголошувала на ключових положеннях, які визначали її несприйняття авторизованого підходу ОЕСР [5, с. 50–51]:

1. Прибутковість підприємства залежить переважно від ціни товару, яка може бути отримана на ринку, кількості товару, який може бути проданий, та витрат, які понесені у процесі постачання такого товару. Різниця між «об'ємом продажів» та «витратами» утворює прибутки підприємства. «Ціна» та «кількість продажів» є наслідком взаємодії між попитом на товар і його постачанням. У свою чергу, попит і пропозиція визначаються власними окремими чинниками.

2. Прибутки підприємства можуть розумітись як різниця між об'ємом продажів і витратами,

пов'язаними з постачанням, та можуть бути відображені в такому рівнянні «прибутки = кількість проданого товару X (ціна – витрати)». Серед змінних цього рівняння, які впливають на прибутковість, «витрати» цілком залежні від чинників постачання, але «ціна» та «кількість проданого товару», навпаки, залежні від взаємодії попиту та пропозиції. Отже, прибутковість підприємства визначається як чинниками, що впливають на постачання, так і чинниками, які визначають попит.

3. Аналіз функцій, активів та ризиків (FAR analysis), застосований під час визначення ціни, відповідної стандарту «витагнутої руки», може бути прийнятним у трансфертному ціноутворенні, оскільки воно спрямоване на оцінку прийнятності ціни для товару, що перетинає межі податкових юрисдикцій у рамках інтегрованого ланцюга постачання. Споживацький попит стає лиш заданою змінною, коли питання обмежується розподілом доданої вартості між різними частинами ланцюга постачання. На відміну від трансфертного ціноутворення, використання аналізу функцій, ризиків і активів як відправної точки під час віднесення прибутку до постійного представництва, передусім урахуватиме чинники, що мають значення для формування пропозиції, але не попиту. Зважаючи на це, розвинені країни як експортери капіталу та технологій матимуть більшу вигоду за використання сучасного підходу ОЕСР у частині віднесення прибутку до постійного представництва, якщо порівнювати їх із країнами, що розвиваються.

4. Попит на товари визначається спроможністю споживачів оплатити їх. У свою чергу, такий чинник цілком залежить від місцевих умов (наприклад, інфраструктури чи прямого або непрямого субсидування з використанням публічних ресурсів) і не має жодного зв'язку із чинниками, пов'язаними з ланцюгом постачання.

5. Спроможність придбання товару й умови, які її визначають, цілком незалежні від зусиль постачальника на ринку, але водночас є детермінантою, яка визначає прибутковість ведення підприємницької діяльності у відповідній юрисдикції загалом. Такий чинник не пов'язаний із розподілом функцій, активів та ризиків між підприємствами в ланцюзі постачання, як і з маркетинговими функціями, які лише впливають на пріоритетність без зміни спроможності придбання товару споживачами. Як наслідок, внесок чинників, які визначають попит, не отримує свого визнання в рамках авторизованого підходу ОЕСР, призводячи до применшення прибутків, які можуть бути віднесені до постійного представництва в тій юрисдикції, де воно здійснює діяльність.

Позиція Індії як держави, що розвивається, може розглядатись як приклад практичного втілення тверджень К. Фогеля, який ще до встановлення авторизованого підходу ОЕСР у 2000-х рр.

як основного в контексті ст. 7 МПК ОЕСР визнавав, що деякою мірою виправдане використання альтернативних підходів в оподаткуванні постійних представництв: «Якщо підприємство отримує прибутки від, скажімо, постачання товарів, то такі прибутки виникають не лише через товари, вироблені в державі резидентства такого підприємства, але також і через можливості, запропоновані в державі отримувача [такого товару] для продажу відповідної продукції. Якщо потоки товарів між двома залученими державами – чи, якщо точніше, то прибутками, отримуваними від таких потоків, – збалансовані, то питання того, який принцип має застосовуватись під час розподілу прибутків має відносно незначну важливість і в такому разі прийняття принципу постійного представництва є бажаним, оскільки є практичним. Водночас, якщо такі потоки є незбалансованими, то державі отримувача є сенс вимагати того, щоб у неї була можливість брати участь в оподаткуванні результатів продажів товарів – у той же спосіб, як вона бере участь у ситуаціях із процентами і роялті. Те ж саме стосується послуг, наданих таким підприємством» [8, с. 400]. Варто зауважити, що як альтернативу К. Фогель розглядав використання принципу джерела доходу як можливої альтернативи принципу постійного представництва, як це має місце в Конвенції Андського співтовариства з оподаткування доходу та капіталу від 5 травня 2004 р., яка нині діє у відносинах Болівії, Колумбії, Еквадору, Перу та Венесуели, які взагалі не використовують поняття «постійне представництво» у договірному контексті за даних умов [9]. Якщо все ж приймати як даність необхідність використання поняття «постійне представництво», то логіка К. Фогеля однозначно може бути використана в обґрунтування пошуку іншого підходу в разі віднесення прибутку до постійних представництв, аніж запропонований у рамках авторизованого підходу ОЕСР.

Твердження про обґрунтованість відходу держав, що розвиваються від авторизованого підходу ОЕСР знайшло підтримку не лише у К. Фогеля, але і в інших дослідників, зокрема, К. Гутієррес: «Визнання внутрішньогрупових операцій та, зокрема, вирахування для номінальних виплат можуть насправді зумовлювати зменшення суми прибутків, віднесених до постійного представництва, та, як наслідок, обмеження податкових прав держави, в якій встановлено наявність постійного представництва. До того ж МПК ОЕСР у редакції 2010 р. не передбачає стягнення податків на репатріацію (withholding taxes) з номінальних виплат. Отже, прийняття авторизованого підходу ОЕСР може призводити до ерозії бази оподаткування у країнах, що розвиваються, які є зазвичай державами, які імпортують капітал, а тому – державами джерела доходу». На підставі власного аналізу

укладених договорів про уникнення подвійного оподаткування у 2003–2012 рр. дослідник стверджував: «Політика та практика у сфері податкових договорів держав БРІКС вочевидь прихильна до будь-якої редакції ст. 7 МПК ОЕСР, які існували до 2010 р. Більш ніж десятиліття роботи ОЕСР щодо віднесення прибутків до постійного представництва, схоже, ще не справило впливу на політику та практику держав БРІКС у сфері податкових договорів» [10, с. 308–309, 318].

Істотні відмінності від авторизованого підходу ОЕСР у питанні віднесення прибутків до постійного представництва закріплені і на внутрішньодержавному рівні. Насамперед варто звернути увагу на те, що в Індії використовується концепція «бізнес-зв'язку» (business connection), яка передбачає, що відповідне поняття позначає собою «усі доходи, які набуті чи виникли прямо або опосередковано від чи через бізнес-зв'язок в Індії, або від чи через власність в Індії, або від чи через будь-який актив чи джерело доходу в Індії, або через передачу капітального активу, розташованого в Індії», та є основою для визначення прибутків, які можуть оподатковуватися в Індії (ст. 9 Акта про податок із доходів від 13 вересня 1961 р. [11]). Якщо підприємство має відповідний «бізнес-зв'язок» в Індії, однак його підприємницька діяльність не обмежується суто територією Індії, то лише та частина прибутків вважається такою, що набута чи виникла в Індії, яка стосується підприємницької діяльності, здійсненої у відповідній державі.

Визначення оподатковуваних прибутків постійного представництва передбачає використання одного із двох підходів – «чистої» бази оподаткування (net taxable basis) або «презюмованої» бази оподаткування (presumptive basis of taxation) [10, с. 326]:

– визначення прибутків на «чистій» базі оподаткування передбачає застосування положень трансфертного ціноутворення до постійного представництва для визначення його доходу та для використання ним права на вирахування витрат, за винятком тих випадків, якщо це призводить до ефекту зменшення оподаткованого доходу, що передбачено в п. 3 ст. 92 Акта про податок із доходів від 13 вересня 1961 р. Визначення оподаткованого доходу, у свою чергу, засноване на використанні даних бухгалтерського обліку, що має вестись з урахуванням установлених національних стандартів обліку, та документації із трансфертного ціноутворення;

– за відсутності достатньої інформації чи неможливості визначення прибутку постійного представництва на основі даних бухгалтерського обліку можливим стає використання одного з методів, які передбачені у ст. 10 Правил податку з доходів від 26 березня 1962 р. [12]:

– визначення відсотка від обороту нерезидента, пов'язаного зі здійсненням операцій в Індії, що визначається податковим органом;

– визначення пропорційної частки прибутків постійного представництва на підставі показника, який відображатиме ту ж пропорцію в загальних прибутках від підприємницької діяльності нерезидента, як доходи від діяльності в Індії співвідносяться із загальними доходами від підприємницької діяльності нерезидента;

– визначення прибутків постійного представництва на підставі будь-якого іншого методу, який податковим органом буде визнано прийнятним у конкретному випадку.

Варто зауважити, що три згадані методи у ст. 10 Правил податку з доходів від 26 березня 1962 р. не розміщені в ієрархічній послідовності, що створило достатньо широкий діапазон застосовних на практиці підходів із боку к податківців, так і суддів. Наприклад, суди, керуючись таким широким спектром можливостей, визнавали обгрунтованість або ж визначали доцільність використання різних підходів, починаючи від методів формульного розподілу і закінчуючи методом, заснованим на аналізі функцій, активів і ризиків [5, с. 55; 13, с. 12]. Ілюстрацією застосування широкої дискреції, передбаченої у ст. 10 Правил податку з доходів від 26 березня 1962 р., на практиці є рішення Апеляційного трибуналу з податку на доходи Індії від 28 травня 2018 р. № 1623/Del/2015 у справі «Дайкін Індастріс Лтд. проти асистента комісара з податку на дохід».

Така ситуація зі ст. 10 Правил податку з доходів від 26 березня 1962 р. щодо механізмів віднесення прибутку до постійного представництва, по-перше, не сприяє визначеності приписів податкового законодавства для платників податків, по-друге, призводить до значної кількості податкових спорів. Виходом у такому разі могло б стати створення загального та зрозумілого правила, яке уможливило б уніфікацію практики визначення прибутків, які відносяться до постійного представництва в Індії. У свою чергу, такий крок має забезпечити більшу чіткість та передбачуваність в аспекті правозастосування, а також зменшити кількість звернень платників податків до суду [5, с. 62].

Лише у квітні 2019 р. урядом оприлюднено для публічного обговорення пропозиції щодо зміни правил, передбачених у ст. 10 Правил податку з доходів від 26 березня 1962 р. Основна суть запропонованих нововведень зводиться до того, що прибуток нерезидента, який має бізнес-зв'язок з Індією й отримує дохід від підприємницької діяльності на її території, але водночас здійснює діяльність і в інших юрисдикціях, відноситиметься до відповідних операцій в Індії через використання методу фракційного розподілу (fractional apportionment). Такий метод заснований на визначенні прибутків

нерезидента, отриманих із території Індії, на основі трьох чинників – об'єму продажів, найманої робочої сили (кількість у поєднанні з оплатою праці) та розміру активів – як складових частин такої формули [5, с. 82]:

$$\text{прибутки, віднесені на операції в Індії} = (\text{дохід, отриманий з Індії} \times \text{глобальна операційна маржа прибутку}) \times [S^1/3xS^2 + (N^1/6xN^2) + (W^1/6xW^2) + (A^1/3xA^2)],$$

де:  $S^1$  – дохід від продажів, отриманий від індійських операцій із продажу в Індії;  $S^2$  – загальний дохід, отриманий від індійських операцій із продажу як в Індії, так і поза нею;  $N^1$  – кількість найманих працівників, залучених до індійських операцій та розміщених в Індії;  $N^2$  – загальна кількість працівників, залучених до індійських операцій і розміщених як в Індії, так і поза нею;  $W^1$  – заробітна плата, сплачена працівникам, які залучені до індійських операцій та розміщені в Індії;  $W^2$  – загальний обсяг заробітної плати, сплаченої працівникам, які залучені до індійських операцій як в Індії, так і поза нею;  $A^1$  – активи, використані для індійських операцій та розташовані в Індії;  $A^2$  – сукупні активи, використані для індійських операцій та розташовані в Індії чи поза нею.

Окремо варто зауважити, що перша складова частина формули (дохід, отриманий з Індії  $\times$  глобальна операційна маржа прибутку) може мати негативне значення, якщо показник глобальної операційної маржі прибутку має негативне значення, зважаючи на глобальні операційні збитки. З метою уникнення наслідків такого сценарію передбачено, що коли отриманий у рамках першої складової частини формули показник буде нижчим, ніж два відсотки від загальних доходів, отриманих із території Індії, то у формулі використовуватиметься саме показник у вигляді двох відсотків як відправна точка [5, с. 82].

Особливістю запропонованих нововведень є й те, що відповідна формула може змінюватись, якщо бізнес-зв'язок нерезидента в Індії переважно утворюється завдяки забезпеченню високого рівня залученості користувачів (user participation) в Індії, що особливо характерно для нерезидентів, які генерують дохід із використанням цифрових засобів. Зважаючи на те, що залученість користувачів є ключовим компонентом у загальних доходах під час використання поширених моделей цифрової економіки, то в такому разі можливим може бути включення відповідного чинника як четвертої складової частини в запропоновану вище формулу для визначення прибутків, отриманих від діяльності на території Індії, в одному з таких варіантів [5, с. 82–83]:

1) прибутки, віднесені на операції в Індії за використання бізнес-моделей із низьким і середнім рівнем залученості користувачів = (дохід, отриманий з Індії  $\times$  глобальна операційна маржа при-

бутку)  $\times [(0,3 \times S^1/S^2) + (0,15 \times N^1/N^2) + (0,15 \times W^1/W^2) + (0,3 \times A^1/3xA^2)] + 0,1]$ ;

2) прибутки, віднесені на операції в Індії за використання бізнес-моделей із високим рівнем залученості користувачів = (дохід, отриманий з Індії  $\times$  глобальна операційна маржа прибутку)  $\times [(0,3 \times S^1/S^2) + (0,125 \times N^1/N^2) + (0,125 \times W^1/W^2) + (0,25 \times A^1/3xA^2)] + 0,2]$ .

Інакше кажучи, у першому випадку чиннику рівня залученості користувачів відведено 10%, а трьома іншим чинникам – по 30%. У свою чергу, у другому випадку той же чинник отримав уже 20%, а чинники активів і найманої робочої сили були зменшені до 25% кожний за збереження попереднього значення чинника об'єму продажів.

Окрему увагу в запропонованих нововведеннях приділено ситуації, у якій наявність бізнес-зв'язку в Індії має місце у вигляді індійської пов'язаної компанії, яка ідентифікується як постійне представництво, оскільки формульний підхід у такому випадку може призводити до подвійного оподаткування для операцій, здійснених в Індії через таке постійне представництво. З метою уникнення такого сценарію запропоновані такі правила [5, с. 83]:

1) якщо, по-перше, бізнес-зв'язок нерезидента утворюється через діяльність пов'язаного підприємства, яке є резидентом Індії, по-друге, такий нерезидент не отримує інших платежів від своєї діяльності від резидентів Індії (чи такі платежі не перевищують 1 млн рупій), по-третє, ціноутворення у відносинах нерезидента з таким пов'язаним підприємством не порушує вимог принципу витягнутої руки, то за таких умов жодних прибутків до постійного представництва нерезидента в Індії не відноситиметься;

2) якщо ж бізнес-зв'язок нерезидента в Індії утворюється через діяльність пов'язаного підприємства, яке є резидентом Індії, але платежі, отримані таким нерезидентом від його діяльності завдяки резидентам Індії, перевищують 1 млн рупій, то в такому випадку використовується запропонована вище формула, але прибутки, які вже були оподатковані в Індії на рівні пов'язаного підприємства, звільняються від оподаткування.

Запропоновані нововведення, на переконання Р. Аві-Йонаха й А. Кіра, є «найсмівливішим рухом Індії в бік зміни міжнародного податкового порядку», здійснення якого по суті «зачиняє двері для віднесення прибутку через аналіз функцій, активів і ризиків і принцип витягнутої руки» [13, с. 7, 8]. Дослідники вважають, що «пропозиція Індії втілює збалансований підхід, в якому враховані фактори як постачання, так і попиту під час розподілу прибутків до постійного представництва. До того ж на цифрову економіку, яка не може бути належним чином оподаткована через підхід, заснований на аналізі функцій, активів та ризиків, може достатньо легко поширюватися формульний метод роз-

поділу через використання чотирьох факторів». Але наявні потенційні переваги не унеможливають наявності проблемних аспектів [13, с. 18, 20]:

1) ризик подвійного оподаткування, якщо інша договірна держава не погодиться з тим, що використаний Індією підхід відповідає договірним засадам у сфері оподаткування;

2) ризик зростання витрат для забезпечення дотримання встановлених вимог для платників податків у разі запровадження нововведень;

3) підприємства, які мають глобальні операційні збитки, можуть налягати на тому, що запропонований мінімум у 2% «загальних доходів, отриманих із території Індії», є несправедливим.

Очевидно, що запропонований підхід є варіацією формульного методу розподілу, заснованого на прибутках, отриманих в Індії, який відрізняється від підходу, який діє у Сполучених Штатах Америки та запропонований в Європейському Союзі, тією мірою, що обмежує себе інформацією, пов'язаною з Індією, а також не вимагає консолідації прибутків з усіх юрисдикцій. Ще однією особливістю є те, що відповідна формула для обрахунку прибутків, отриманих з Індії, заснована на доходах нерезидента з території Індії і його операційній маржі прибутку [13, с. 7–8].

Такі пропозиції Індії по суті можуть уважатися односторонньою спробою реалізації заклику Незалежної комісії щодо реформи міжнародного корпоративного оподаткування, до складу якої входять, зокрема, Г. Цукман, Дж. Стігліц та Т. Пікеті: «Простий, формульний підхід має забезпечити те, що глобальні прибутки та пов'язані з ними податки можуть бути віднесені відповідно до об'єктивних факторів, як-от об'єми продажів, наймана робоча сила, ресурси (та навіть цифрові користувачі), що використані компанією в кожній країні, аніж на базі того, де саме вони розміщують свої різні функції (постачання, маркетинг, фінансування тощо) та декларують свою інтелектуальну власність» [14].

Індія після тривалого часу використання різних підходів до віднесення прибутку до постійного представництва нині перебуває у стані пошуку зручного у використанні, зрозумілого й адекватного наявній ресурсній базі податкового відомства механізму оподаткування постійних представств. На цій підставі винесений у другому кварталі 2019 р. на обговорення проект реформування механізму віднесення прибутків до постійного представництва є достатньо прогресивним і відповідним економічній ролі Індії як держави-імпортера капіталу. Як зазначає Р. Аві-Йонах і А. Кір, відповідні пропозиції є «першим» прикладом того, що «національний уряд офіційно запропонував полишити стандарт витягнутої руки, який був керівним у розподілі підприємницьких доходів між відповідними юрисдикціями, почи-

наючи із 1930-х рр.» [13, с. 2]. Вочевидь, Україна за своєю економічною роллю нині є більш близькою до Індії як держави, що розвивається, аніж до держав-членів ОЕСР, які є найзаможнішими країнами світу, тому досвід Індії загалом і результати обговорення пропозицій щодо реформування механізму віднесення прибутків до постійного представництва зокрема могли б бути корисними у процесі пошуку власних підходів до забезпечення належного оподаткування постійних представництв в Україні.

### Література

1. Гидирим В. Основы международного корпоративного налогообложения. Москва, 2017. 1088 с.
2. Model Tax Convention on Income and on Capital (condensed version) (asitread on 21 November 2017). Paris : OECD Publishing, 2017. 654 p.
3. World Bank. Gross domestic product 2018. URL: <https://databank.worldbank.org/data/download/GDP.pdf> (last accessed: 16.08.2019).
4. Double Taxation Agreements / Income Tax Department. URL: <https://www.incometaxindia.gov.in/Pages/international-taxation/dtaa.aspx> (last accessed: 16.08.2019).
5. Proposal for Amendment of Rules for Profit Attribution to Permanent Establishment (Report on Profit Allocation to Permanent Establishments), April 2019. 84 p. URL: [https://www.incometaxindia.gov.in/news/public\\_consultation\\_notice\\_18\\_4\\_19.pdf](https://www.incometaxindia.gov.in/news/public_consultation_notice_18_4_19.pdf) (last accessed: 16.08.2019).
6. UN Model Double Taxation Convention between Developed and Developing Countries (2017 Update). New York : UN, 2018. 814 p.
7. Additional Guidance on the Attribution of Profits to a Permanent Establishment (BEPS Action 7). Paris : OECD, 2018. 26 p.
8. Klaus Vogel on Double Taxation Conventions. Thirded. The Hague : Kluwer Law International, 1996. 1728 p.
9. Andean Community Income and Capital Tax Convention (English Translation), 5 May 2004. URL: <http://internationaltaxtreaty.com/download/bolivia/dtc/Andean%20Community-DTC-May-2004.pdf> (last accessed: 16.08.2019).
10. Gutiérrez C., Perdelwitz A. The UN Model and the BRICS Countries – Another View. Taxation of Business Profits in the 21<sup>st</sup> Century : Selected Issues under Tax Treaties. Amsterdam : IBFD, 2013. P. 307–339.
11. Income Tax Act, 13 September 1961. URL: <https://www.incometaxindia.gov.in/pages/acts/income-tax-act.aspx> (last accessed: 16.08.2019).
12. Income-Tax Rules, 26 March 1962. URL: <https://www.incometaxindia.gov.in/pages/rules/income-tax-rules-1962.aspx> (last accessed: 16.08.2019).
13. Avi-Yonah R., Kir A. A Break in the Dam? India's New Profit Attribution Proposal and the Arm's Length Standard (July 3, 2019). 22 p. URL: <https://ssrn.com/abstract=3414266> (last accessed: 16.08.2019).
14. The Fight Against Tax Avoidance. BEPS 2.0 : What the OECD BEPS Process has achieved and what real reform should look like. URL: [https://www.icriect.com/s/media\\_advisory\\_thefightagainsttaxavoidance-jykt.pdf](https://www.icriect.com/s/media_advisory_thefightagainsttaxavoidance-jykt.pdf) (last accessed: 16.08.2019).

### Анотація

**Селезень П. О. Віднесення прибутку до постійного представництва в Індії. – Стаття.**

Індія як провідна держава, що розвивається, уже тривалий час дотримується власного підходу до вирішення проблеми віднесення прибутків до постійного представництва нерезидента. По-перше, Індія не визнає авторизованого підходу Організації економічного співробітництва та розвитку і не використовує у своїй договірній практиці сучасної редакції статті 7 Модельної податкової конвенції Організації економічного співробітництва та розвитку. Основною причиною цього є те, що використання авторизованого підходу Організації економічного співробітництва та розвитку має неоднозначні наслідки в контексті асиметричних відносин між державою резидентства і державою джерела доходу з погляду інвестиційних потоків. Інакше кажучи, використання авторизованого підходу Організації економічного співробітництва та розвитку, заснованого на аналізі функцій, активів і ризиків, зумовлює ігнорування умов, які визначають рівень прибутку, але пов'язані не з чинниками постачання, а із чинниками ринку збуту. Незважаючи на це, авторизований підхід Організації економічного співробітництва та розвитку рекомендований у безальтернативній формі як основний у Модельній податковій конвенції Організації економічного співробітництва та розвитку. По-друге, внутрішнє законодавство Індії дозволяло використовувати досить широкий обсяг механізмів віднесення прибутків до постійного представництва – від методів формульного розподілу і до методу, заснованого на аналізі функцій, активів і ризиків. Таке широке розмаїття можливих методів зумовило виникнення неоднозначної практики їх застосування та негативно відображається на інвестиційному кліматі. З огляду на зазначене, у квітні 2019 року Індія ввела на публічне обговорення пропозиції щодо зміни правил віднесення прибутку до постійного представництва, унікальність яких полягає в тому, що ними вперше пропонується використання формульного підходу, який є альтернативою авторизованому підходу Організації економічного співробітництва та розвитку. Пропозиція щодо фракційного розподілу заснована на визначенні прибутків нерезидента, отриманих із території Індії, на основі трьох чинників, як-от об'єм продажів, наймана робоча сила (кількість у поєднанні з оплатою праці) та розмір активів. Окремо варто зазначити, що передбачено також можливість модифікації такої формули для введення додаткового показника рівня залученості користувачів з Індії в разі використання сучасних бізнес-моделей, які можуть не передбачати істотної присутності нерезидента в Індії, однак водночас прибуток такого нерезидента генерується через існування значної кількості користувачів в Індії та їхньої активної залученості.

**Ключові слова:** постійне представництво, віднесення прибутку, оподаткування нерезидентів, формульний підхід.

### Summary

**Selezen P. O. Attribution of profits to permanent establishment in India. – Article.**

As the leading country among the developing countries, India still uses its own vision for the resolution of the problem of attribution of profits to permanent establishment. At first, India does not recognize the author-

ized OECD approach (AOA) and does not use Art. 7 of the OECD Model Tax Convention as revised in 2010 in its own treaty relations with other countries. The key reason of such position is that the application of the AOA might have contradictory results in the context of asymmetrical investment relations between the state of residency and the state of the source of income. In other words, the application of the AOA based on the analysis of functions, assets and risks determines the ignorance of the conditions that have an impact on the profit of non-resident but are not connected with the factors of supply side because belongs to the factors of demand side. At the same time, the domestic legislation of India allows to apply a wide range of different mechanisms of attribution of profits to permanent establishment including the formulary apportionment and the method based on the functions, assets and risks analysis (FAR analysis). All these approaches have determined the situation in which their application is unpredictable. In addition, it might have negative impact on the investment climate of India. Based on the

above-mentioned facts, India proposed the new approach to attribution of profits to permanent establishment in April 2019. It is unique because of the proposal to apply the formulary approach as an alternative to the method based on the FAR analysis that is highly recommended by the OECD as the leading center of standard setting in the area of international taxation. The proposal for fractional apportionment is formulated for application in case of the necessity to define the profits of non-resident generated on the territory of India. It is based on three key factors that are sales, employees (manpower & wages) and assets. Additionally, it should be mentioned that there is also the possibility to modify the proposed approach for the inclusion of additional factor that is user participation in India. This modification is needed in case of the modern business models that do not need the significant presence of non-residents in the country of source but generate income because of the user participation in India.

*Key words:* permanent establishment, allocation of profits, non-resident taxation, formulary approach.



УДК 347.73  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).205](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).205)

*С. В. Скріпкін  
аспірант*

*Класичного приватного університету*

## **ПРОБЛЕМИ ОБРАННЯ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ ФІНАНСУВАННЯ ВИДАТКІВ У ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ**

Питання обрання оптимальної моделі фінансування публічних видатків у галузі охорони здоров'я є дуже важливим, адже на вітчизняну модель фінансування медицини протягом останніх майже трьох десятиліть відбувалось чимало нарікань як із боку представників громадянського суспільства, так і державного апарату. І справді, в умовах бюджетного дефіциту модель фінансування Семашка виявилась неспроможною забезпечити потреби всіх учасників правовідносин у сфері охорони здоров'я, а, в першу чергу, медичних працівників та пацієнтів. З іншого боку, багато критики з'являється останнім часом і на адресу сучасної реформи охорони здоров'я від учених, юристів, медичних та фармацевтичних працівників, організаторів охорони здоров'я. З юридичної точки зору зауваження полягають, перш за все, у невідповідності концептуальних положень цієї реформи Конституції України.

Питання пошуку оптимальної моделі фінансування охорони здоров'я є предметом наукових досліджень багатьох вчених, у тому числі О. Солдатенко, Н. Якимчук, С. Стеценко, В. Стеценко, Я. Радиш, Д. Карамішев, Т. Камінська, О. Камінська, Н. Карпишин, М. Аніщенко та інші.

Однак у теоретичному плані питання побудови оптимальної моделі фінансування публічних видатків у галузі охорони здоров'я в контексті відповідності Конституції України та забезпечення потреб громадян ще не вирішено, а реформа фінансування охорони здоров'я ще не завершена, тому з огляду на вищезазначені обставини подальші наукові дослідження в цьому напрямі є надзвичайно актуальними.

У різних державах світу функціонують різні моделі фінансування видатків у галузі охорони здоров'я.

Так, Т. Камінська виділяє такі моделі організації та фінансування охорони здоров'я:

- патерналістська модель М. Семашка (бюджетне фінансування за відсутності приватних надавачів медичних послуг);
- модель У. Беверіджа (бюджетне фінансування за наявності приватних надавачів медичних послуг);
- модель соціального обов'язкового медичного страхування О. Бісмарка;
- модель приватного медичного страхування [1, с. 284].

З цією думкою згодна більшість вітчизняних дослідників фінансування охорони здоров'я, серед яких Н. Карпишин та М. Комуницька [2], Т. Сіташ [3], О. Камінська [4] та інші.

На думку В. Долота, можна виділити кілька особливостей, які притаманні найбільш розвиненим системам охорони здоров'я:

- фінансуються з трьох основних джерел: відрахування від доходів підприємців, відрахування з державного бюджету та страхові внески населення;
- фінансування медичної допомоги робітникам, службовцям та членам їх сімей здійснюється виключно коштом підприємців;
- вільний вибір застрахованою особою лікаря і лікувально-профілактичного закладу, що сприяє конкуренції і поліпшенню якості медичної допомоги та підвищенню уваги до кожного громадянина;
- розвинена система добровільного страхування [5].

Л. Пархета вважає, що проблеми фінансування охорони здоров'я істотно вирішуються шляхом розвитку страхової медицини, яка забезпечує не тільки змогу населення України отримати належну медичну допомогу, але й передбачає здійснення дієвого контролю з боку страхових організацій за раціональним використанням фінансових ресурсів сфери охорони здоров'я [6].

С. Бойко пропонує додаткові джерела фінансування видатків у галузі охорони здоров'я. До них автор зараховує: обов'язкове медичне страхування; добровільне медичне страхування; співплатежі із залученням коштів населення; інноваційних джерел фінансування (різні форми державно-приватного партнерства, в тому числі фасиліті-менеджмент на основі аутсорсінгу); накопичувальні фонди територіальних громад і благодійні фонди, благодійні внески та пожертвування юридичних і фізичних осіб [7].

А. Бурбела вважає, що в нинішніх українських реаліях доцільно було б створити модель, яка поєднувала б в собі частково бюджетну систему фінансування, медичне страхування та приватні медичні послуги [8, с. 207].

Мета статті – дослідити моделі фінансування публічних видатків, що склалися в різних державах світу, виявити їх особливості, досягнення та недоліки, розглянути модель фінансування охорони здоров'я, що будується в процесі сучасної трансформації охорони здоров'я, виявити право-

ві та економічні проблеми побудови такої моделі, здійснити фінансово-правове обґрунтування загальної концепції побудови оптимальної моделі фінансування публічних видатків у галузі охорони здоров'я України.

У дослідженні було застосовано такі методи: структурно-функціональний, системно-аналітичний та порівняльно-правовий.

Для досягнення мети нашого дослідження необхідно коротко охарактеризувати основні ознаки кожної моделі фінансування видатків у галузі охорони здоров'я.

Визначальними рисами радянської системи охорони здоров'я були: загальнодержавна форма організації, яка відповідала ієрархії політичної систем (від центрального уряду до області й потім – до територіальних закладів охорони здоров'я); централізований характер управління; планування і прогнозування основних показників галузі; потужна ресурсна база і пріоритетність кількісних досягнень (високих нормативів забезпечення населення медичними кадрами, ліжковим фондом, мережею медичних закладів тощо); значна фінансова залежність від коштів бюджету; участь підприємств у фінансовому забезпеченні охорони здоров'я на рівні 15% фінансування потреб галузі [2].

Бюджетно-страхова модель фінансування охорони здоров'я (концепція Бісмарка) базується на принципах змішаної економіки, поєднуючи ринок медичних послуг із розвинутою системою державного регулювання і соціальних гарантій та забезпечення доступності медичної допомоги для всіх верств населення. Вона характеризується, передусім, наявністю обов'язкового медичного страхування (ОМС) усього населення за деякої участі держави у фінансуванні страхових фондів. Держава є гарантом задоволення суспільно необхідних потреб усіх або більшості громадян у медичній допомозі незалежно від рівня доходів, не порушуючи ринкових принципів оплати медичних послуг. До таких країн належать: Австрія – 46% загального розміру фінансування охорони здоров'я, Польща – 56,9%, Литва – 58,1%, Румунія – 62%, Угорщина – 62,4%, Нідерланди – 62,8%, Бельгія – 64,5%, Словаччина – 65%, Німеччина – 66,7%, Словенія – 68,8%, Естонія – 70,9%, Люксембург – 73,7%, Франція – 75,7%, Чехія – 80,8% [4].

Медичне страхування в цій моделі, як правило, є обов'язковим для всіх працюючих за наймом. Величина страхових внесків розраховується на основі розміру заробітної плати і доходів. При цьому відбувається перерозподіл коштів від більш високооплачуваних до менш забезпечених, від молодих і самотніх – до літніх і осіб, які мають великі сім'ї, тобто забезпечується соціальна солідарність всередині групи застрахованих. Оплата страхових внесків здійснюється в різних пропорціях. Так, якщо для Німеччини це співвідношення однако-

ве як для працівників, так і для роботодавців, то у Франції значну частину витрат у фінансуванні страхових фондів бере на себе роботодавець. У низці випадків фінансування охорони здоров'я доповнюється з бюджетних коштів. Однак у моделі страхової охорони здоров'я Бісмарка, на відміну від національних систем охорони здоров'я, така практика застосовується лише в рідкісних випадках дефіциту страхових фондів. Таким чином, на відміну від бюджетних систем, фінансування цієї моделі здійснюється на тристоронній основі, а співвідношення розмірів фінансової участі у формуванні фондів медичного страхування найчастіше залежить від економічної кон'юнктури і податкової політики держави [9].

У моделі Беверіджа (державна система охорони здоров'я) фінансування здійснюється переважно коштом державного бюджету, тобто внески збираються через загальну податкову систему – на центральному, регіональному чи місцевому рівнях. Рішення щодо загального обсягу фінансування приймається у процесі планування витрат державного бюджету загалом. Страхові фонди у рамках системи охорони здоров'я, що функціонує відповідно до цієї моделі, загалом є нецільовими, проте всі громадяни охоплюються страхуванням, яке забезпечує їм отримання уніфікованого обсягу медичних послуг. Відповідальність за справедливий географічний розподіл бюджету між надавачами медичних послуг несуть переважно регіональні органи охорони здоров'я. У моделі Беверіджа можуть застосовуватися різноманітні підходи до фінансування системи охорони здоров'я, але головна роль у забезпеченні фондами належить державному сектору [10].

Яскравим представником організації фінансування охорони здоров'я за моделлю Беверіджа є Великобританія. У 2012 р. на охорону здоров'я у Великобританії було витрачено близько 9,3% ВВП, з яких державні витрати, регульовані головним чином Національної медичної службою (National Health Service, NHS), становили близько 84%. Джерелом більшої частини цих коштів є загальне оподаткування, а меншою – національне страхування (податок на заробітну плату); так, у 2006–2007 рр. (останній рік, за який є дані) 76% коштів на охорону здоров'я становили відрахування від загального оподаткування і 18% – від національного страхування. NHS також отримує дохід від платежів тих пацієнтів, які використовують послуги NHS для отримання приватної медичної допомоги (приватні медичні страховки і приватні платежі складають 2,8% і 9% від загальних витрат на охорону здоров'я відповідно), і з деяких інших другорядних джерел (5% від загальних витрат на охорону здоров'я) [11].

Ринкова модель фінансування охорони здоров'я характеризується такими ознаками. У рин-

ковому суспільстві головною цінністю є ринкові відносини, тобто одержання вигоди двома сторонами. Для постачальників послуг – це максимальний прибуток із мінімальними витратами, для клієнтів – максимальна якість і кількість із мінімальними витратами. І все це в умовах слабкої законодавчої бази і поверхневому контролю держави. Медичні послуги розглядаються як будь-який інший товар, який може бути куплений або проданий відповідно до законів ринку (тобто з мінімальним урахуванням його соціальної, саме гуманістичної специфіки). Ринкова модель ґрунтується на особистих внесках громадян у приватні страхові компанії. Оплата послуг відбувається цільовим призначенням. Сфера охорони здоров'я тут представлена розвинутою системою приватних медичних установ і комерційних медичним страхуванням. Держави, де запроваджена ринкова модель, – США, деякі країни Азії, Африки, Латинської Америки [12].

За словами У. Супрун, у США близько 46% грошей на охорону здоров'я виділяють федеральний уряд і уряди штатів. Роботодавці платять 27% витрат на охорону здоров'я. Для таких підприємств є податкові пільги. Решта 27% платять приватні особи. На охорону здоров'я США витрачають 16,4% ВВП. Це найбільше у світі. Але велике фінансування не гарантує всім громадянам рівного доступу до медичних послуг. Більше 15% громадян США взагалі є незастрахованими [13].

Для аналізу наводимо перші двадцять держав світу, в яких, за версією всесвітньо відомого агентства «Блумберг», побудовано найефективніші системи охорони здоров'я: Гонконг, Сінгапур, Іспанія, Італія, Південна Корея, Ізраїль, Японія, Австралія, Тайвань, ОАЕ, Норвегія, Швейцарія, Ірландія, Греція, Нова Зеландія, Канада, Франція, Португалія, Фінляндія, Китай [14].

Гонконг, Великобританія, Китай, Італія [15], Іспанія, Греція, Ірландія [16, с. 25], ОАЕ [17], Фінляндія [18, с. 98], Норвегія [19], Португалія [20, с. 32], Австралія, Нова Зеландія [21, с. 37] здійснюють фінансування охорони здоров'я відповідно до бюджетної моделі фінансування охорони здоров'я (модель Беверіджа); Сінгапур, Ізраїль, Японія, Швейцарія, Франція [22], Тайвань [23], Канада [24], Південна Корея [25, с. 78] фінансують видатки на охорону здоров'я переважно за моделлю соціального страхування (модель Бісмарка).

Таким чином, серед двадцяти найефективніших систем охорони здоров'я, дванадцять представляють бюджетну модель фінансування (60%), а вісім – модель обов'язкового страхування (40%). Зазначимо, що у першій двадцятці держав із найефективнішими системами охорони здоров'я відсутні країни, в яких переважає ринкова модель. А це означає, що нормами Конституції України,

на нашу думку, вірно обрано модель бюджетного фінансування як одну з найефективніших у світі.

Основним же недоліком бюджетного фінансування є брак бюджетних коштів, що спрямовуються на фінансування публічних видатків у галузі охорони здоров'я. Тому бюджетне фінансування охорони здоров'я можуть дозволити собі лише ті держави, що мають сильну економіку, великий обсяг ВВП на душу населення.

До речі, важливо зауважити, що втілення будь-якої чистої моделі фінансування на цей час у світі не існує. Ми можемо зарахувати систему фінансування охорони здоров'я до тієї чи іншої моделі лише умовно, залежно від того, яка модель переважає в тій чи іншій державі. З наведеного аналізу випливає, що навіть у ліберальній моделі фінансування охорони здоров'я США 46% видатків здійснюються з федерального бюджету та бюджетів штатів, а 27% покривають роботодавці.

До недоліків бюджетного фінансування також зараховують відсутність ринкових стимулів розвитку закладів охорони здоров'я загалом та медичних працівників зокрема. Однак цей факт, а саме відсутність ринкових механізмів у галузі охорони здоров'я, може сприйматися як позитивний аспект, адже з розвитком суспільного прогресу в сучасній світовій парадигмі трансформації ціннісних орієнтацій здоров'я сприймається не як ринкова, а як соціальна цінність. Саме така позиція закріплена Конституцією України та низкою нормативно-правових актів, в тому числі міжнародних. А надання медичних послуг за своєю природою не є бізнесом у повному сенсі цього поняття, адже здійснюється, в першу чергу, не з метою отримання прибутку, а з метою досягнення суспільно корисного результату, а саме збереження або відновлення життя людини. Якщо ж діяльність у сфері охорони здоров'я здійснюється лише з метою отримання прибутку, така діяльність як мінімум засуджується суспільством, а як максимум до осіб, які застосовують ринкові технології в медицині та фармації, держава застосовує заходи примусу у вигляді юридичної відповідальності.

Так, наприклад, відповідно до ст. 78<sup>1</sup> Закону України «Основи законодавства України про охорону здоров'я», медичні і фармацевтичні працівники під час здійснення ними професійної діяльності, зокрема, не мають права: одержувати від представників фармацевтичних компаній зразки лікарських засобів для використання у професійній діяльності (крім випадків проведення клінічних досліджень); будь-яким способом рекламувати лікарські засоби та медичні вироби; приховувати інформацію про наявність аналогічних лікарських засобів за нижчою ціною [26].

Якщо ж говорити про такий недолік бюджетного фінансування охорони здоров'я як відсутність вільної конкуренції, то можемо констатувати, що

із запровадженням реформи фінансування охорони здоров'я, що ознаменувалося трансформацією бюджетно-кошторисного методу фінансування у метод фінансування послуг, така конкуренція з'явилась, і отримувачами бюджетних послуг стали не лише державні і комунальні, але й приватні заклади охорони здоров'я разом із фізичними особами-підприємцями, що здійснюють діяльність із медичної практики. До того ж пацієнти мають право вільного вибору лікаря та закладу охорони здоров'я.

Основними недоліками моделі соціального страхування у фінансуванні видатків у галузі охорони здоров'я (модель Бісмарка) є чутливість такої моделі до демографічних змін у складі населення держави, рівень безробіття, а також складність управління фінансовими потоками.

Основним недоліком ринкової моделі фінансування видатків у галузі охорони здоров'я є недостатність коштів у значній частини населення для придбання страхових полісів, що покривали б більшість медичних послуг або оплати цих послуг напряму.

Законом України «Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення» в Україні здійснюється спроба побудувати систему фінансування публічних видатків у галузі охорони здоров'я за моделлю Беверіджа, що ґрунтується на державних закупівлях медичних послуг. На нашу думку, дуже схожі моделі побудовано у Великобританії, Іспанії та Португалії. З тією лише різницею, що ВВП на душу населення у вищеперерахованих державах у 9–18 разів вище того ж показнику України. Однак проблеми недофінансування та високого навантаження лікарів великою кількістю пацієнтів у цих європейських державах є, що дає поштовх успішному розвитку приватної медицини, адже пацієнти часто стикаються з проблемою довготривалих черг при необхідності здійснення лікувальних процедур та маніпуляцій.

За інформацією В. Усенка, ВВП в Україні, за даними Міжнародного валютного фонду, становить 2,262 тис. дол. на одну людину, в Великобританії – 38,85 тис. дол., в Німеччині – 44,18 тис. дол., в США – 59,5 тис. дол., в Канаді – 44 тис. дол. З огляду на ці дані стає зрозуміло, що в країнах із низьким ВВП може бути недостатньо бюджетних надходжень для британської (бюджетної) моделі фінансування охорони здоров'я. Тому в процесі впровадження реформи з часом може виникнути змішана модель організації охорони здоров'я [27].

Виходячи з викладеного, на сучасному етапі суспільного розвитку Україна стоїть перед дилемою вибору оптимальної моделі фінансування видатків у галузі охорони здоров'я.

Як свідчать передовий міжнародний досвід та рейтинги найкращих систем охорони здоров'я світу, бюджетна модель фінансування охорони здо-

ров'я, що, у тому числі, закріплена Конституцією України, є однією з найефективніших у світі.

Правовий аспект проблеми полягає, насамперед, у тому, щоб побудувати таку модель фінансування публічних видатків у галузі охорони здоров'я, яка б одночасно була б ефективною, забезпечувала потреби галузі у фінансових ресурсах, а також концептуально відповідала б нормам Конституції України щодо безоплатної медицини та їх офіційному тлумаченню Конституційним Судом України.

Модель бюджетного фінансування (модель Беверіджа), що нині запроваджується в Україні, є досить ефективною, але має низку суттєвих недоліків, особливо зважаючи на соціально-економічну ситуацію, яка склалася в нашій державі. З огляду на те, що такі моделі функціонують у державах, які мають значно вищі показники економічного розвитку (Великобританія, Іспанія, Португалія), в Україні може не вистачити бюджетних коштів для повноцінного та ефективного функціонування цієї моделі.

Також, на наше переконання, не відповідатиме Конституції України норма щодо співоплати пацієнтом медичних послуг без затвердженого Законом України переліку платних медичного послуг, чого, на жаль, в Україні досі не зроблено.

Тому, на наш погляд, бюджетного фінансування публічних видатків у галузі охорони здоров'я в Україні не вистачить для повноцінного забезпечення потреб та ефективного фінансування системи охорони здоров'я. Вважаємо, що в таких умовах варто працювати над залученням додаткових коштів із метою забезпечення фінансування публічних видатків у галузі охорони здоров'я.

В останні роки в тенденціях світового державного будівництва стала домінувати концепція здоров'я як загальносуспільного блага, що має забезпечуватися державою. Тому навіть ринкові моделі фінансування видатків на охорону здоров'я мають державні механізми їх регуляції, наприклад: сплата страхових внесків із державного бюджету, стимулювання роботодавців до медичного страхування своїх працівників. І саме такі механізми має ринкова модель фінансування охорони здоров'я США, що найближчим часом навіть планує збільшити бюджетне фінансування охорони здоров'я.

На нашу думку, Україні також варто запозичити досвід США та багатьох інших держав, що використовують внески роботодавців як одне з джерел фінансування охорони здоров'я. Вважаємо, що цей крок буде виправданим, оскільки:

– це не суперечитиме положенням Конституції України про безоплатність медичної допомоги, оскільки пацієнти не сплачуватимуть внесків, натомість їх сплачуватимуть роботодавці;

– внески роботодавців будуть додатковим джерелом фінансування публічних видатків у галузі

охорони здоров'я, що є необхідними для забезпечення потреб галузі в умовах недостатності бюджетного фінансування.

Наступним джерелом фінансування охорони здоров'я має бути дохід від надання платних медичних послуг комунальними та державними закладами охорони здоров'я. Перелік таких послуг має бути затверджено не постановою Кабінету Міністрів України (нинішній стан), а Законом України згідно з офіційним тлумаченням Конституції України Конституційним Судом України.

Вважаємо, що Україні потрібно будувати модель загальнообов'язкового державного медичного страхування, а функції відповідного фонду покласти на Національну службу здоров'я України. Платниками страхових внесків мають виступити держава, роботодавці, фізичні особи-підприємці та самозайняті особи. Розрахунок страхових внесків потрібно здійснювати за прогресивною шкалою залежно від прибутків кожного платника. Варто пошукуватись про те, аби страхові внески були незначними для кожного їх платника, що забезпечить стабільність їх оплати.

У регіонах варто розвивати також власні програми розвитку охорони здоров'я, а на рівні закладів охорони здоров'я варто масово запроваджувати надання платних медичних послуг (у тому числі іноземцям), використовуючи новітні медичні технології.

Основним пріоритетом у виборі моделі фінансування охорони здоров'я є максимальне забезпечення медичних потреб пацієнтів – громадян України.

### Література

1. Камінська Т.М. Світові моделі фінансування охорони здоров'я. *Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого»*. 2012. № 1 (8). С. 284–285.
2. Карпишин Н., Комуницька М. Класичні моделі фінансового забезпечення охорони здоров'я. *Світ фінансів*. 2008. № 1 (14). С. 110–117.
3. Сіташ Т.Д. Фінансове забезпечення галузі охорони здоров'я в Україні та зарубіжних країнах. URL: <http://www.ukr.vipreshbenik.ru/derzhavne-upravlinnya/4405-finansove-zabezpechennya-galuzi-okhoroni-zdorov-ya-v-ukrajini-ta-zarubizhnikh-krajnakh.html>.
4. Камінська О.С. Удосконалення фінансування видатків на охорону здоров'я: зарубіжний досвід. *Наукові праці НДФІ*. 2016. № 2 (75). С. 135–147.
5. Долот В.В. Система охорони здоров'я в Україні: вибір національної моделі розвитку. URL: <http://www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=658>.
6. Пархета Л.В. Фінансування медичних послуг в системі охорони здоров'я України. URL: <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=6096>.
7. Бойко С.Г. Диверсифікація джерел фінансування охорони здоров'я. URL: <https://www.niss.gov.ua/doslidzhennya/analitichni-materiali/socialna-politika/diversifikaciya-dzherel-finansuvannya>.
8. Бурбела А. Реформи фінансування в галузі охорони здоров'я в пострадянських країнах: уроки для України. *Економіка та управління підприємствами*. 2017. № 8. С. 201–207.
9. Васильєва І.А. Аналіз моделей фінансування здравоохранения. URL: [ukros.ru/wp-content/uploads/2014/08/vasильева.doc](http://ukros.ru/wp-content/uploads/2014/08/vasильева.doc).
10. Короленко В. Порівняльний аналіз моделей фінансування системи охорони здоров'я. URL: [slideshare.net/v\\_korolenko/ss-56086084](http://slideshare.net/v_korolenko/ss-56086084).
11. Лукьянцева Д.В., Татаринов А.П., Мельникова Л.С. Финансирование систем здравоохранения: международный опыт. *Медицинские технологии*. 2017. № 2. С. 20–29.
12. Современное здравоохранение. Где, кто и сколько? URL: <https://tstealth1.livejournal.com/231386.html>.
13. Супрун: система здравоохранения в США далека от идеальной. URL: <http://www.dsnews.ua/politics/suprun-sistema-zdravoohraneniya-v-ssha-daleka-ot-idealnoy-29012019091800>.
14. Lee J Miller, Wei Lu. These Are the Economies With the Most (and Least) Efficient Health Care. URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-19/u-s-near-bottom-of-health-index-hong-kong-and-singapore-at-top>.
15. Щербакова А.А. Институциональные аспекты инновационного развития здравоохранения. URL: <https://cyberleninka.ru/article/v/institutsionalnye-aspekty-innovatsionnogo-razvitiya-zdravoohraneniya>.
16. Омеляновский В.В., Максимова А.В., Татарин А.П. Зарубежный опыт: модели финансирования и организации систем здравоохранения. *Финансовый журнал*. 2014. № 3. С. 22–34.
17. Здравоохранение в Объединенных Арабских Эмиратах. URL: <https://dubai-freezone.ae/statio-biznese-v-uae/zdravoohranenie-v-obedinennyix-arabskix-emiratax.html>.
18. Шевченко М.В., Карамзіна Л.А., Дорошенко О.О. Фінансування системи охорони здоров'я: зарубіжний та вітчизняний досвід. *Україна. Здоров'я нації*. 2012. № 2 (22). С. 97–100.
19. Погляд на системи охорони здоров'я у світі – 6. URL: <http://gukr.com/article2699.html>.
20. Ткаченко В.І., Кекух Д.П., Гайова О.А., Алексеиченко О.І., Заставний І.І. Системи охорони здоров'я європейських країн очима сімейних лікарів. *Семейная медицина*. 2017. № 5 (73). С. 31–34.
21. Максимова Л.В., Омеляновский В.В., Сура М.В. Анализ систем здравоохранения ведущих зарубежных стран. *Медицинские технологии*. 2014. № 1. С. 37–44.
22. Снегірьов П. Глобальні парадигми охорони здоров'я: цінні уроки для України. URL: <https://www.apteka.ua/article/397891>.
23. Экономика Тайваня. URL: [ru.wikipedia.org/wiki/Экономика\\_Тайваня\\_#Здравоохранение](http://ru.wikipedia.org/wiki/Экономика_Тайваня_#Здравоохранение).
24. Система здравоохранения Канады. URL: <https://www.newcanadian.ru/information/sistema-zdravookhraneniya-kanady.html>.
25. Сисигина Н.Н. Финансовое обеспечение современных страховых систем здравоохранения. *Финансовый журнал*. 2017. № 1. С. 77–90.
26. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
27. Усенко В. Реформа здравоохранения: какая модель финансирования выбрана для Украины? URL: <https://www.apteka.ua/article/433151>.

## Анотація

**Скрипкін С. В. Проблеми обрання оптимальної моделі фінансування видатків у галузі охорони здоров'я України. – Стаття.**

У цій статті досліджено моделі фінансування публічних видатків, що склалися в різних державах світу, а також їх особливості, досягнення та недоліки, розглянуто модель фінансування охорони здоров'я, що будується в процесі сучасної трансформації охорони здоров'я, виявлено правові та економічні проблеми побудови такої моделі, здійснено фінансово-правове обґрунтування загальної концепції побудови оптимальної моделі фінансування публічних видатків у галузі охорони здоров'я України.

Питання обрання оптимальної моделі фінансування публічних видатків у галузі охорони здоров'я є дуже важливим, адже на вітчизняну модель фінансування медицини протягом останніх майже трьох десятиліть відбувалось чимало нарікань як із боку представників громадянського суспільства, так і державного апарату. І справді, в умовах бюджетного дефіциту модель фінансування Семашка виявилась неспроможною забезпечити потреби всіх учасників правовідносин у сфері охорони здоров'я, а, в першу чергу, медичних працівників та пацієнтів. З іншого боку, багато критики з'являється останнім часом і на адресу сучасної реформи охорони здоров'я від учених, юристів, медичних та фармацевтичних працівників, організаторів охорони здоров'я. З юридичної точки зору зауваження полягають, перш за все, у невідповідності концептуальних положень цієї реформи Конституції України.

Як свідчать передовий міжнародний досвід та рейтинги найкращих систем охорони здоров'я світу, бюджетна модель фінансування охорони здоров'я, що, у тому числі, закріплена Конституцією України, є однією з найефективніших у світі.

Правовий аспект проблеми полягає, насамперед, в тому, щоб побудувати таку модель фінансування публічних видатків в галузі охорони здоров'я, яка б одночасно була б ефективною, забезпечувала потреби галузі у фінансових ресурсах, а також концептуально відповідала б нормам Конституції України щодо безоплатної медицини та їх офіційному тлумаченню Конституційним Судом України.

**Ключові слова:** модель фінансування публічних видатків у галузі охорони здоров'я, модель Беверіджа, модель Бісмарка, ринкова модель.

## Summary

**Skripkin S. V. Problems of choice the optimal model of financing expenses in the health care of Ukraine. – Article.**

This article explores the models of public financing expenditures, which have been developed in different countries of the world. This article also represents the peculiarities of expenditures, achievements and shortcomings. This model of healthcare financing was reviewed in the defined article. It is important to mention that it has been created in the process of modern healthcare transformation. The legal and economic problems of such model creation were defined. The Article clarifies out financial and legal substantiation of the general concept of creation an optimal model for public financing spending in the healthcare sector of Ukraine.

The problem of the best model determination of public health financing expenditures is very important, because there has been a great deal of criticism on the domestic funding model in medicine, both, by civil society and the government over the last three decades. Indeed, Semashko's funding model has been proven to be incapable in meeting the needs of all health care providers and medical professionals and patients firstly under the conditions of budget deficit. On the other hand, recently there is a lot of criticism about modern health care reform. This critics is done by scientists, lawyers, medical and pharmaceutical workers, and health care managers. From a legal point of view the remarks are stated because of the inconsistency of the conceptual provisions of this reform adopted by the Constitution of Ukraine.

According to international best practices and rankings of the best healthcare systems in the world, the budgetary model of healthcare financing, which is enshrined in the Constitution of Ukraine, is one of the most effective in the world.

The legal aspect of the problem is, first and foremost, to build public health expenditure financing model, which will be efficient and meet the financial needs of the industry, and conceptually comply with the free Constitution medicine and their official interpretation by the Constitutional Court of Ukraine.

In order to achieve the goal of our study, it is necessary to outline the main features of each health care financing model briefly.

**Key words:** public health financing model, Beveridge model, Bismarck model, market model.

УДК 351.777:502/.504  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).206](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).206)

*М. М. Сливка*  
*асистент кафедри адміністративного та інформаційного права*  
*Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти*  
*Національного університету «Львівська політехніка»*

## ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ ТА РОЛЬ ВЗАЄМОДІЇ СУБ'ЄКТІВ ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА

Покращення стану навколишнього природного середовища можна досягнути за умови вдосконалення адміністративного та екологічного законодавства на державному рівні, розробки та прийняття дієвих програм на рівні територіальних громад, налагодження системи моніторингу, а також забезпечення системної взаємодії суб'єктів у сфері охорони довкілля.

Вивчення взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища знаходить своє відображення у працях таких науковців, як В.А. Зуєв, І.Д. Казанчук, Н.І. Золотарьова, О.С. Мірошніченко, В.Ю. Ксендзюк, В.М. Тюн, Ю.С. Назар, та інших.

Метою статті є дослідження поняття, принципів, а також встановлення ролі взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища.

Сучасна система забезпечення охорони навколишнього природного середовища має базуватися на взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також громадських формувань, що вимагає покращення правової бази і вивчення міжнародного досвіду щодо вирішення екологічних проблем.

Аналіз наукової літератури свідчить про відсутність єдиного підходу вчених до визначення сутності поняття «взаємодія».

У теорії управління взаємодію розглядають у двох аспектах: як категорію, яка є визначальною для всього процесу управління, та як діяльність кількох суб'єктів із спільною метою. Прихильником цієї теорії є В.К. Колпаков, який вважає, що «управлінська система – це єдине ціле, що існує і розвивається завдяки взаємодії його компонентів» [1, с. 10].

О.М. Ярмач акцентує увагу на тому, що взаємодія виникає там і тоді, де взаємозв'язок між суб'єктами зумовлений спільною метою. Крім того, взаємодія полягає не лише у безперервному впливі один на одного, а також у використанні взаємодіючими сторонами можливостей один одного для досягнення власних цілей. Якщо за формою взаємодія подається як взаємозв'язок між суб'єктами, то за змістом вона є засобом обміну будь-якою інформацією. Отже, є усі підстави вважати взаємодію фундаментальною умовою процесу здійснення державного управління [2, с. 8].

Ю.С. Назар вважає, що взаємодію у вузькому розумінні (взаємодію суб'єктів управління) можна визначити як управлінський процес, який полягає у діяльності кількох (не менше двох) суб'єктів, які впливають один на одного та на об'єкт засобами і методами, що властиві кожному учасникові для досягнення спільної мети [3, с. 17].

Як зазначає О.М. Васильєва, взаємодія полягає у певній організаційній діяльності як шлях до мети на основі узгодженості дій суб'єктів. Зокрема, на організаційному етапі взаємодії здійснюється:

- 1) нормативно-правове забезпечення взаємодії;
- 2) реалізація нормативно-правового забезпечення;
- 3) безпосереднє планування заходів із взаємодії [4, с. 99, 102].

В.Д. Пчолкін розглядає взаємодію як засновану на спільності цілей і завдань, погоджену за часом, місцем і змістом, визначену законодавством діяльність компетентних суб'єктів щодо раціонального застосування наявних сил, засобів і методів для забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки [5, с. 97].

Взаємодії притаманні певні ознаки, які дають можливість з'ясувати її суть та відмежувати від схожих явищ:

- 1) взаємодія – це діяльність;
- 2) наявність декількох (не менше двох) суб'єктів взаємодії;
- 3) узгодженість заходів щодо цілі, місця, часу, методів;
- 4) спрямованість функціонування суб'єктів взаємодії;
- 5) наявність нормативної (правової) бази взаємодії;
- 6) становище суб'єктів у ієрархії системи;
- 7) зміст завдань, які вирішуються суб'єктами взаємодії;
- 8) сумісна діяльність [6, с. 298–299].

До основних ознак взаємодії в сфері охорони навколишнього середовища можемо віднести такі: взаємодія як форма природоохоронної діяльності; наявність декількох суб'єктів; спільна мета; екологічна спрямованість діяльності; комплексний підхід до вирішення завдань; системність і спрямованість дій; узгодженість нормативно-правової бази; інформованість суб'єктів взаємодії; своєчас-

ність та оперативність у прийнятті узгоджених рішень; об'єднання сил та засобів для досягнення позитивного результату.

На нашу думку, взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища – це врегульована нормами адміністративного права діяльність суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, заснована на засадах взаємодопомоги та партнерства, зумовлена спільною метою і завданням та спрямована на забезпечення екологічної безпеки громадян і недопущення шкідливих впливів на довкілля.

Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища як «управлінський процес» повинна базуватись на певних принципах, які сприятимуть підвищенню ефективності виконання покладених на них завдань.

О.Ф. Скакун визначає принципи права як об'єктивно властиві праву відправні начала, незаперечні вимоги (позитивні зобов'язання), які ставляться до учасників суспільних відносин із метою гармонічного поєднання індивідуальних, групових і громадських інтересів [7, с. 221].

На думку О.О. Уварової, принципи права можна визначити як систему вимог до належної і можливої поведінки людей, які відображають визнані у суспільстві цінності і утворюють спрямовану на регулювання суспільних відносин ієрархічну єдність [8, с. 55].

Під принципами взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища пропонуємо розуміти закріплені в нормах права керівні ідеї, начала, які визначають та спрямовують діяльність суб'єктів цієї взаємодії, задля належного виконання ними поставлених завдань.

Вчені мають різні погляди щодо класифікації принципів взаємодії суб'єктів. Одні пропонують недиференційований перелік тих принципів, які найбільш чітко характеризують і розкривають предмет дослідження. Інші поділяють ці принципи на дві основні категорії: загальні та спеціальні.

Так, до прикладу, ще В.М. Плішкін зазначав, що взаємодія буде найбільш ефективною, якщо вона ґрунтуватиметься на системі таких принципів: науковості; законності; плановості; безперервності; «головної ланки»; «резерву»; маневреності; оптимального використання можливостей взаємодіючих елементів; пропорційної відповідальності за наслідки взаємодії [9, с. 506].

На противагу вказаному вище підходу В.М. Плішкіна, Д.Г. Забрда під час дослідження питання принципів взаємодії суб'єктів боротьби з корупцією пропонує усі принципи поділяти на загальні та спеціальні.

Так, до загальних Д.Г. Забрда пропонує віднести: 1) законність; 2) науковість; 3) плановість; 4) гласність; 5) безперервність; 6) системність; 7) комплексність; 8) наступальність. До

спеціальних принципів Д.Г. Забрда відносить: 1) спільності інтересів; 2) «головної ланки»; 3) «маневреності»; 4) паритетності (рівності); 5) спеціалізованості; 6) пропорційної відповідальності; 7) непересічення компетенції; 8) комплексного використання сил та засобів взаємодіючих сторін [10, с. 10].

Вважаємо, що перелік загальних принципів є досить вичерпним і розширення чи доповнення не потребує. Поряд з цим, на нашу думку, раціональним видається доповнення групи спеціальних принципів такими:

- 1) протидії екологічним правопорушенням;
- 2) забезпечення екологічної безпеки громадян;
- 3) партнерства та взаємодопомоги;
- 4) швидкого реагування та притягнення винних до відповідальності;
- 5) альтернативності вибору покарання;
- 6) взаємоконтролю;
- 7) невідворотності покарання за неналежне виконання покладених обов'язків.

Принцип протидії екологічним правопорушенням передбачає попередження, виявлення або ж припинення екологічних правопорушень, які створюють потенційну небезпеку для навколишнього природного середовища.

Принцип забезпечення екологічної безпеки громадян передбачає таку взаємодію суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, яка сприяє стану захищеності життя і здоров'я людини, навколишнього природного середовища від потенційних екологічних загроз та негативних впливів природного чи техногенного характеру.

Принцип партнерства та взаємодопомоги передбачає об'єднання потенціалу, сил та засобів суб'єктів взаємодії у сфері охорони навколишнього природного середовища задля досягнення спільного позитивного результату під час вирішення екологічних проблем.

Принцип швидкого реагування та притягнення винних до відповідальності має своїм покликанням швидко виявлення правопорушень у сфері охорони навколишнього природного середовища та максимально швидко й ефективно притягнення винних осіб до відповідальності, передбаченої законом.

Принцип альтернативності вибору покарання полягає у можливості уповноважених державних органів та/або посадових осіб на власний розсуд вибирати одну з передбачених законом санкцій з метою притягнення до відповідальності осіб, винних у порушенні екологічного законодавства.

Принцип взаємоконтролю означає, що всі суб'єкти взаємодії у сфері охорони навколишнього природного середовища здійснюють контроль один за одним з метою найбільш ефективного виконання поставлених перед ними завдань, недопущення зловживання правами чи недбалого виконання покладених обов'язків.



Принцип невідворотності покарання за неналежне виконання покладених обов'язків передбачає застосування санкцій до уповноважених посадових осіб суб'єктів взаємодії у сфері охорони навколишнього природного середовища у разі неналежного виконання ними своїх обов'язків. Актуальність цього принципу пояснюється збільшенням випадків бездіяльності суб'єктів взаємодії у сфері охорони навколишнього природного середовища.

Дотримання вищезазначених принципів сприятиме покращенню взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища.

Взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища відіграє важливу роль, оскільки:

- дозволяє своєчасно виявляти екологічні правопорушення та вживати відповідні заходи впливу до порушників природоохоронних норм;
- забезпечує ефективне та оперативне вирішення нагальних проблем у сфері охорони довкілля;
- об'єднує потенціал учасників взаємодії та стимулює до пошуку новаторських методів боротьби з екологічними правопорушеннями;
- сприяє зменшенню кількості вчинення екологічних правопорушень;
- посилює роль кожного суб'єкта взаємодії у вирішенні питань, що стосуються охорони навколишнього природного середовища;
- дозволяє досягти бажаного результату у вирішенні екологічних проблем;
- сприяє покращенню стану навколишнього природного середовища, а відтак – забезпеченню реалізації екологічних прав громадян.

Потреба в захисті навколишнього природного середовища від шкідливого антропогенного впливу з кожним роком зростає, а це своєю чергою посилює роль взаємодії суб'єктів охорони довкілля.

Налагодження ефективної взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища є важливим елементом процесу демократизації суспільства, охорони довкілля та забезпечення екологічної безпеки громадян.

### Література

1. Колпаков В.К. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 1999. 736 с.
2. Ярмук О.М. Адміністративно-правові засади взаємодії органів державної влади України у правоохоронній сфері : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2009. 18 с.
3. Назар Ю.С. Взаємодія органів внутрішніх справ із місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у профілактиці адміністративних правопорушень : монографія. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2012. 160 с.
4. Васильєва О.М. Некоторые теоретические вопросы взаимодействия органов внутренних дел с добро-

вольными народными дружинами. *Вопросы взаимодействия с общественностью*. Москва, 1977. С. 98–104.

5. Пчолкін В.Д. Поняття, сутність та завдання взаємодії оперативних підрозділів органів внутрішніх справ. *Проблеми взаємодії територіальних і транспортних органів внутрішніх справ у попередженні та розкритті злочинів* : наук.-практ. конф. 23 травня 2003 р. : тези доповіді. Львів, 2004. С. 93-104.

6. Організація управління персоналом в органах внутрішніх справ : монографія / В.Д. Суцєнко, А.М. Смирнов, О.І. Коваленко, А.А. Смирнов. Київ : Національна академія внутрішніх справ України, 1999. 352 с.

7. Скакун О.Ф. Теорія держави і права : підручник / пер. з рос. Харків, 2001. 656 с.

8. Уварова О.О. Принципи права у правозастосуванні: загальнотеоретична характеристика : монографія. Харків : Друкарня «МАДРИД», 2012. 196 с.

9. Теорія управління органами внутрішніх справ : підручник / за ред. канд. юрид. наук Ю.Ф. Кравченка. Київ : Націон. акад. внутр. справ України, 1999. 702 с.

10. Заброда Д.Г. Взаємодія суб'єктів боротьби з корупцією : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2005. 20 с.

### Анотація

**Сливка М. М.** Поняття, принципи та роль взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню поняття та визначенню ознак взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища.

Сформульовано визначення поняття «взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища» – це врегульована нормами адміністративного права діяльність суб'єктів охорони навколишнього природного середовища, заснована на засадах взаємодопомоги та партнерства, зумовлена спільною метою і завданням та спрямована на забезпечення екологічної безпеки громадян і недопущення шкідливих впливів на довкілля.

Визначено принципи взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища як закріплені в нормах права керівні ідеї, начала, які визначають та спрямовують діяльність суб'єктів цієї взаємодії задля належного виконання ними поставлених завдань.

Виокремлено пріоритетні принципи взаємодії суб'єктів охорони навколишнього природного середовища: протидії екологічним правопорушенням, забезпечення екологічної безпеки громадян, партнерства та взаємодопомоги, швидкого реагування та притягнення винних до відповідальності, альтернативності вибору покарання, взаємоконтролю, невідворотності покарання за неналежне виконання покладених обов'язків.

Встановлено, що взаємодія суб'єктів охорони навколишнього природного середовища відіграє важливу роль, оскільки: 1) дозволяє своєчасно виявляти екологічні правопорушення та вживати відповідні заходи впливу до порушників природоохоронних норм; 2) забезпечує ефективне та оперативне вирішення нагальних проблем у сфері охорони довкілля; 3) об'єднує потенціал учасників взаємодії та стимулює до пошуку новаторських методів боротьби з екологічними правопорушеннями; 4) сприяє зменшенню кількості вчинення екологічних правопорушень тощо.

**Ключові слова:** поняття, принципи, взаємодія суб'єктів, охорона, навколишнє природне середовище.

### Summary

**Slyvka M. M. Concepts, principles and role of interaction of subjects of environmental protection.** – Article.

The article is devoted to the research of the concept and definition of signs of interaction of the subjects of environmental protection.

It is formulated the definition of the concept of “interaction of environmental protection entities” – the activity of environmental protection bodies regulated by norms is based on the principles of mutual assistance and partnership, determined by the common goal and objectives, and aimed at ensuring environmental safety of citizens and prevention harmful effects on the environment.

The principles of interaction of environmental protection subjects are specified like determined in the norms of law main ideas, beginnings that identify and direct the activities of the subjects of this interaction for the proper fulfillment of their tasks.

The priority principles of interaction of environmental protection subjects are specified: counteraction to environmental violations, provision of ecological safety of citizens, partnership and mutual assistance, rapid response and bringing the perpetrators to justice, alternative to the choice of punishment, control, inevitability of punishment for improper performance of assigned duties.

It is identified that the interaction of environmental protection subjects plays an important role, since: 1) it allows to detect “in time” environmental violations and take the appropriate measures of influence against violators of environmental norms; 2) ensure effective and prompt solution of urgent problems in the field of environmental protection; 3) unify the potential of the participants of the interaction and stimulates the search for innovative methods for combating against environmental offenses; 4) help to reduce the number of environmental offenses etc.

*Key words:* concepts, principles, interaction of subjects, protection, environment.

УДК 342.9  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).207](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).207)

*М. І. Соф'їн*  
кандидат юридичних наук,  
докторант

*Науково-дослідного інституту публічного права*

## НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Належне функціонування всіх суспільних інституцій пов'язано із станом їх фінансування. Адже без фінансів існування держави як механізму управління суспільством неможливе. Державі фінансові ресурси необхідні не лише для власного функціонування держави, а і для забезпечення виконання нею своїх функцій [1, с. 122]. Належне фінансування відповідних суспільних інституцій стає можливим в результаті проведення ефективної фіскальної політики, що напряму залежить від діяльності суб'єктів, відповідальних за цей напрям роботи держави. Саме тому вдосконалення діяльності державних органів у сфері реалізації фіскальної політики в Україні слід розцінювати як одну з провідних організаційно-правових засад здійснення фіскальної політики держави в умовах Євроінтеграції. На жаль, сьогодні мову можна вести про значну кількість проблемних питань, пов'язаних з діяльністю державних органів в напрямі реалізації фіскальної політики в Україні. Аналіз більшості з них вимагає проведення не одного наукового дослідження. А тому у нашій статті ми зосередимо увагу лише на основних з таких проблем.

Окремі проблемні питання діяльності державних органів у сфері реалізації фіскальної політики в Україні у своїх наукових дослідженнях розглядали такі вчені, як В.Л. Андрущенко, О.В. Зварич, Є.О. Балацький, Н.С. Педченко, С.В. Каламбет, В.Ю. Стрілець А.Л. Коломієць, І.Г. Лук'яненко, С.С. Мошкова, А.Д. Мельник та багато інших. Однак незважаючи на чималу кількість наукових розробок, в юридичній літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені вдосконаленню діяльності державних органів у сфері реалізації фіскальної політики в Україні.

Саме тому мета статті – визначити ключові напрями вдосконалення діяльності державних органів у сфері реалізації фіскальної політики в Україні.

Говорячи про проблеми діяльності державних органів щодо реалізації фіскальної політики, насамперед слід наголосити на особливостях законодавчого закріплення їх правового статусу. Як приклад слід зазначити, що правовий статус окремих з центральних органів виконавчої влади визначено на рівні двох, різних за своєю юридичною природою, нормативно-правових актів. Зокрема,

правовий статус Міністерства фінансів України визначено Положенням «Про Міністерство фінансів України», що затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 375 [2]. Водночас сьогодні й досі залишається чинним Положення «Про Міністерство фінансів України», що затверджено указом Президента України від 8 квітня 2011 року № 446/2011 [3]. Така ж сама ситуація прослідковується й щодо Міністерства економічного розвитку і торгівлі, правовий статус якого визначено в Положенні «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 року № 459 [4], а також у Положенні «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України», затвердженого указом Президента України від 31 травня 2011 року № 634/2011 [5]. Подібні недоліки нормативної регламентації правового статусу суб'єкта відповідних правових відносин прослідковуються й стосовно цілого ряду міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Вищенаведена ситуація стала можливою внаслідок прийняття Закону України «Про відновлення дії окремих положень Конституції України» від 21 лютого 2014 року [6]. У результаті прийняття зазначеного нормативно-правового акта до Основного Закону України було внесено суттєві зміни, зокрема, ст. 116 було доповнено новим пунктом 9-1, відповідно до якого повноваженнями з утворення, реорганізації та ліквідації міністерств та інших центральних органів виконавчої влади було наділено Кабінет Міністрів України [7]. До внесення відповідних змін до Конституції України такими повноваженнями був наділений Президент України. Саме тому сьогодні правовий статус відповідного центрального органу виконавчої влади, в тому числі відповідального за реалізацією фіскальної політики в Україні, визначено на рівні положення, що затверджено указом Президента України, а також положення, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України. Зважаючи на те, що згідно зі ст. 3 (правові засади діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади) Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» міністерства інші центральні органи виконавчої влади в своїй

діяльності керуються Конституцією України, іншими законами України, указами Президента України та постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України, іншими актами законодавства України [8], наявний стан нормативної регламентації їх правового статусу слід вважати незадовільним. А тому, на нашу думку, вже давно назріла необхідність прийняття Президентом України указу, відповідно до якого свою чинність втрачають укази Президента України, якими було затверджено відповідні положення про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади.

Говорячи про правовий статус центральних органів виконавчої влади, на яких чинним національним законодавством покладено завдання із реалізації фіскальної політики, слід вказати на те, що назва окремих з них не відповідає їх функціональному призначенню, що на пряму суперечить законодавчим положенням. Яскравим прикладом вказаної проблеми функціонування державних органів у сфері реалізації фіскальної політики є законодавчі положення щодо закріплення правового статусу центрального органу виконавчої влади, відповідального за забезпечення формування та реалізацію державного фінансового контролю. Так, відповідно до Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 26 січня 1993 року здійснення державного фінансового контролю забезпечує центральний орган виконавчої влади, уповноважений Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики в сфері державного фінансового контролю [9]. Слід відмітити, що до прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів» від 16 жовтня 2012 року вищенаведений Закон України мав назву «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» й відповідно визначав статус державної контрольно-ревізійної служби в Україні, її функції та правові основи діяльності [10]. Правовий статус Головного контрольно-ревізійного управління України було визначено на рівні Положення «Про Головне контрольно-ревізійне управління України», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 року № 884 [11].

Указом Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 9 грудня 2010 року № 1085/2010 шляхом реорганізації Головного контрольно-ревізійного управління України було створено Державну фінансову інспекцію України [12]. При цьому ука-

зом Президента України від 23 квітня 2011 року № 499/2011 було затверджено Положення «Про Державну фінансову інспекцію України» [13]. У подальшому правовий статус Державної фінансової інспекції було визначено в постанові Кабінету Міністрів України «Питання Державної фінансової інспекції» від 7 вересня 2011 року № 968 [14], а також постанові Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 року № 310, якою затверджено Положення «Про Державну фінансову інспекцію» [15]. Слід відмітити, що всі з названих вище нормативно-правових актів, на рівні яких визначено правовий статус Державної фінансової інспекції, й досі залишаються чинними, не дивлячись на те, що даний центральний орган виконавчої влади ще в 2015 році черговий раз було реорганізовано.

Так, відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної аудиторської служби» від 28 жовтня 2015 року № 868 як центральний орган виконавчої влади було створено Державну аудиторську службу шляхом реорганізації Державної фінансової інспекції [16]. Правовий статус новоствореного центрального органу виконавчої влади як такого, що забезпечує формування та реалізує державну політику в сфері державного фінансового контролю, було визначено на рівні постанови Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2016 року № 43, якою затверджено Положення «Про Державну аудиторську службу України» [17]. Як слідує з аналізу наведених законодавчих приписів, правовий статус Державної аудиторської служби України як центрального органу виконавчої влади, відповідального за забезпечення формування та реалізацію державної політики в сфері здійснення фінансового контролю, так само як і розглянутих вище центральних органів виконавчої влади, закріплено у вкрай неефективний спосіб. При цьому, якщо вести мову про особливості правового статусу Державної аудиторської служби, увагу слід звернути на нелогічність самої назви даного центрального органу виконавчої влади.

Закріплення в назві відповідного центрального органу виконавчої влади позначення того, що він, наприклад, є «службою», є не просто формальністю, а згідно з приписами чинного національного законодавства вказівкою на його основне функціональне призначення. Якщо проаналізувати приписи зазначеного вище Положення «Про Державну аудиторську службу України», побачимо, що про надання цим центральним органом виконавчої влади адміністративних послуг йдеться єдиний раз. Так, серед основних завдань Державної аудиторської служби України називається завдання із надання адміністративних послуг у передбачених законом випадках. Більшість же функцій Державної аудиторської служби це функції із здійснення фінансового контролю, що є ло-

гічним з огляду на мету створення даного органу [17]. У такому разі, з урахуванням законодавчих положень, вказаний центральний орган виконавчої влади повинен бути створений як інспекція. Так, відповідно до приписів Закону України «Про центральні органи виконавчої влади», якщо більшість функцій центрального органу виконавчої влади складають контрольно-наглядові функції за дотриманням державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними та фізичними особами актів законодавства, то центральний орган виконавчої влади утворюється як інспекція [8].

Окремо слід наголосити й на недоцільності використання в назві вищенаведеного центрального органу виконавчої влади такої категорії, як «аудит». Правові засади аудиторської діяльності визначено на рівні Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» від 21 грудня 2017 року, відповідно до ст. 1 якого аудит фінансової звітності – аудиторська послуга з перевірки даних бухгалтерського обліку і показників фінансової звітності та/або консолідованої фінансової звітності юридичної особи або представництва іноземного суб'єкта господарювання, або іншого суб'єкта, який подає фінансову звітність і консолідовану фінансову звітність групи, з метою висловлення незалежної думки аудитора про її відповідність у всіх суттєвих аспектах вимогам національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку, міжнародних стандартів фінансової звітності або іншим вимогам. Проте, як зазначено в ч. 2 ст. 2 вищенаведеного нормативно-правового акта, його дія не поширюється на діяльність органів державної влади, їх підрозділів і посадових осіб, уповноважених законами України на здійснення державного фінансового контролю, а також на діяльність з внутрішнього аудиту юридичних осіб, органів державної влади й органів місцевого самоврядування [18].

Отже, аналіз наведених позицій свідчить про те, що правовий статус центрального органу виконавчої влади, відповідального за забезпечення формування та реалізацію діяльності в сфері здійснення фінансового контролю, на нормативно-правовому рівні врегульовано із значними недоліками. Такі недоліки знаходять свій прояв як у значній кількості нормативно-правових актів, на рівні яких закріплено правовий статус цього органу державної влади, так і в назві самого органу, що не відповідає ані його функціональному призначенню, ані змісту його діяльності. Враховуючи те, що здійснення фінансового контролю слід розцінювати як один з основних і найдієвіших засобів забезпечення фінансової дисципліни та стану законності в сфері мобілізації, розподілу та використання централізованих і децентралізованих фондів коштів, можна стверджувати, що поза

його ефективним здійсненням належна реалізація фінансової політики в Україні стає неможливою. А тому сьогодні вкрай потребує свого перегляду нормативна регламентація правового статусу Державної аудиторської служби України. І хоча слід підтримати позицію щодо того, що підзаконний рівень нормативно-правового регулювання порівняно з законами забезпечує набагато оперативніше реагування на динаміку потреб правового регулювання [19, с. 19–20], він все ж таки залишається менш стабільним, оскільки має більш спрощену процедуру прийняття відповідного нормативно-правового акта та внесення до нього відповідних змін. А тому, на нашу думку, вказаний вище центральний орган виконавчої влади повинен іменуватися, як і раніше, Державна фінансова інспекція із закріпленням її правового статусу на рівні відповідного Закону України.

У наведеному вище випадку йшлося про ще один суттєвий недолік функціонування органів державної влади в сфері реалізації фінансової політики – постійне реформування (перетворення, реорганізацію тощо) центральних органів виконавчої влади, відповідальних за цей напрям роботи держави. Так, окремими недоліками діяльності державних органів влади в сфері реалізації фінансової політики в Україні слід вважати періодичну зміну формату їх функціонування та нестабільність їх правового статусу. Яскравим прикладом такого положення справ є ситуація з центральним органом виконавчої влади, який безпосередньо відповідальний за реалізацію фінансової політики в Україні.

Зазначимо, що процес реорганізації Державної фінансової служби України шляхом її поділу на Державну податкову службу України та Державну митну службу України проводиться в тісній співпраці з такими поважними міжнародними організаціями, як Міжнародний валютний фонд. Про таку роботу йдеться, зокрема, в Меморандумі співпраці України з Міжнародним валютним фондом [20]. Зазначене свідчить, зокрема, про те, що сьогодні на реалізацію фінансової політики в Україні значний вплив мають міжнародні організації. Варто відмітити, що встановлення сутності й особливостей такого впливу має значення в аспекті визначення організаційно-правових засад здійснення фінансової політики в державі в умовах Євроінтеграції. А тому лише зазначимо, що, на нашу думку, кроки, спрямовані на реорганізацію Державної фінансової служби України шляхом її поділу на наведені вище центральні органи виконавчої влади, загалом слід розцінювати як позитивні, оскільки одне відомство не може в ефективний спосіб виконувати таку значну кількість завдань і функцій у сфері реалізації фінансової політики в Україні. Проте, на нашу думку, правові засади діяльності Державної по-

даткової служби України та Державної митної служби України повинні бути закріплені не на підзаконному нормативно-правовому рівні, а на рівні окремих законів України, як це здійснено щодо цілого ряду центральних органів виконавчої влади. Успішна реалізація вказаних кроків, спрямованих на вдосконалення діяльності даних органів державної влади в сфері фіскальної політики в Україні та вдосконалення їх правового статусу загалом, позитивно вплине на стабільність їхнього функціонування і як наслідок, значно підвищить ефективність цього напрямку роботи держави.

Окрім цього, з огляду на зазначене потребує свого реформування ще один державний орган, відповідальний за реалізацію фіскальної політики в Україні. Йдеться про комітет Верховної Ради України з питань податкової та митної політики, який необхідно реорганізувати шляхом його поділу на комітет Верховної Ради України з питань податкової політики та комітет Верховної Ради України з питань митної політики, що може бути здійснено шляхом внесення відповідних змін до постанови Верховної Ради України «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання» від 4 грудня 2012 року № 22-VIII [21] або ж наступних нормативно-правових актів у разі їх прийняття.

Таким чином, аналіз наведеного матеріалу свідчить про те, що першорядними проблемами функціонування органів державної влади в сфері реалізації фіскальної політики в Україні, які потребують свого негайного вирішення, є необхідність врегулювання правового статусу таких органів. Сьогодні свого перегляду потребують нормативно-правові акти, на рівні яких закріплено правовий статус основних центральних органів виконавчої влади, які реалізують фіскальну політику за відповідними напрямками. Йдеться, зокрема, про Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державну аудиторську службу України, Державну податкову службу України та Державну митну службу України. Свого реформування потребує й сектор правоохоронного забезпечення реалізації фіскальної політики в Україні.

### Література

1. Сарана С.В. Фінансове право України : навч. посібник. Полтава : Полтавський інститут економіки і права Відкритий міжнародний університет розвитку людини «Україна», 2008. 567 с.
2. Положення про Міністерство фінансів України: постанова Кабінету Міністрів України від 20.08.2014 № 375. *Офіційний вісник України*. 2014. № 69. Ст. 1936.
3. Про Положення про Міністерство фінансів України: указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 11. Ст. 610.
4. Питання Міністерства економічного розвитку і торгівлі: постанова Кабінету Міністрів України від

20.08.2014 № 459. *Офіційний вісник України*. 2014. № 77. Ст. 2183.

5. Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: указ Президента України від 31.05.2011 № 634/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 41. Ст. 1666.

6. Про відновлення дії окремих положень Конституції України: закон України від 21.02.2014 № 742-VII. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 11. Ст. 143.

7. Конституція України: закон України від 28.06.1996 № 254к/96 ВР. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30. Ст. 141.

8. Про центральні органи виконавчої влади: закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 38. Ст. 1696.

9. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні: закон України від 26.01.1993 № 2939-XII. *Відомості Верховної Ради України*. 1993. № 13. Ст. 110.

10. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів: закон України від 16.10.2012 № 5463-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2014. № 4. Ст. 61.

11. Про затвердження Положення про Головне контрольно-ревізійне управління України: постанова Кабінету Міністрів України від 27.06.2007 № 884. *Офіційний вісник України*. 2007. № 48. Ст. 1983.

12. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010. *Офіційний вісник України*. 2010. № 94. Ст. 3334.

13. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України: указ Президента України від 23.04.2011 № 499/2011. *Офіційний вісник України*. 2011. № 31. Ст. 1325.

14. Питання Державної фінансової інспекції: постанова Кабінету Міністрів України від 07.09.2011 № 968. *Офіційний вісник України*. 2011. № 71. Ст. 2684.

15. Про затвердження Положення про Державну фінансову інспекцію: постанова Кабінету Міністрів України від 06.04.2014 № 310. *Офіційний вісник України*. 2014. № 64. Ст. 1764.

16. Про утворення Державної аудиторської служби України: постанова Кабінету Міністрів України від 28.10.2015 № 868. *Офіційний вісник України*. 2015. № 87. Ст. 2907.

17. Про затвердження положень про Державну аудиторську службу України: постанова Кабінету Міністрів України від 03.02.2016 № 43. *Офіційний вісник України*. 2016. № 12. Ст. 506.

18. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: закон України від 21.12.2017 № 2258-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 9. Ст. 50.

19. Пчелін В.Б. Перегляд адміністративних актів органів внутрішніх справ: дис. ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. Харків, 2011. 190 с.

20. МВФ офіційно оприлюднив меморандум по новій програмі для України // УНІАН. URL: <https://www.unian.ua/economics/finance/10401945-mvf-oficiyno-oprilyudniv-memorandum-po-noviy-programi-dlya-ukrajini.html>.

21. Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України восьмого скликання: постанова Верховної Ради України від 04.12.2014 № 22-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 1. Ст. 10.

### Анотація

**Соф'їн М. І. Напрями вдосконалення діяльності державних органів у сфері реалізації фіскальної політики в Україні. – Стаття.**

У статті на основі аналізу норм чинного законодавства України визначено та охарактеризовано ключові напрями вдосконалення діяльності державних органів у сфері реалізації фіскальної політики в Україні. Метою статті є визначення ключових напрямів вдосконалення діяльності державних органів у сфері реалізації фіскальної політики в Україні. Визначено, що кроки, спрямовані на реорганізацію Державної фіскальної служби України шляхом її поділу на наведені вище центральні органи виконавчої влади, в цілому слід розцінювати як позитивні, оскільки одне відомство не може в ефективний спосіб виконувати таку значну кількість завдань і функцій у сфері реалізації фіскальної політики в Україні. Проте, на нашу думку, правові засади діяльності Державної податкової служби України та Державної митної служби України повинні бути закріпленими не на підзаконному нормативно-правовому рівні, а на рівні окремих законів України, як це здійснено щодо цілого ряду центральних органів виконавчої влади. З'ясовано, що правовий статус центрального органу виконавчої влади, відповідального за забезпечення формування та реалізацію діяльності в сфері здійснення фінансового контролю, на нормативно-правовому рівні врегульовано із значними недоліками. Такі недоліки знаходять свій прояв як у значній кількості нормативно-правових актів, на рівні яких закріплено правовий статус даного органу державної влади, так і в назві самого органу, що не відповідає ані його функціональному призначенню, ані змісту його діяльності. Зроблено висновок, що першорядними проблемами функціонування органів державної влади в сфері реалізації фіскальної політики в Україні, які потребують свого негайного вирішення, є необхідність врегулювання правового статусу таких органів. Сьогодні свого перегляду потребують нормативно-правові акти, на рівні яких закріплено правовий статус основних центральних органів виконавчої влади, які реалізують фіскальну політику за відповідними напрямами. Йдеться, зокрема, про Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державну аудиторську службу України, Державну податкову службу України та Державну митну службу України. Свого реформування потребує й сектор правоохоронного забезпечення реалізації фіскальної політики в Україні.

*Ключові слова:* органи державної влади, напрями вдосконалення, фіскальна політика, правовий статус, вдосконалення.

### Summary

**Sofin M. I. Directions of improvement of activity of state bodies in the sphere of implementation of fiscal policy in Ukraine. – Article.**

In the article, based on the analysis of the norms of the current legislation of Ukraine, the key directions of improvement of activity of state bodies in the sphere of implementation of fiscal policy in Ukraine are identified and characterized. The purpose of the article is to identify key areas for improving the performance of public authorities in the field of fiscal policy implementation in Ukraine. It is determined that the steps aimed at reorganization of the State Fiscal Service of Ukraine by dividing it into the above central executive bodies should generally be regarded as positive, since a single agency cannot effectively perform such a significant number of tasks and functions in the area of fiscal implementation policy in Ukraine. However, in our opinion, the legal framework for the activity of the State Tax Service of Ukraine and the State Customs Service of Ukraine should be enshrined not at the subordinate regulatory level, but at the level of individual laws of Ukraine, as is done with respect to a number of central executive bodies. It is found that the legal status of the central executive body responsible for ensuring the formation and implementation of activities in the field of financial control at the regulatory level is regulated with significant shortcomings. Such shortcomings are manifested both in a considerable number of legal acts, at the level of which the legal status of a given body of state power is fixed, and in the name of the body itself, which does not correspond to either its functional purpose or the content of its activity. It is concluded that the paramount problems of functioning of public authorities in the field of fiscal policy implementation in Ukraine, which need their immediate solution, is the need to regulate the legal status of such bodies. At present, they need regulatory acts at the level of which the legal status of the main central executive bodies, which implement fiscal policy in the respective areas, is fixed. In this case we are talking about the Ministry of Finance of Ukraine, the Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine, the State Audit Service of Ukraine, the State Tax Service of Ukraine and the State Customs Service of Ukraine. The law enforcement sector also needs to reform its implementation of fiscal policy in Ukraine.

*Key words:* state authorities, directions of perfection, fiscal policy, legal status, improvement.

УДК 342.9  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).209](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).209)

**В. Ф. Ступа**  
*аспірант кафедри адміністративного і кримінального права  
юридичного факультету  
Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара*

## СПЕЦИФІЧНІ РИСИ СЛУЖБОВОЇ НЕДБАЛОСТІ ЯК ЗЛОЧИННОГО ЯВИЩА

Сьогодні коло злочинів, передбачене Розділом XVII «Злочини у сфері службової діяльності та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг», досить велике. Говорячи про суспільну небезпеку вказаних злочинів, слід зазначити, що в результаті їх здійснення порушується нормальна діяльність державних органів, органів місцевого самоврядування, державних і комунальних установ, істотно порушуються права і законні інтереси людини і громадянина.

Однак правдивість викладених статистичних даних за 2015–2018 роки викликає сумніви, оскільки ці цифри, на жаль, не вплинули суттєво на стан корупції в нашій державі, про що наглядно засвідчує місце, яке посідала Україна протягом останніх років в Індексі сприйняття корупції міжнародної організації Transparency International, а у 2019 році, піднявшись на 10 пунктів, зайняла 120-те місце зі 180 країн, що досліджувалися [1].

Під час проведення порівняльного аналізу кількості кримінальних проваджень, переданих до суду, з числом зареєстрованих фактів було встановлено, що 32% з усіх розпочатих проваджень через службову недбалість до суду не доходять і припиняються на стадії досудового розслідування або судового розгляду. Наприклад, з усіх зареєстрованих у 2018 р. 1 940 проваджень із службової недбалості тільки 238 було направлено до суду з обвинувальним актом, по ним в 34% випадків обвинувальний вирок не було винесено. Хоча всі зареєстровані і розпочаті провадження значаться як розкриті [2].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** свідчить, що дослідження категорії службової недбалості як злочинного явища є надзвичайно актуальним як у наукових колах, так і серед практиків. Варто виділити наукові розробки таких вчених, як О. Баганець, І.Г. Богатирьов, Г.Ю. Дарнопих, Т.Є. Дунаєва, О. Литвак, Н.М. Ярмиш, та інших.

Однак у дослідженнях науковців однозначності підходів до встановлення сутності категорії службової недбалості не простежується. Все вищезазначене зумовило мету статті, яка полягає у дослідженні та з'ясуванні специфічних рис службової недбалості.

Специфічною рисою службової недбалості для злочинності у службовій сфері є відносна стабільність невеликої кількості фіксованих кримінальних правопорушень за високого рівня їх латентності.

Розслідування та кваліфікація службової недбалості ускладнені також специфікою механізму здійснення цього злочину і складністю формування доказової бази. Крім того, свій вклад вніс законодавець, не визначаючи чітко в ч. 1 ст. 364 КК України такі важливі елементи складу злочину, як форма вини, суб'єкт, форми діяння, формальні критерії такого злочину, наслідки у вигляді істотного порушення прав і законних інтересів.

Проведений аналіз судової практики показав, що здебільшого службова недбалість вчиняється у сфері економіки. Явно чи приховано вона супроводжує вчинення багатьох злочинів у сфері господарської діяльності, наприклад, фіктивне підприємництво, легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, тощо.

Ситуація, коли службовці не виконують або неналежно виконують свої службові обов'язки через несумлінне ставлення до них, призводить до посилення латентності службових злочинів у сфері економіки. У зв'язку з цим можна погодитися з Г.Ю. Дарнопихом, який стверджує, що службова злочинність у сфері господарювання має головним чином природну латентність, коли про вчинені злочини напевне знають лише самі правопорушники та причетні до цього особи [3, с. 31]. Нині вбачається тенденція збільшення випадків небажання потерпілих, свідків та службових осіб повідомляти правоохоронні органи про вчинення злочинів. Таким чином, поширенню латентності цих злочинів сприяє як недбалість службовців, так і небажання свідків інформувати правоохоронні органи про такі злочини.

У зв'язку з цим можна з впевненістю стверджувати, що службова недбалість належить до високолатентних злочинів. Одна з головних закономірностей латентної злочинності – її самодегермінація. Латентна злочинність є показником неспроможності держави в плані контролю злочинності.

Високий рівень латентності цього злочину свідчить про те, що в нашій державі виявляються і, відповідно, отримують правову оцінку лише ті факти службової недбалості, які спричинили серйозні наслідки у вигляді заподіяння великої школи, загибелі людей, заподіяння шкоди здоров'ю великій кількості потерпілих, великі руйнування тощо. Найчастіше ж службова недбалість ховається



ся під виглядом дисциплінарних упущень, несподіваних стихійних лих.

Поряд із причинами існування латентної злочинності як явища, яке має соціальну умовленість, правові, організаційно-управлінські, віктимологічні аспекти, можна виділити специфічні чинники латентності службової недбалості, серед яких:

- недосконалість норм чинного законодавства, яке регулює умови службової діяльності і призначення на посаду, недостатній контроль з боку держави за приватизацією, кредитуванням, інвестуванням, рухом матеріальних та грошових ресурсів, складність механізму оподаткування, відсутність належного бухгалтерського обліку на більшості приватних підприємств, проведення бартерних операцій, недостатня ефективність діяльності контрольно-ревізійних структур;

- відсутність ефективної взаємодії між правоохоронними і контролюючими органами, громадськими організаціями і окремими громадянами щодо запобігання службовій недбалості, недоліки в оперативній роботі щодо виявлення фактів службової недбалості;

- кругова порука службових осіб, високий рівень корупції в усіх державних інституціях [4, с. 48].

Якщо розглядати службову недбалість як злочин, що не відображений в кримінальній статистиці, то представляється можливим виділити два рівня його латентності.

Перший рівень можна пов'язати з недосконалістю статистичного обліку злочинів, яка полягає в тому, що при сукупності службової недбалості з іншими тяжкими злочинами на облік беруться більш тяжкі злочини, а службову недбалість при цьому не враховують. Таким чином, виходить, що службова недбалість виявлена, але в статистичній звітності не зафіксована, тобто статистична характеристика стала спотвореною та практично не відповідає реальному встановленому правоохоронними органами стану.

Другий рівень латентності можна назвати фактичним. Тут йдеться про невиявлені злочини, які не впливають на статистичну характеристику, оскільки про них нічого невідомо правоохоронним органам. Вважаємо, що відсутність інформації про латентні злочини у правоохоронних органах, які реєструють злочини, не означає, що цієї інформації немає у інших органах, що здійснюють контролюючу функцію.

Нерідко самі контролюючі органи чи службові особи органів державної влади, чи представники громадських організацій мають відомості про осіб, які неналежним чином виконують свої службові обов'язки, але інформацію про них до правоохоронних органів не повідомляють. У результаті фактично вчинення службової недбалості залишаються без перевірки і відповідного реагування з боку

органів внутрішніх справ. На нашу думку, фактично латентними слід вважати злочини, що залишилися без належного реагування.

Проведене дослідження показало, що з числа виявлених службових злочинів, реагування на які було здійснено належним чином, більшість не зареєстровані в статистиці, отже, часто латентною виявляється саме службова недбалість.

На наш погляд, методи визначення латентності в службовій недбалості можуть бути різними. Для статистичного рівня латентності основним методом дослідження є вивчення статистичних карток на засуджених осіб і узагальнення результатів вивчення. Визначити фактичний рівень латентності можна шляхом опитування, анкетування засуджених за службову недбалість чи покараних в дисциплінарному порядку. Практика наукових досліджень свідчить, що зазначені категорії осіб під час опитування не приховують відомостей, проте, часто або рідко вони допускали дії, за які згодом були покарані, розповідаючи про причини і умови допущення порушень у своїй роботі [5, с. 75].

Проведене нами дослідження вказує на зменшення переданих до суду кримінальних проваджень з службової недбалості і винесених за нею судових рішень. Ми переконані, що причиною цього стають труднощі визначення суб'єкта службового злочину, протиріччя в законодавстві, протидія правоохоронним органам. Якщо спостерігати за динамікою показників осіб, засуджених за службову недбалість, то протягом п'ятирічного періоду особливого посилення заходів протидії фактично не відбулося.

Як позитивний приклад можна навести методичні рекомендації щодо участі прокурора у судовому кримінальному провадженні про злочини у сфері службової діяльності в суді першої інстанції, затверджені Генеральною прокуратурою України. Зокрема, у вказаних рекомендаціях піднято ряд проблем і визначено їх вирішення, як-от: детально розкрито категорію «службові особи»; розтлумачено низку понять у сфері службової злочинності; визначено порядок виміру шкоди за рядом статей; а також процес, процесуальний порядок роботи прокурорів під час судового кримінального провадження у сфері службової діяльності [6].

Крім того, варто також зазначити, що офіційна статистика не враховує змін, що відбуваються в сфері діяльності державного апарату, де спостерігається зростання чи навпаки зменшення управлінського персоналу, в тому числі і службових осіб. Тому питома вага засуджених службових осіб за службову недбалість по відношенню до їх загальної кількості реальну картину відобразити не може.

Проведене нами дослідження свідчить, що близько 60% фактів службової недбалості тривали більше шести місяців, а в 15% випадків ці злочини вчинялися понад два роки. Це, на нашу

думку, означає, що невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх обов'язків відбувається систематично протягом певного періоду, що призводить до негативних наслідків, а найчастіше тягне за собою великої шкоди.

На наш погляд, латентність багато в чому пояснюється і тим, що факти службової недбалості як необережного злочину в основному розкриваються лише в результаті випадкового виявлення наслідків, передбачених у Законі про кримінальну відповідальність. Так, проведений аналіз практики роботи правоохоронних органів у провадженнях про службу недбалість показує, що в 58% випадків злочинні діяння виявляються в процесі проведення контрольних перевірок, господарських ревізій з боку вищих державних і контролюючих органів, а також у процесі прокурорського нагляду за станом законності на місцях.

Виявлення рівня латентних злочинів охоплює досить широке коло криміналістичних методів, оперативно-слідчих заходів, спрямованих на їх виявлення і розслідування правоохоронними органами [7, с. 64]. Водночас у зарубіжних країнах широко застосовується порівняльний аналіз рівня віктимізації населення як один із найбільш об'єктивних і вірогідних методів отримання інформації про латентну злочинність проти особи. Однак, на нашу думку, застосування його під час аналізу службової недбалості має обмежене значення, оскільки є висока вірогідність неадекватного оцінювання населенням виявів службової недбалості.

У зв'язку з викладеним вище важливе значення для виявлення рівня латентності службової недбалості має активізація діяльності різноманітних контролюючих органів для виявлення і проведення прокурорських перевірок. Саме про це засвідчили отримані нами дані за результатами вивчених кримінальних проваджень.

Злочинна служба недбалість може бути виявлена в процесі розслідування інших кримінальних проваджень (близько 14%), наприклад, якщо підозрюваний чи обвинувачений починає давати свідчення, що викривають службу особу у вчиненні службової недбалості. Також поширеними випадками виявлення такого виду злочинів на цей час є публікації у пресі, заяви і повідомлення від громадян, що становить 24% від виявлених випадків, за якими правоохоронні органи зобов'язані проводити перевірку опублікованих матеріалів.

Здебільшого факти службової недбалості зовсім неочевидні, вони привертають увагу лише вузького кола осіб. Зазвичай необережні дії (бездіяльність) службових осіб, які вчинили службу недбалість, схожі в деякому роді на непорозуміння, проступки, помилки, а іноді приймаються за нещасні випадки.

Відмітимо, що тривалість і систематичність службової недбалості може свідчити не тільки про

наявність у службових осіб сформованого стереотипу поведінки, звички не виконувати вимоги службових інструкцій, про неефективність вжитих заходів запобігання, але і про пряме невиконання кримінальної заборони внаслідок недооцінки реальної небезпеки службової недбалості. На наш погляд, тривалість таких діянь показує ступінь безвідповідального ставлення службових осіб до виконання обов'язків по службі, про стійкість повторюваних дефектів у їх поведінці, що знаходяться в причинному зв'язку з настанням шкідливих наслідків.

Ми вважаємо, що невиконання службовою особою службових обов'язків характеризується глибокою професійною деформацією, втратою ціннісних орієнтацій особи і виявляється органами внутрішніх справ та контрольно-ревізійними органами значно частіше, оскільки знаходиться на поверхні й з легкістю сприймається органами, що здійснюють перевірку.

Зокрема, слідчим управлінням ГУНП у Полтавській області за процесуального керівництва обласної прокуратури керівникові ТОВ «Сільські традиції» було повідомлено про підозру у службовій недбалості (ч. 2 ст. 367 КК України), що призвела до екологічної катастрофи. Під час досудового розслідування директора підприємства підозрюють у службовій недбалості, що спричинила тяжкі наслідки, зокрема, забруднення земель відходами, шкідливими для життя, здоров'я людей та довкілля, внаслідок порушення спеціальних правил, що створило небезпеку для життя, здоров'я людей та довкілля [8]. У чому вбачається конкуренція з іншою нормою КК України – ч. 1 ст. 239.

Шкідливість службової недбалості осіб, які виконують управлінські функції організацій, виявляється в заподіянні громадянам, іншим організаціям, суспільству, державі істотної шкоди, що виходить за рамки наслідків ризиків підприємницької діяльності. Водночас діючі положення адміністративного та цивільного законодавства не дозволяють досить ефективно протидіяти виявам і результатами їх недбалого ставлення до своїх обов'язків. Наведені аргументи, на наш погляд, можуть бути покладені в основу розвитку системи спеціальних складів недбалості в КК України.

Але, як вірно зазначено в самому законі, шкідливість службової недбалості не зводиться тільки до матеріальних збитків. Нерідко в результаті несумлінного, недбалого поводження службових осіб та злочинних діянь приватних осіб страждають інтереси громадян, руйнується авторитет публічної влади. Так, під час досудового слідства було встановлено, що директор підприємства-підрядника, яке виграло тендер на проведення робіт з днопоглиблення каналу «Молочний лиман – Азовське море», фактично роботи не виконав, при цьому заволодів бюджетними коштами

у сумі 1 249 941 грн., виділеними на будівництво. Унаслідок цього, а також бездіяльності директора Департаменту екології, у лимані сталася масова загибель риби, а шкода, завдана державі, оцінюється у 93 266 373 грн. [9]. Але, думається, що в цій ситуації в недбалості насамперед слід звинуватити тих службових осіб, які допустили експлуатацію зазначеної станції та допустили до робіт вказаного підрядника.

Більшість опитаних автором співробітників судових і слідчих органів вказали на наявність прямого зв'язку службової недбалості і корупційної злочинності (78% респондентів). Це ще раз може виступити вагомим аргументом у питанні необхідності чіткої формалізації в законі всіх елементів складу службової недбалості.

Але при цьому результати контент-аналізу медійного простору і опублікованої судової практики свідчать про вкрай лояльне ставлення суддів до осіб, що допускають службову недбалість. За останні роки за злочини, передбачені Розділом XVII, було засуджено усього 6 562 чол., з них тільки 701 засуджений отримав реальне покарання у вигляді позбавлення волі. Багато винних потрапили під дію амністії, цілий ряд отримали покарання, не пов'язані з позбавленням волі, або умовне позбавлення волі. Ми цілком підтримуємо застосування покарання, не пов'язаного із позбавленням волі, однак маємо констатувати про неадекватне, на нашу думку, співвідношення суспільної небезпечності службової недбалості та покарання, яке застосовується до осіб, винних у службовій недбалості.

Таким чином, в умовах розвитку науки і впровадження нових технологій досить часто відбувається допущення службової недбалості, оскільки відповідальні особи недобросовісно ставляться до своїх обов'язків, не застосовують у своїй діяльності інструкції, необхідні під час управління новими технічними засобами, недостатньо вивчають складні технологічні процеси, тим самим збільшуючи ймовірність заподіяння великої шкоди державі, тяжкої шкоди здоров'ю або смерті громадян. Важливу роль тут відіграє розробка і чітке дотримання службових інструкцій і заходів безпеки, які необхідно постійно використовувати для охорони праці громадян в умовах їх роботи з технічним обладнанням.

Іноді службова недбалість виявляється на виробництві, де не застосовуються нові технології, використовується відстала техніка, не впроваджуються передові методики роботи. Відмітимо, що службова недбалість у сфері виробництва, пов'язана з порушенням техніки безпеки, іноді залишається безкарним злочином для тих службових осіб, які зобов'язані діяти в такій ситуації, щоб не заподіяти шкоди учасникам виробництва, але вони не вживають ніяких дій, сподіваючись

тільки на випадок. Зазвичай службовим особам легше списати своє недбале ставлення до діяльності на застарілі і недосконалі технології. Під час постановки питання про відповідальність за допущену службову недбалість службові особи, які повинні понести кримінальне покарання, виправдовують себе тим, що не передбачали шкідливі наслідки використання старої, зіпсованої техніки. Такі виправдання підтримують вищі службові особи, які усвідомлюють свою провину за утримання виробничого комплексу в несправному технічному стані.

Таким чином, слід зазначити, що службова недбалість у сфері виробництва є злосудним злочином з властивими йому специфічними особливостями, які необхідно виявляти на ранній стадії і використовувати для запобігання такому злочину.

Варто також приділити увагу фактам службової недбалості, що допускаються в сфері будівництва та проектування об'єктів житлового фонду, а також споруд, призначених для проведення громадянами свого дозвілля. Так, за недбалого і несумлінного проектування, будівництва, перепланування заподіюється великий збиток державі, нерідко вияви службової недбалості в цій сфері тягнуть заподіяння тяжкої шкоди здоров'ю або смерті громадян, істотно порушуються їхні права і законні інтереси. Прикладів недоброякісного будівництва та неналежної експлуатації будівель достатньо, але лише їх мала частина стає надбанням гласності. Зазвичай ніхто з службових осіб та керівників не несе відповідальність за допущену службову недбалість, за винятком випадків, коли введений в експлуатацію і вже функціонуючий об'єкт починає розвалюватись або обвалюватись, що часто призводить до появи наслідків у вигляді людських жертв.

Характеризуючи службову недбалість як небережливий злочин, необхідно відмітити, що цей злочин пов'язаний з життям і розвитком нашого суспільства, а також з психологічними і фізичними можливостями особи, де не все може залежати від людини, але має оцінюватися нею як діяльність, що представляє небезпеку для інших людей.

Службова недбалість небезпечна не способом посягання на охоронювані законом інтереси, оскільки цей злочин не містить в собі активних дій, а все одно завдає шкідливі суспільно небезпечні наслідки. Цей злочин несе в собі небезпеку у вигляді зневажливого ставлення службових осіб до інтересів громадян. Наведені обставини викликають у громадян почуття недовіри до органів державної влади, до правових заборон, до принципу верховенства права і можуть сприяти порушенню ними законності, оскільки службові особи органів державної влади не виконують або несумлінно виконують свої службові обов'язки.

### Література

1. Corruption Perceptions Index 2018. URL: <https://www.transparency.org/cpi2018>.
2. Статистична інформація Генеральної прокуратури України про стан злочинності та результати про роботу слідчо-прокурорської діяльності. URL: [https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir\\_id=113653&libid=100820&c=edit&c=fo](https://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=113653&libid=100820&c=edit&c=fo)
3. Дарнопих Г.Ю. Службова злочинність у сфері економіки як системна внутрішня загроза економічній безпеці держави. Проблеми запобігання службовим злочинам у сфері господарської діяльності: матеріали наук.-практ. семінару. Харків, 9 листоп. 2004 р. / редкол.: В.В. Сташис (голов. ред.) та ін. Київ, 2005. С. 30–32.
4. Дунаєва Т.Є. Кримінологічна характеристика, детермінація та запобігання службовій недбалості: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2012. 215 с.
5. Богатирьов І.Г. Кримінологія: навч. посіб. Київ, 2016. 140 с.
6. Туркот М.С., Ярмиш Н.М., Козій В.В., Ганова Г.О., Смокович Ю.П. Методичні рекомендації щодо участі прокурора у судовому кримінальному провадженні про злочини у сфері службової діяльності в суді першої інстанції. Київ, 2017. 57 с.
7. Литвак О., Латентна злочинність: деякі аспекти. *Право України*. 2003. № 12. С. 63–64.
8. Керівника Білицького свинокмплексу звинувачують у службовій недбалості: інтернет-портал. URL: <http://kolo.news/category/criminal/596>.
9. За заборізьку екокатастрофу, що завдала збитків на 93 млн грн, судитимуть чиновника ОДА і підрядника: інтернет-портал. URL: <https://zr.depo.ua/ukr/zp/za-zaporizku-ekokatastrofu-scho-zavdala-zbitkiv-na-93-mln-grn-suditimut-chinovnika-zoda-i-pidryadnika-20180508770530>.

### Анотація

**Ступа В. Ф. Специфічні риси службової недбалості як злочинного явища.** – Стаття.

У статті проаналізовані специфічні риси службової недбалості як високолатентного злочинного явища. Проаналізовано такі причини, як труднощі визначення суб'єкта службового злочину, протиріччя в законодавстві, протидія правоохоронним органам.

Високий рівень латентності вказаного злочину свідчить про те, що в нашій державі виявляються і, відповідно, отримують правову оцінку лише ті факти службової недбалості, які спричинили серйозні наслідки у вигляді заподіяння великої школи, загибелі людей, заподіяння шкоди здоров'ю великій кількості людей, великі руйнування тощо. Найчастіше ж службова недбалість ховається під виглядом дисциплінарних упушень, несподіваних стихійних лих.

Проведене дослідження показало, що з числа виявлених службових злочинів, реагування на які було здійснено належним чином, більшість не зареєстровані в статистиці, отже, найчастіше латентною виявляється саме службова недбалість.

У статті відмічено, що тривалість і систематичність службової недбалості може свідчити не тільки про наявність у службових осіб сформованого стереотипу поведінки, звички не виконувати вимоги служ-

бових інструкцій і про неефективність вжитих заходів запобігання, але і про пряме невиконання кримінальної заборони внаслідок недооцінки реальної небезпеки службової недбалості. На наш погляд, тривалість таких діянь показує ступінь безвідповідального ставлення службових осіб до виконання обов'язків по службі, про стійкість повторюваних дефектів у їх поведінці, що знаходяться в причинному зв'язку з настанням шкідливих наслідків.

Характеризуючи службову недбалість у статті як необережний злочин, зазначено, що цей злочин пов'язано з життям і розвитком нашого суспільства, а також з психологічними і фізичними можливостями особи, де не все може залежати від людини, але має оцінюватися нею як діяльність, що представляє небезпеку для інших людей. Такий злочин несе в собі небезпеку у вигляді зневажливого ставлення службових осіб до інтересів громадян.

**Ключові слова:** віктимологічні аспекти, недосконалість статистичного обліку злочинів, службова недбалість.

### Summary

**Stupa V. F. Specific features of service negligence as a criminal phenomenon.** – Article.

The article analyzes the specific features of official negligence as a high-latent criminal phenomenon. The reasons are analyzed, such as difficulties in identifying the subject of a crime, contradictions in the law, counteraction to law enforcement agencies.

The high level of latency of this crime indicates that only those facts of official negligence that have caused serious consequences in the form of causing big school, death of people, harming the health of a large number of victims, large destruction, etc. More often than not, official negligence is hidden in the guise of disciplinary omissions, unexpected natural disasters.

The conducted research has shown that from the number of detected official crimes, which were responded to properly, but not registered in the statistics, the most often latent is the official negligence.

In the article it is noted that the duration and regularity of official negligence can testify not only to the presence of a stereotype of the behavior of the officials, the habit of not fulfilling the requirements of official instructions, and the ineffectiveness of the preventive measures taken, but also to the direct failure of the criminal offense. In our view, the duration of such actions shows the degree of irresponsible attitude of the officers to the performance of their duties, the resilience of repetitive defects in their behavior, which are causally related to the harmful effects.

Describing official negligence in the article, as a negligent crime it is stated that this crime is connected with the life and development of our society, as well as with the psychological and physical capabilities of a person, where not everything can depend on a person, but should be judged by them as an activity representing danger to other people. This crime carries a risk in the form of neglect of officials to the interests of citizens.

**Key words:** victimological aspects, imperfection of statistical accounting of crimes, official negligence.

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ**

УДК 343.121.4(477)

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).210](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).210)**Т. В. Бабчинська***здобувач кафедри кримінального процесу  
Національного університету «Одеська юридична академія»***РЕАЛІЗАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ПРАВА НА ЗАХИСТ ПРИ ДОСЛІДЖЕННІ  
ПОКАЗАНЬ ПІД ЧАС СУДОВОГО ЗАСІДАННЯ**

Процедура судового розгляду історично складалася і є найбільш усталеною і розробленою порівняно з іншими етапами і провадженнями кримінального судочинства. Варто розділити позиції науковців, які розглядають увесь кримінальний процес як сукупність гарантій для сторони захисту, вважаючи, що основне призначення його полягає не так у тому, щоб викрити винного, як у тому, щоб захистити невинного від несправедливого обвинувачення. Відповідно до цього підходу кримінальний процес є сукупністю гарантій проти незаконного засудження, а будь-яка його норма тією чи іншою мірою покликана сприяти наданню обвинуваченому можливості довести свою невинуватість [1, с. 89], адже саме у ході судового розгляду повністю реалізуються основні засади кримінального провадження, які забезпечують виконання його завдань [2, с. 158]. Отже, не останнє місце посідає забезпечення реалізації права на захист. Це право передбачене не лише українським кримінальним процесуальним законодавством, а і низкою міжнародних нормативно-правових актів та рішень ЄСПЛ.

ЄСПЛ визначає низку положень, які мають бути дотримані для повного забезпечення права особи на захист під час дослідження доказів в суді. Поряд з цим у практиці ЄСПЛ є численні приклади, в яких встановлюються обмеження з вказаного правила. Саме тому з метою формування єдиної правозастосовної практики реалізація міжнародних стандартів права на захист при дослідженні показань під час судового розгляду має бути досліджена на доктринальному рівні.

Питаннями дослідження показань переймалися такі науковці, як О. Баганець, Г.Р. Крет, В.М. Лушпійенко, А. Панова, Н. Скідан. Проте відсутнє єдине дослідження особливостей показань в аспекті реалізації міжнародних стандартів права на захист.

Метою даної статті є аналіз процедури дослідження показань під час судового розгляду з урахуванням міжнародних стандартів на захист,

виділення проблемних аспектів правового регулювання та надання власних пропозицій щодо вдосконалення чинного КПК України.

В Україні всі докази досліджуються судом безпосередньо, це стосується і показань. Згідно зі ст. 23 КПК показання учасників кримінального провадження суд отримує безпосередньо. У ч. 3 ст. 23 КПК зазначено, що сторона обвинувачення зобов'язана забезпечити присутність під час судового розгляду свідків обвинувачення з метою реалізації права сторони захисту на допит перед незалежним та неупередженим судом. У ч. 4 ст. 95 КПК зазначено, що суд може ґрунтувати свої висновки лише на показаннях, які він безпосередньо сприймав під час судового засідання, або на показаннях, отриманих у порядку, передбаченому ст. 225 КПК. Суд не має права обґрунтовувати судові рішення показаннями, наданими слідчому, прокурору, або посилатися на такі показання. Законодавець ввів у КПК 2012 року одразу низку положень, які мають забезпечити право сторони захисту на конфронтацію. Суд має право обґрунтовувати судові рішення тільки на основі тих показань, які були дані саме під час судового розгляду. Якщо, наприклад, показання свідка, надані під час досудового розслідування, та показання, надані ним під час судового розгляду, будуть відрізнятися одні від одних, то наслідком таких протиріччя може бути лише кримінальна відповідальність для свідка за давання завідомо неправдивих показань, проте для кримінального провадження будуть мати значення лише ті показання, які були озвучені саме в ході судового розгляду.

ЄСПЛ неодноразово констатував необхідність забезпечення підозрюваному, обвинуваченому права брати участь у дослідженні доказів сторони обвинувачення. Зокрема, у п. 103 справи "Schatschaschwili v. Germany" Суд нагадав, що п. d ч. 3 ст. 6 закріплює принцип, згідно з яким перш ніж обвинувачений може бути засудженим, всі докази, що вказують на його винуватість, повинні бути представлені в його присутності на

відкритому судовому засіданні з метою забезпечення змагальності [3]. Також за стороною захисту визнається право допитувати свідків обвинувачення. З приводу цього ЄСПЛ у п. 81 справи «Веренцов проти України» зазначив: «Усі свідчення повинні надаватися під час відкритих засідань і за присутності обвинуваченого з метою забезпечення змагальності процесу» [4]. При цьому ЄСПЛ зазначає, що право на конфронтацію не є абсолютним, від обвинуваченого можна вимагати обґрунтованості допиту певного свідка. Так, у п. 64 справи «Сергій Афанасьєв проти України» Суд повторив: «Право викликати свідків не є абсолютним і може бути обмежене в інтересах належного відправлення правосуддя. Підпункт d пункту 3 статті 6 Конвенції не вимагає присутності та розгляду кожного свідчення на користь обвинуваченого. Головною метою, як це зазначається у фразі «на тих самих умовах», є повна рівність сторін відповідного провадження. Заявник, який стверджує про порушення свого права вимагати виклику та допиту свідків захисту, має довести, що допит цієї особи є необхідним для встановлення істини, а відмова викликати свідків порушує його право на захист» [5].

Таким чином, міжнародні стандарти права на захист передбачають право сторони захисту допитати всіх свідків сторони обвинувачення. Проте з процесуального погляду важливе значення має уточнення ЄСПЛ, відповідно до якого показання свідків, які не допитувалися в суді, можуть визнаватися доказами за умови надання стороні захисту адекватної та належної можливості поставити під сумнів такі показання. Відповідно до чинного КПК показання свідка без виклику його до суду можуть визнаватися допустимими доказами лише у двох випадках – у випадку отримання показань з чужих слів (ст. 97 КПК) та у випадку отримання показань слідчим суддею під час досудового розслідування на судовому засіданні (ст. 225 КПК).

Відповідно до ст. 97 КПК показанням з чужих слів є висловлювання, здійснене щодо певного факту в усній, письмовій або іншій формі, яке ґрунтується на поясненні іншої особи. Варто зауважити, що аналог показань з чужих слів наявний і в інших країнах (США, Англія) [6]. Сам інститут показань з чужих слів зазнає критики з боку науковців [7] та практиків [8], адже український законодавець значно розширив можливості використання таких доказів порівняно з аналогічними положеннями інших країн [9, с. 258]. Ми також частково розділяємо таку критику. Очевидно, що показання з чужих слів досить грубо порушують право сторони захисту на допит свідків зі сторони обвинувачення. Відомо, що таке правило не є абсолютним, з нього є винятки. Однак відповідно до практики ЄСПЛ показання свідків без їх допиту можуть визнаватися допустимими лише в

тому разі, коли стороні захисту надали адекватні можливості поставити їх під сумнів. Очевидно, що перехресний допит свідка, який надає показання з чужих слів, не може вважатися адекватною можливістю встановити правдивість самих показань, адже свідок повідомляє лише те, що він чув (або стверджує, що чув) від інших осіб. Таким чином, перехресний допит може поставити під сумнів лише можливість свідка, якого допитують, правильно відтворити такі показання, але він не дає змоги дослідити правдивість самих показань.

У ст. 97 КПК вказано, що показання з чужих слів не можуть бути допустимими доказами факту чи обставин, на доведення яких вони надані, якщо показання не підтверджуються іншими доказами, визнаними допустимими згідно з правилами, відмінними від положень ч. 2 ст. 97 КПК. Тому необхідно встановити, наскільки важливими будуть показання з чужих слів для кримінального провадження, якщо у сторони обвинувачення наявні інші докази, які підтверджують обставини, про які йдеться в показаннях з чужих слів.

А. Панова та С. Скідан зазначають, що на даний момент не склалося єдиної практики щодо встановлення допустимості або недопустимості показань з чужих слів [10]. Аналізуючи реєстр судових рішень, можна дійти висновку, що значна кількість суддів досить критично ставиться до таких показань [11; 12; 13], а в деяких судових рішеннях, в яких такі показання визнані допустимими доказами, фактично немає обґрунтування такої позиції [14]. У такому разі увагу необхідно приділити Окремій думці судді Верховного Суду А.П. Буценка щодо встановлення допустимості показань з чужих слів [15]. На думку судді ВС, використання чуток як підстав для засудження є великою небезпекою, суди мають дуже обережно ставитися до допущення таких доказів у процес доведення винуватості. Аналізуючи положення ч. 2 ст. 97 КПК, А.П. Буценко зазначає, що дане положення «<...> дозволяє за певних умов використання показань з чужих слів у разі, якщо особа, що давала первинні пояснення, не допитана (виділення судді – Т. Б.) в суді. Якщо ж така особа в суді допитана, то використання показань, що переказують її показання, за цим правилом є недопустимим». Також А.П. Буценко декілька разів підкреслює, що показання з чужих слів мають бути досліджені набагато ретельніше у тому разі, якщо такі показання використовуються для доведення винуватості особи. Саме цю позицію ми пропонуємо розглянути як основу для внесення змін до КПК.

Дійсно, в деяких випадках показання з чужих слів можуть мати величезне значення для кримінального провадження. Крім того, можуть існувати об'єктивні причини, за яких дослідження первинних показань є неможливим. Проте показання

з чужих слів лишаються досить чутливим доказом з погляду забезпечення реалізації міжнародних стандартів права на захист. Формулювання ст. 97 КПК не вказує чітких підстав та процедур визнання таких доказів допустимими або недопустимими. При цьому законодавець в даному положенні майже не згадує про право сторони захисту на дослідження всіх показань, як і про направлення на доведення винуватості особи. Тому судді продовжують по-різному тлумачити положення ст. 97 КПК, що аж ніяк не сприяє покращенню правозастосовної практики. Не мають єдиної думки з даного приводу і науковці-процесуалісти. Тому ми пропонуємо внести зміни до ст. 97 КПК з метою досягнення певного компромісу.

Як вже було зазначено, найбільших проблем при оцінці показань з чужих слів судді зазнають під час дослідження показань, за допомогою яких встановлюється винуватість особи, адже ці показання в деяких випадках можуть бути ключовими, хоча способи фактичної їх перевірки відсутні. При цьому показання з чужих слів в цілому як інститут також мають велике значення, адже за їх допомогою може бути встановлена інформація, яка матиме значення для кримінального провадження. Тому з метою балансування приватних та публічних інтересів ми пропонуємо в ст. 97 КПК закріпити, що в будь-якому разі мають визнаватися недопустимими доказами показання з чужих слів, за допомогою яких встановлюється винуватість особи. Для уникнення різного тлумачення такого положення ми пропонуємо таку зміну прив'язати до ст. 91 КПК.

Таким чином, ми пропонуємо ч. 6 ст. 97 КПК доповнити таким реченням: «Показання з чужих слів визнаються недопустимими доказами, якщо вони використовуються для встановлення обставин, передбачених п. 2 ч. 1 ст. 91 КПК». Таким чином, інститут показань з чужих слів залишається у кримінальному процесі України, проте його дія буде обмежена щодо встановлення винуватості особи, що позитивно вплине на реалізацію права на захист.

Наступним винятком з права особистого допиту свідка стороною захисту у судовому засіданні є допит свідка слідчим суддею. Так, відповідно до ст. 225 КПК у виняткових випадках, пов'язаних із необхідністю отримання показань свідка чи потерпілого під час досудового розслідування, якщо через існування небезпеки для життя і здоров'я свідка чи потерпілого, їх тяжкої хвороби, наявності інших обставин, що можуть унеможливити їх допит в суді або вплинути на повноту чи достовірність показань, сторона кримінального провадження, представник юридичної особи, щодо якої здійснюється провадження, мають право звернутися до слідчого судді із клопотанням провести допит такого свідка чи потерпілого в судовому

засіданні, в тому числі одночасний допит двох чи більше вже допитаних осіб. У такому разі допит свідка чи потерпілого здійснюється у судовому засіданні в місці розташування суду або перебування хворого свідка, потерпілого в присутності сторін кримінального провадження з дотриманням правил проведення допиту під час судового розгляду.

Очевидно, що дія ст. 225 КПК спрямована на забезпечення показань свідка або потерпілого в умовах нового порядку дослідження показань судом, тому складно переоцінити ефективність даного положення як процедури депонування доказів. Крім того, законодавець, встановлюючи порядок обов'язкового дослідження показань судом, як на виняток прямо посилається на положення ст. 225 КПК, що вже вказує на кращу нормативну визначеність в частині встановлення обмеження права сторін кримінального провадження допитувати свідків іншої сторони під час судового засідання (на відміну від показань з чужих слів). Водночас все одно необхідно уточнити певні недоліки, які можуть стати причиною порушення права на захист.

Як вже було зазначено, законодавець передбачив проведення допиту в присутності сторін кримінального провадження, у такий спосіб забезпечивши можливість сторін кримінального провадження поставити питання свідку чи потерпілому. Однак досить часто трапляються випадки, коли на момент проведення допиту в порядку ст. 225 КПК жодній особі не повідомили про підозру, тому у допиті буде приймати участь лише сторона обвинувачення. Таким чином, сторона захисту позбавлена передбаченого практикою ЄСПЛ права поставити під сумнів такі показання. При цьому процедура такого допиту повністю відповідає вимогам кримінального процесуального законодавства. Очевидно, що така ситуація не сприяє забезпеченню права на захист під час реалізації права на конфронтацію.

Тому ми вважаємо, що в КПК мають бути внесені відповідні зміни. Ми не стверджуємо, що сам порядок допиту в порядку ст. 225 КПК має бути змінений, адже навіть ЄСПЛ у своїх рішеннях вказував на можливість дослідження показань свідків без їх виклику до суду. Ми пропонуємо поставити питання щодо порядку визнання таких доказів допустимими. Відповідно до ч. 4 ст. 95 КПК суд не зобов'язаний визнавати докази, отримані в порядку ст. 225 КПК, допустимими, а лише може це зробити. Очевидно, що законодавець акцентує увагу на процедурі оцінки доказів судом, згідно з якою всі докази оцінюються судом відповідно до внутрішнього переконання. Проте сам порядок проведення допиту згідно зі ст. 225 КПК спрямований на забезпечення показань свідка або потерпілого, якщо існує загроза, що вони не зможуть дати такі показання в суді. Отже, якщо під час судового розгляду свідок і потерпілий можуть з'яви-

тися до суду та надати свої показання особисто, то такі особи обов'язково мають бути викликані на допит. Сам факт проведення допиту в порядку ст. 225 КПК не скасовує дію принципу безпосереднього дослідження доказів, а показання, отримані слідчим суддею під час досудового розслідування, можуть визнаватися допустимими доказами судом лише в тому разі, якщо свідок та потерпілий з об'єктивних причин не можуть дати ці показання перед судом особисто.

З огляду на це ми пропонуємо внести зміни до ч. 4 ст. 95 КПК та викласти її в такій редакції: «4. Суд може ґрунтувати свої висновки лише на показаннях, які він безпосередньо сприймав під час судового засідання. Суд може обґрунтовувати свої висновки показаннями, отриманими у порядку, передбаченому статтею 225 цього Кодексу, лише в тому разі, якщо під час судового розгляду буде встановлена неможливість особистого допиту свідка та потерпілого, які давали показання <...>». Отже, порядок допиту свідка та потерпілого згідно зі ст. 225 КПК не зазнає змін. Проте для використання таких показань під час судового розгляду обов'язково має бути встановлено, що свідок та потерпілий не можуть особисто надати показання суду. Вважаємо, що така зміна в КПК краще забезпечить права учасників кримінального провадження (зокрема, сторони захисту) при оцінці показань під час судового розгляду.

У цілому необхідно констатувати, що більшість положень чинного КПК України відповідає міжнародним стандартам права на захист. Водночас необхідно констатувати певну правову невизначеність процедур участі сторони захисту у дослідженні доказів під час судового розгляду. Вважаємо, що чинне кримінальне процесуальне законодавство потребує удосконалення з метою кращого забезпечення права на захист та формування єдиної правозастосовної практики у вказаних питаннях.

### Література

1. Михеєнкова М.А. Благоприятствование защите (favor defensionis) и его проявление в современном уголовном процессе : монография. Москва : Юрлитинформ, 2014. 232 с.

2. Моторигіна М.Г. Сторона захисту в судовому провадженні у першій інстанції : дис. ... канд. юрид. наук. Харків : Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого, 2015. 272 с.

3. Case of Schatschaschwili v. Germany (Application № 9154/10). judgment. 15 December 2015 URL: <https://hudoc.echr.coe.int/fre#%7B%22languageisocode%22%3A%22ENG%22%2C%22appno%22%3A%229154%2F10%22%2C%22documentcollectionid%22%3A%22GRANDCHAMBER%22%2C%22itemid%22%3A%22001-159566%22%7D> (дата звернення: 01.09.2019).

4. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Веренцов проти України» (Заява № 20372/11) від 11 квітня 2013 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_945](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_945) (дата звернення: 01.09.2019).

5. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Сергій Афанасьєв проти України» (Заява № 48057/06) від 15 листопада 2012 року. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_b35](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_b35) (дата звернення: 01.09.2019).

6. Лушпійенко В.М. Показання з чужих слів за законодавством України та іноземних держав. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. Випуск 43. Том 2. С. 177–181.

7. Баганець О. Покази з чужих слів – новела КПК 2012 р., яка сприятиме притягненню до кримінальної відповідальності завідомо невинних осіб. *Сайт адвокатської компанії «Оберіг»*. URL: <http://www.baganets.com/public/-pokazi-z-chuzhih-sl-v-novela-kpk-2012-jaka-spriyatime-pritjagnennyu-do-krim-nalno-v-dpov-dalnost-zav-domo-nevinnih-os-b.html> (дата звернення: 15.02.2019).

8. Про внесення змін до Кримінального процесуального кодексу України (щодо виключення положень про визнання доказами показань з чужих слів) : проект закону, зареєстрований у Верховній Раді України 28.01.2013р. під №2112. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=&pf3511=45570](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=45570) (дата звернення: 01.09.2019).

9. Крет Г.Р. Допустимість показань з чужих слів як процесуального джерела доказів у кримінальному провадженні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2014. Випуск 2 (5). С. 254–262.

10. Панова А., Скідан Н. Окремі питання використання показань з чужих слів у кримінальному процесі України. URL: [http://jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/6/part\\_1/44.pdf](http://jurnaluljuridic.in.ua/archive/2018/6/part_1/44.pdf) (дата звернення: 01.09.2019).

11. Ухвала Апеляційного суду Івано-Франківської області від 08.04.2016 р. (Справа № 346/6108/14-к). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/57086168> (дата звернення: 01.09.2019).

12. Ухвала Ківерцівського районного суду Волинської області від 03.07.2015 р. (Справа № 158/1803/14-к). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/47906870> (дата звернення: 01.09.2019).

13. Ухвала Ковпаківського районного суду м. Суми від 30.05.2018 р. (Справа № 592/7657/16-к). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74329244> (дата звернення: 01.09.2019).

14. Ухвала Апеляційного суду Рівненської області від 09.07.2018 р. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75262364> (дата звернення: 01.09.2019).

15. Окрема думка судді Буценка А.П. від 05.06.2018 р. у провадженні № 51-2329км18 (справа № 360/1378/16-к). URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/74777453> (дата звернення: 01.09.2019).

### Анотація

**Бабчинська Т. В. Реалізація міжнародних стандартів права на захист при дослідженні показань під час судового засідання.** – Стаття.

У статті автор досліджує міжнародні стандарти права на захист та порядок їх реалізації при дослідженні показань під час судового розгляду у кримінальному процесі України. Автор аналізує практику ЄСПЛ, відповідно до якої сторона захисту має право на рівних засадах зі стороною обвинувачення допитувати свідків зі сторони обвинувачення, а також винятки з правила щодо безпосередності дослідження показань згідно з КПК України. Встановлено, що чинне кримінальне процесуальне законодавство не чітко встановлює процедуру використання показань з чужих слів в аспекті реалізації права на захист. Тому пропонується ч. 6



ст. 97 КПК доповнити таким реченням: «Показання з чужих слів визнаються недопустимими доказами, якщо вони використовуються для встановлення обставин, передбачених п. 2 ч. 1 ст. 91 КПК». Отже, інститут показань з чужих слів залишається у кримінальному процесі України, проте його дія буде обмежена щодо встановлення винуватості особи, що позитивно вплине на реалізацію права на захист.

Також автор досліджує вплив допиту, проведеного слідчим суддею під час досудового розслідування, на реалізацію права на захист. Автор пропонує внести зміни до ч. 4 ст. 95 КПК та викласти її в такій редакції: «4. Суд може ґрунтувати свої висновки лише на показаннях, які він безпосередньо сприймав під час судового засідання. Суд може обґрунтовувати свої висновки показаннями, отриманими у порядку, передбаченому статтею 225 цього Кодексу, лише в тому разі, якщо під час судового розгляду буде встановлена неможливість особистого допиту свідка та потерпілого, які давали показання <...>». Отже, порядок допиту свідка та потерпілого згідно зі ст. 225 КПК не зазнає змін. Проте для використання таких показань під час судового розгляду обов'язково має бути встановлено, що свідок та потерпілий не можуть особисто надати показання суду. Така зміна в КПК краще забезпечить права учасників кримінального провадження (зокрема, сторони захисту) при оцінці показань під час судового розгляду.

У цілому автор констатує, що більшість положень чинного КПК України відповідає міжнародним стандартам права на захист. Водночас автор вказує на певну правову невизначеність процедур участі сторони захисту у дослідженні доказів під час судового розгляду. Саме тому чинне кримінальне процесуальне законодавство потребує удосконалення з метою кращого забезпечення права на захист та формування єдиної правозастосовної практики у вказаних питаннях.

*Ключові слова:* допит, показання з чужих слів, допит слідчим суддею.

### Summary

***Babchynska T. V. Implementation of international standards of the right to a defense at the testimony examined during a court hearing. – Article.***

In the article author examines international standards of the right to defense and procedure for their implementation in the investigation of testimony during

trial in Ukraine. The author analyses practice of the ECtHR, according to which defense party has the right on an equal rights with the prosecution to interrogate witnesses from the prosecution, as well as the exclusion from the rule of direct examination of testimony under the CPC of Ukraine. It was established that the current criminal procedural legislation does not clearly establish the procedure for the use of hearsay testimony in the aspect of the exercise of the right to defense. Therefore author proposes to change part 6 of Art. 97 of the CPC with the following sentences: “Hearsay testimonies are recognized as inadmissible proof if they are used to establish the circumstances provided in paragraph 2 Part 1 of Art. 91 of the CPC”. Thus, the institute of hearsay testimony remains in the criminal process of Ukraine, but its powers will be limited to establishing the guilt of the person, which will have a positive impact on the exercise of the right to defense.

The author also examines the impact of the interrogation conducted by the investigating judge during pre-trial investigation on the exercise of the right to defense. Author proposes to amend Part 4 Art. 95 of the CPC and set out in the following wording: “4. The court may base its findings only on the testimony it directly perceived during the hearing. The court may base its findings on testimony obtained in accordance with the procedure provided in Article 225 of this Code only if during the trial it is impossible to examine the witness or the victim who testified in person <...>”. Thus, the procedure for interrogation the witness and the victim in accordance with Art. 225 of the CPC is unchanged. However, in order to use such testimony in court proceedings, it must be established that the witness or the victim cannot personally testify. Such a change in the CCP will secure the rights of participants in criminal proceedings (primarily the parties of defense) when assessing testimony during a trial.

In the ending author states that most of provisions of the current CPC of Ukraine comply with international standards of the right to defense. At the same time, the author points to a certain legal uncertainty about the procedures of the defense party's involvement in the examination of evidence during the trial. Therefore, the existing criminal procedural legislation needs to be improved in order to better secure the right to defense and to formulate a single law enforcement practice in the above issues.

*Key words:* interrogation, hearsay testimony, interrogation by the investigating judge.

УДК 343.415

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).211](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).211)**М. А. Грига**

кандидат юридичних наук,  
старший науковий співробітник наукової лабораторії  
з проблем протидії злочинності  
Навчально-наукового інституту № 1  
Національної академії внутрішніх справ

**Є. В. Григорова**

здобувач кафедри досудового розслідування  
Навчально-наукового інституту № 1  
Національної академії внутрішніх справ

## СТАНОВЛЕННЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАКРІПЛЕННЯ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ПІДКУП ВИБОРЦЯ

Легітимні демократичні вибори як втілення однієї з форм безпосередньої демократії є підґрунтям політичної стабілізації, без якої неможливий сталий економічний та соціальний розвиток країни. Крім того, запровадження демократичних принципів формування органів державної влади й органів місцевого самоврядування є однією з обов'язкових умов подальшої інтеграції України до Європейського Союзу. Виборчі перегони 2019 р. продемонстрували, що в цілому у нашій державі створені відповідні умови для дотримання законності під час виборів: на законодавчому рівні закріплений комплекс нормативно-правових актів, які відповідають міжнародним стандартам гарантування конституційних виборчих прав громадян, забезпечена активна участь у виборчому процесі міжнародних спостерігачів та представників громадських організацій тощо. Однак під час проведення щорічних виборчих перегонів фіксувалась значна кількість порушень, серед яких підкуп виборців у деяких регіонах набував масового характеру. Даний факт, крім іншого, зумовлений неоднозначним ставленням громадян до цього негативного явища, більшість яких згідно з даними численних соціологічних опитувань не сприймає такі порушення як злочинні дії. Отже, встановлення адекватної за ступенем небезпечності даного виду злочинних проявів кримінальної відповідальності набуває наразі особливої актуальності, що й зумовило вибір теми статті.

Проблеми протидії злочинам проти виборчих прав громадян у контексті дослідження їх кримінально-правової кваліфікації, особливостей розслідування, а також кримінологічної характеристики та профілактики вивчали Л.В. Гудзь, В.М. Колесниченко, А.М. Колодій, С.В. Красноголовець, О.В. Кубарева, О.В. Лавринович, С.Я. Лихова, М.В. Мазур, Л.П. Медіна, М.І. Мельник, С.А. Мозоль, М.О. Мягков, Н.М. Парасюк, М.Л. Ставнійчук, Ю.М. Тодика, М.І. Хавронюк

та інші. Проте окремо питання становлення законодавчого закріплення кримінальної відповідальності за підкуп виборця у роботах зазначених вчених не було висвітлене, а численні публікації на відповідну тему, що часто трапляються в засобах масової інформації, мають переважно публіцистичний характер. Отже, метою статті є дослідження становлення кримінальної відповідальності за підкуп виборців та аналіз сучасного стану її законодавчого закріплення.

Через історичні умови становлення у вітчизняному праві кримінальної відповідальності за виборчі правопорушення нерозривно пов'язане із розвитком законодавства Російської імперії. На думку М.В. Мазура, один з перших прототипів норми про відповідальність за порушення виборчих прав містився у Іменному указі Катерини II від 14.12.1766 р. «Про створення в Москві комісії для складання нового Уложення та про вибори до неї депутатів», де під «острахом Нашого неминучого гніву» заборонялося утискувати будь-кого на виборах і брати для цього хабарі [1, с. 539].

Досліджуючи проблеми історії розвитку законодавчого закріплення кримінальної відповідальності за злочини проти конституційних прав і свобод людини і громадянина, А.М. Красіков вказує на Уложення про покарання кримінальні та виправні 1845 р., зокрема на розділ IX «О преступлениях и проступках против законов о состоянии», глава четверта якого («Про порушення правил для виборів й інших зібрань дворянських, міських і сільських») передбачала відповідальність осіб, які під час виборів через підкуп, подарунки, обіцянки або погрози схилили іншу особу до подання голосу на їхню користь або на користь чи проти іншої особи [2, с. 5]. На нашу думку, саме дана норма є прообразом норми кримінального законодавства, що закріплювала відповідальність за підкуп виборців. Звертає на себе увагу також розділ, де містилася зазначена норма згаданих

Уложенъ, що свідчить про те, що вже тоді порушення виборчих прав громадян розглядалися як зазіхання на інтереси всього суспільства в цілому, а не на права окремої особи.

Наступний етап становлення кримінальної відповідальності за порушення виборчих прав припадає на часи радянського періоду. Однак зазначимо, що, попри те, що норми покарань за окремі порушення в галузі реалізації виборчих прав містилися і у КК РРФСР 1922 р. (ст. 104 передбачала покарання у вигляді примусових робіт на строк не менше трьох місяців за участь у виборах до рад особи, яка не мала на те законного права), і у КК РРСФР 1926 р. (ст. 91-1 встановлювала відповідальність у вигляді примусових робіт на строк до шести місяців або штрафу до п'ятисот карбованців за перешкоджання з боку наймача в сільській місцевості здійсненню особами найманої праці виборчих прав), відповідальність саме за підкуп виборців у даних нормах (а також і у нормах КК УСРР) передбачена не була.

І лише 09.07.1937 р. постановою ЦВК СРСР було затверджене Положення про вибори до Верховної Ради Союзу РСР, яке містило дві норми кримінально-правового характеру, у одній з яких (ст. 111) зазначалося: «Будь-яка особа, яка шляхом насильства, обману, погроз чи підкупу перешкоджатиме громадянину СРСР у здійсненні його права обирати та бути обраним до Верховної Ради СРСР, карається позбавленням волі на строк до двох років».

Аналогічну норму було зафіксовано і у Положенні про вибори до Верховної Ради УРСР, затверджене постановою п'ятої сесії ЦВК УРСР від 21.02.1938 р. Цей же склад злочину відтворювався і у Кримінальному кодексі УРСР. Зокрема, у Постанові ЦВК і РНК УРСР від 02.12.1937 р. «Про зміну ст. 85-1 Кримінального Кодексу УРСР і про доповнення цього Кодексу статтею 108-1» ст. 85-1 була викладена у такій редакції: «За перешкоджання шляхом насильства, обману, погроз або підкупу громадянину Союзу РСР у здійсненні його права обирати і бути обраним в Ради народних депутатів трудящих – позбавлення волі на строк до двох років» [3, с. 28].

У Положенні про вибори до Верховної Ради СРСР, затверджене указом Президії Верховної Ради СРСР від 11 жовтня 1945 р., також був передбачений аналогічний склад злочину.

Проект Кримінального кодексу СРСР 1955 року включав три статті, які передбачали кримінальну відповідальність за порушення виборчих прав, – «Перешкоджання здійсненню виборчого права» (ст. 103), «Підміна виборчих документів або неправильний підрахунок голосів» (ст. 104) та «Порушення таємниці голосування» (ст. 105). Примітно, що у ідентичному вигляді зазначені кримінально-правові норми зберегли-

ся і у прийнятих пізніше кримінальних законах СРСР і УРСР. Зокрема, Кримінальний кодекс УРСР 1960 р. містив главу IV Особливої частини «Злочини проти політичних і трудових прав громадян», у якій і містилися три вищезазначені склади злочинів у ст. ст. 127–129. Про підкуп як один зі способів перешкоджання здійсненню виборчого права йшлося у ст. 127, яка передбачала за даний злочин санкцію у вигляді позбавлення волі на строк до одного року або виправні роботи на той самий термін [4].

У КК України 2001 року кримінальна відповідальність за підкуп виборців була передбачена в межах ч. 1 ст. 157 «Перешкоджання здійсненню виборчого права», у диспозиції якої підкуп зазначався як один зі способів вчинення злочину. Водночас у ч. 1 ст. 160 даного Кодексу встановлювалась кримінальна відповідальність за підкуп як спосіб перешкоджання вільному здійсненню громадянином права брати або не брати участь у референдумі, вести агітацію до дня проведення референдуму.

Виявлені порушення під час виборчої кампанії 2014 року продемонстрували недосконалість законодавчого урегулювання кримінальної відповідальності, у тому числі й за підкуп виборців. Законом України «Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за порушення виборчих прав громадян» від 14 жовтня 2014 року № 1703-VII [5] до відповідних норм Кодексу було внесено зміни. Зокрема, у ч. 1 ст. 157 слово «підкупом» виключалося, натомість ст. 160 викладалася у повністю оновленій редакції. Якщо первинно дана норма стосувалася виключно порушень законодавства про референдум, то відтоді зазначена стаття стала називатися «Підкуп виборця, учасника референдуму», тобто фактично кримінальну відповідальність за підкуп виборців було встановлено в межах окремого складу злочину. Крім того, кримінальна відповідальність поширювалася не лише на тих, хто підкупує виборців, а й самих виборців, які отримують незаконну вигоду від голосування.

Необхідно зазначити, що внесені законодавцем зміни викликали неоднозначну оцінку як науковців, так і громадськості. Зокрема, на сайті громадянської мережі «Опора», активісти якої неодноразово фіксували численні порушення під час виборчого процесу, крім схвальної реакції щодо посилення кримінальної відповідальності за подібні порушення, наголошувалося на тому, що «рішення Парламенту було прийняте вже на етапі завершення агітаційної кампанії, що дозволяє кандидатам уникнути відповідальності за вже здійснені правопорушення. «Опора» наполягає на невідкладному підписанні Президентом України змін до Кримінального Кодексу України із метою попередження порушень в останні дні пе-

редвиборчої агітації, у день голосування, під час підрахунку голосів та встановлення підсумків голосування в округах» [6].

Водночас запроваджені зміни викликали деякі зауваження і у фахівців у галузі кримінального права. Так, Н.М. Парасюк зазначав, що викладення ст. 160 КК України у новій редакції, яка повністю змінила зміст кримінально-правової норми, видається сумнівним. Учений також зауважив, що здійснення передвиборчої агітації (агітації референдуму) шляхом надання підприємствам, установам, організаціям неправомірної вигоди або надання безоплатно товарів, робіт, послуг є доволі нетиповою формою підкупу. На думку Н.М. Парасюка, з погляду законодавчої техніки така стаття мала б бути виключена із тексту кримінального закону. КК України слід було б доповнити статтею 160-1 у внесеній Законом України від 14 жовтня 2014 року № 1703-VII редакції. Проте учений зазначає, що науковці неодноразово наголошували на доцільності декриміналізації порушення законодавства про референдум, оскільки первинна редакція ст. 160 КК України створювала колізію з іншими кримінально-правовими нормами.

Неоднозначним є ставлення науковця і до визначення дефініції неправомірної вигоди. По-перше, вона обмежується у предметному розумінні лише коштами чи іншим майном, перевагами, пільгами, послугами або нематеріальними активами. У класичному ж розумінні неправомірна вигода включає ще й «будь-які інші вигоди нематеріального чи негрошового характеру» (примітки до статей 354, 364-1 КК України). По-друге, законодавець установив для виборчої неправомірної вигоди розмір її криміналізації, а саме перевищення трьох відсотків розміру прожиткового мінімуму для працездатних осіб. На сьогодні, на думку вченого, ця сума не перевищує навіть розмір мінімальної заробітної плати, установлені Законом «Про Державний бюджет». Сумнівною видається дієвість цієї норми з огляду на можливість пропозиції виборцю за відмову від участі в голосуванні чи передання виборчого бюлетеня неправомірної вигоди саме у такому розмірі [7, с. 193].

Необхідно зазначити, що протягом останніх років внесення змін до кримінальних норм, які встановлюють кримінальну відповідальність за злочини проти виборчих прав громадян, набуло системного характеру. Ми пов'язуємо це з інтенсифікацією виборчих процесів у нашій державі, а також, з одного боку, з підвищеним суспільним запитом на проведення виборчих перегонів відповідного рівня, з іншого – з рефлексією на вже виявлені під час виборчого процесу порушення. Отже, як цілком справедливо зазначають науковці, норми виборчого законодавства традиційно зазнавали істотних змін практично під час кожних виборів в Україні [8, с. 7]. Крім негативних ви-

словлювань науковців [9, с. 33], такі часті зміни виборчого законодавства суперечать рекомендаціям, закріпленим у нормах міжнародного права. Ідеться, зокрема, про Інтерпретативну декларацію про стабільність виборчого законодавства, прийняту Венеціанською комісією у 2005 році, у якій зазначається, що будь-яка реформа виборчого законодавства, яке має застосовуватися на виборах, повинна бути проведена достатньо завчасно, щоб бути дійсно застосовною під час виборчого процесу [10].

Наразі удосконалення законодавчого закріплення кримінальної відповідальності за підкуп виборців триває, що зумовлено виявленими під час минулих виборчих кампаній проблемними аспектами, які потребують вирішення. Зокрема, з цією метою Громадянською мережею «Опора» спільно з Міністерством внутрішніх справ України та Національною поліцією України був розроблений проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства». Робота над ним стартувала ще у 2016 році з регіональних обговорень результатів розслідування злочинів проти виборчих прав громадян, вчинених на чергових місцевих виборах 2015 року. Інклюзивний та комплексний характер процесу розробки цього законопроекту забезпечив включення до його положень обґрунтованих пропозицій слідчих, які безпосередньо працюють з виборчими правопорушеннями, спостерігачів від громадських організацій та інших суб'єктів виборчого процесу, науковців тощо [11].

Зазначений законопроект був презентований на засіданні Кабінету Міністрів України 11 квітня 2018 р., а 13 квітня був зареєстрований у Верховній Раді та отримав реєстраційний номер № 8270. Документ був розглянутий та підтриманий Комітетом Верховної Ради з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності, який у висновку рекомендував прийняти його за основу.

Пропонуємо коротко зупинитись на основних положеннях даного законопроекту в частині внесення змін до ст. 160 КК України.

По-перше, законопроектом уперше пропонується ввести санкцію у вигляді позбавлення волі строком до 2 років за отримання виборцем неправомірної вигоди, пов'язаної з реалізацією активного або пасивного виборчого права (ч. 1 ст. 160 КК України). Крім того, пропонується посилення відповідальності шляхом збільшення санкції у вигляді позбавлення волі до 6 років у ч.ч. 2 та 3 ст. 160 КК України. Крім суто профілактичної ролі, дані зміни мають на меті отримання правових підстав для затримання правопорушника та проведення відповідних процесуальних заходів. Як зазначається у висновку Комітету ВР України з питань законодавчого забезпечення

правоохоронної діяльності, завдяки цим змінам правоохоронці отримують можливість здійснювати негласні слідчі дії та збирати належні докази для притягнення до відповідальності недобросовісних учасників передвиборчої боротьби [12].

По-друге, проект передбачає звільнення від кримінальної відповідальності осіб, які добровільно повідомили правоохоронні органи про вчинення злочинів щодо підкупу виборців та сприяли розслідуванню. Ця новація мотивує сприяти правоохоронцям громадян, яких під час виборів намагалися залучити до незаконної діяльності. Однак звільнення від кримінальної відповідальності не буде стосуватись організаторів підкупу виборців.

По-третє, відповідно до проекту запроваджується відповідальність за підкуп кандидата. Ця новела покликана запобігти використанню негативних виборчих технологій щодо висування так званих технічних кандидатів чи кандидатів-двійників.

Крім того, проект також передбачає введення кримінальної відповідальності за здійснення передвиборної агітації, яка супроводжується наданням неправомірної вигоди виборцям на відміну від чинного Кримінального кодексу, у якому така відповідальність встановлена лише за надання неправомірної вигоди юридичним особам.

Зрештою, у проекті суттєво розширено зміст примітки до ст. 160 КК України щодо розуміння неправомірної вигоди, яка може незаконно надаватися виборцям. Зокрема, до такої неправомірної вигоди включено спиртні напої та продукти харчування, які масово роздаються на виборах в Україні з метою підкупу виборців.

Наразі робота над законопроектом триває. До нього вносяться зміни відповідно до висловлених Комітетом ВР України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності зауважень.

Взагалі, на думку фахівців, можливості для підкупу та обсяги фальсифікацій під час проведення виборів значно збільшують суперечності та колізії у виборчому законодавстві. Зараз на часі здійснення цілісної та системної кодифікації національного виборчого законодавства на основі вже напрацьованих демократичних здобутків та принципів, закладених у Конституції України, тобто прийняття єдиного Виборчого Кодексу України. Окрім того, варто створити національний реєстр осіб, причетних до фальсифікацій та підкупу, з метою недопущення їх у майбутньому до участі в організації виборчого процесу [13]. Залишається лише додати, що реалізація вищезазначеного значною мірою сприятиме ефективній протидії та розслідуванню підкупу виборців правоохоронними органами.

Таким чином, становлення законодавчого закріплення кримінальної відповідальності за підкуп виборців охоплює декілька таких етапів: до революційний (з кінця XIX ст. до 1917 р.), коли

прообраз відповідної норми містився в Уложенні про покарання кримінальні та виправні 1845 р.; радянський (ст. 85-1 КК УРСР 1937 р., ст. 127 КК УРСР 1960 р.); сучасний, який включає два періоди – до 2014 р., коли підкуп виборця був передбачений як один зі способів учинення злочину (ч. 1 ст. 157 КК України 2001 р.), та після 2014 р., коли кримінальна відповідальність за даний злочин передбачалась окремою нормою КК України (ст. 160).

Наразі робота над удосконаленням законодавчого закріплення кримінальної відповідальності за підкуп виборця триває, що зумовлено встановленням невідповідності положень чинної кримінальної норми потребам правозастосовної практики в умовах значного поширення даного виду злочинів під час виборчих перегонів.

### Література

1. Мазур М.В. Злочини проти виборчих прав громадян: історико-правовий аспект. *Форум права*. 2011. № 2. С. 539–545. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-2/11mmvipa.pdf>.
2. Красиков А.Н. Уголовно-правовая охрана политических, гражданских и иных конституционных прав и свобод человека и гражданина в России. Саратов : Издательство Саратовского университета, 2000. 104 с.
3. Медіна Л.П. Кримінально-правова характеристика злочинів проти виборчих прав громадян України (ст.ст. 157, 158, 159 КК України) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. Київ, 2004. 226 с.
4. Уголовный кодекс Украинской ССР. Киев : Государственное издательство политической литературы УССР, 1963. С. 60.
5. Про внесення змін до Кримінального кодексу України щодо посилення відповідальності за порушення виборчих прав громадян : Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1703-VII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1703-18>.
6. Звіт про підкуп виборців та застосування адміністративного ресурсу на позачергових виборах народних депутатів України. URL: <https://www.oporaua.org/report/vybory/parlamentski-vybory/pozachergovi-vybory-do-verkhovnoyi-radi-2014-roku/6691-pidkup-vyborciv-ta-zastosuvannja-administrativnogo-resursu-na-pozachergovyh-vyborah-narodnyh-deputativ-ukrajiny>.
7. Парасюк Н.М., Парасюк В.М. Регламентация кримінальної відповідальності за виборчі та референдні злочини: стан законодавчих змін. *Юридичний вісник*. Вип. 2 (43). 2017. С. 188–198.
8. Тагієв С.Р., Мазур М.В., Мягков М.О. Порушення виборчого законодавства: проблеми судового оскарження та юридичної відповідальності : препринт. Луганськ : РВВ ЛДУВС, 2006. 208 с.
9. Богашева Н.В. Законодавче регулювання виборів в Україні: проблеми стабільності. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2014. № 2. С. 32–38.
10. Інтерпретативна декларація про стабільність виборчого законодавства від 15 грудня 2005 р. URL: <https://pravo.studio/evropeyskoe-pravo/interpretativna-deklaratsiya-pro-stabilnist-63545.html>.
11. Законопроект №8270 щодо відповідальності за виборчі злочини підтримали на комітеті та

радили до прийняття у ВР. Сайт Громадянської мережі «Опора». URL: <https://www.opora.ua.org/news/vybory/46591-zakonoproekt-8270-shchodovidpovidalnosti-za-vyborchi-zlochyny-pidtrymaly-nakomiteti-ta-radyly-do-pryiniattia-u-vr>.

12. Висновок Комітету Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності щодо проекту закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення виборчого законодавства № 8270. URL: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63864](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63864).

13. Наход М.А., Хромова Ю.О. Деякі проблемні питання проведення якісних місцевих виборів за новим виборчим законом: науково-практичний аспект. *Державне будівництво*. № 1/2015. С. 11. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu\\_2015\\_1\\_6](http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2015_1_6).

### Анотація

**Грига М. А., Григорова Є. В.** Становлення законодавчого закріплення кримінальної відповідальності за підкуп виборця. – Стаття.

У статті досліджено становлення підстав кримінальної відповідальності за вчинення підкупу виборців. Виокремлено три таких основних етапи становлення законодавчого закріплення кримінальної відповідальності за дані злочини: дореволюційний (з кінця XIX ст. до 1917 р.), коли прообраз відповідної норми містився в Уложенні про покарання кримінальні та виправні 1845 р.; радянський (ст. 85-1 КК УРСР 1937 р., ст. 127 КК УРСР 1960 р.); сучасний, який включає два періоди – до 2014 р., коли підкуп виборця був передбачений як один зі способів учинення злочину (ч. 1 ст. 157 КК України 2001 р.), та після 2014 р., коли кримінальна відповідальність за підкуп виборця передбачалась окремою нормою КК України (ст. 160).

Встановлено, що сучасний етап становлення законодавчого закріплення кримінальної відповідальності за підкуп виборця характеризується постійними змінами, що зумовлені підвищенням суспільним запитом на проведення виборчих перегонів відповідного рівня та реакцією на значне поширення даного виду злочинів під час виборчих перегонів. З'ясовано, що такі зміни часто відбуваються напередодні чергових виборів, що суперечить рекомендаціям, закріпленим у нормах міжнародного права.

Проаналізовано проект закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення відповідальності за порушення виборчого

законодавства» № 8270 в частині положень, що стосуються ст. 160 КК України. Зроблено висновок про те, що законодавче закріплення кримінальної відповідальності за підкуп виборця потребує подальшого вдосконалення. Це зумовлено встановленням невідповідності положень чинної кримінальної норми потребам правозастосовної практики.

*Ключові слова:* злочин, вибори, підкуп виборця, кримінальний закон, кримінальна відповідальність.

### Summary

**Hryha M. A., Hryhorova Ye. V.** Genesis of legislative formation of criminal responsibility for the bribery of a voter. – Article.

The article investigates the formation of grounds for criminal responsibility for committing bribery of voters. There are three main stages of the formation of the legislative fixation of criminal responsibility for the following crimes: pre-revolutionary (from the end of the 19th century to 1917), when the prototype of the relevant norm was contained in the Criminal and Correctional Penalty in 1845; Soviet (Art. 85-1 of the Criminal Code of the Ukrainian SSR in 1937, Art.127 of the Criminal Code of the Ukrainian SSR in 1960); modern, which includes two periods: until 2014, when voter bribery was envisaged as one of the ways of committing a crime under Part 1 of Art. 157 of the Criminal Code of Ukraine in 2001, and after 2014, when criminal liability for bribery of a voter was provided for by a separate rule of the Criminal Code of Ukraine (Art.160).

It is established that the current stage of legislative establishment of criminal responsibility for voter bribery is characterized by constant changes, which are conditioned by an increased public demand for high-level elections and a reaction to the widespread election crimes during electoral race. It has been found that such changes often occur on the eve of the next election, which is contrary to the recommendations laid down in international law.

The draft law “On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine on Strengthening Responsibility for Violation of Election Law” № 8270 has been analyzed in the part of the provisions concerning Art. 160 of the Criminal Code of Ukraine. It is concluded that the legislative fixing of criminal liability for bribery of a voter needs further improvement, which is conditioned by establishing the inconsistency of the provisions of the current criminal norm with the needs of law enforcement practice.

*Key words:* crime, elections, voter bribery, criminal law, criminal responsibility.

УДК 341.64(4):347.9(477)  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).212](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).212)

*О. В. Ільїна*

*доцент кафедри кримінального права та кримінології  
Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## **РІШЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ ЯК ДЖЕРЕЛА КРИМІНАЛЬНОГО ПРАВА УКРАЇНИ**

11 вересня 1997 р. Україна приєдналась до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод (далі – ЄКПЛ, Європейська конвенція). Із цього моменту громадяни України отримали право на звернення зі скаргами про порушення своїх прав та основоположних свобод про Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ).

Згідно з останніми показниками Україна займає провідне місце за кількістю поданих скарг до ЄСПЛ [1]. Звісно, це невтішна статистика, яка свідчить про неефективність національного механізму захисту прав та свобод громадян, який потребує удосконалення. Даний аспект набуває особливого значення в контексті європейської інтеграції України. Названий механізм передбачає приведення українського законодавства у відповідність до норм Європейської конвенції, засвоєння європейського досвіду, виконання рішень ЄСПЛ та врахування їх в подальшій правозастосовній діяльності. Фактично ідеться про використання рішень ЄСПЛ як джерел права. Проблема використання рішень ЄСПЛ як джерел права в національній системі права має двосторонній характер. Якщо на теоретичному рівні досі ведуться дискусії з приводу використання рішень ЄСПЛ як джерел національного права, то правозастосовна практика свідчить про активне їх використання. Так, в Єдиному реєстрі судових рішень міститься безліч посилань на рішення ЄСПЛ, судовою владою здійснюється упорядкування рішень ЄСПЛ з метою створення вільного доступу [2], здійснюється узагальнення практики ЄСПЛ для подальшого використання [3]. Повертаючись до теоретичних розробок у цій сфері, варто звернути увагу на те, що серед дослідників відсутня єдина позиція не тільки щодо приналежності рішень ЄСПЛ до джерел кримінального права, а й взагалі щодо того, що саме слід вважати джерелом права, яка ієрархічна структура джерел права. На сьогодні питання про систему джерел права і їх дослідження є одним з найбільш дискусійних та цікавих з погляду поглибленого дослідження. З огляду на це більшої актуальності набуває вивчення рішень ЄСПЛ як джерел кримінального права.

Дослідженням теоретичних аспектів віднесення рішень ЄСПЛ до джерел кримінального права займалися як вітчизняні, так і зарубіжні вчені. Серед них можна назвати П.П. Андрушко,

О.О. Дудорова, К.П. Задоя, Ю.М. Колосова, В.М. Кудрявцева, В.Т. Маляренко, В.П. Панова, П.М. Рабіновича, А.Н. Трайніна, І.В. Фісенка, М.І. Хавронюк та інших.

Метою статті є вивчення рішень ЄСПЛ як джерел кримінального права України.

Ратифікувавши Європейську конвенцію, Україна прийняла на себе зобов'язання з її виконання та впровадження у національну систему права. Водночас впровадження норм Конвенції передбачає не тільки запровадження її принципів, ідей у внутрішню систему, але і впровадження рішень ЄСПЛ, які прийняті у зв'язку із порушенням державою-учасницею норм Конвенції. Ідеться про нерозривний зв'язок Конвенції та рішень ЄСПЛ. Конвенція визначає діяльність Європейського суду як субсидіарний механізм захисту прав і свобод людини, при цьому основна відповідальність за їх гарантування покладається на національні правові системи. У ст. 1 Конвенції зафіксовано, що саме держави-учасниці беруть на себе обов'язок щодо забезпечення кожному, хто перебуває під їхньою юрисдикцією, прав і свобод, передбачених Конвенцією [4].

Як визначають автори, «дедалі більшого значення набуває практика ЄСПЛ, підвищується роль права ЄС у сфері боротьби зі злочинністю, формується загальноєвропейське кримінальне право, міцніє міжнародне співробітництво у боротьбі із загальними загрозами кримінального характеру» [5, с. 35].

Відносно рішень ЄСПЛ у науковому просторі відсутня єдність поглядів. Так, Н. Блажівська на підставі проведеного дослідження доходить такого висновку: «У романо-германській правовій системі мотивувальні позиції Європейського суду повинні займати місце поруч із законом, в англосаксонській – поруч із прецедентом найвищої сили, а там, де доктрина виступає основним джерелом права, – прирівнюватися до доктрини. Якщо національні правові системи піддаються інтернаціоналізації, рішення Європейського Суду повинні висуватися на перший план». Водночас авторка зазначає: «У сучасних умовах передчасно оголошувати рішення Європейського суду частиною національного права. Правильніше застосовувати формулу «входять у правову систему» [6, с. 228].

Інші вчені визначають, що «джерелами кримінального права можна вважати такі правові позиції ЄСПЛ, викладені у його рішеннях, у яких дається тлумачення норм Конвенції <...>» [7, с. 58]. Позитивно оцінюючи цитовану тезу в цілому, слід вказати, що фактично діяльність ЄСПЛ спрямована саме на тлумачення Конвенції, тому знайти рішення ЄСПЛ, яке не містить у собі тлумачення Конвенції або посилання на інше рішення ЄСПЛ із тлумаченням Конвенції, не видається можливим.

У наукових джерелах містяться позиції, що практику ЄСПЛ слід розглядати як потенційне джерело кримінального права України. Визнання практики Європейського суду джерелом права є невідворотним процесом адаптації національного законодавства України до законодавства Європейського Союзу [7, с. 59]. Погоджуючись у цілому із наведеною позицією, слід вказати, що, на нашу думку, практика ЄСПЛ – не потенційне джерело кримінального права, а реальне джерело права, адже адаптація українського законодавства до європейського вже частково відбулася. Окрім того, необхідною також є уніфікація (або гармонізація) кримінального законодавства європейських держав, до яких належить і Україна.

Гармонізація загальноєвропейського кримінального законодавства, тобто приведення його у відповідність до європейських стандартів на підставі положень створеного у межах Ради Європи та Європейського Союзу кримінального законодавства, є об'єктивно необхідною для підвищення ефективності боротьби з міжнародними злочинами та злочинами міжнародного характеру на євразійському континенті [8, с. 57].

Здійснюючи проміжний висновок, хотілось би вказати, що, на наш погляд, рішення ЄСПЛ вже давно стали частиною національної системи права, в тому числі і такої галузі, як кримінальне право. Для підтвердження цієї тези слід звернутися до Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» № 3477-IV. Здавалося б, прийняття цього закону і сама його назва мали б зупинити дискусії з приводу використання практики ЄСПЛ як джерела права. Однак із прийняттям даного Закону наукові дискусії не згасають. Вивчаючи зміст Закону № 3477-IV, слід звернути увагу на ст. 17, в якій сказано: «Суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права». Фактично законодавець закріпив як джерело права не тільки Конвенцію, а й практику ЄСПЛ [9]. Вважаємо, що дане положення є цілком логічним з огляду на те, що Конвенція та діяльність суду нерозривно пов'язані між собою. Оскільки Україна приєдналася до ЄКПЛ, практика ЄСПЛ автоматично стала невід'ємним джерелом права України.

Що стосується Конвенції, то вона має такий же статус, як і інші законодавчі акти, тобто є части-

ною національного законодавства України згідно із положенням ст. 9 Конституції України, яка проголошує: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України».

Окрім того, у ч. 1 ст. 3 Кримінального кодексу України встановлено, що цей Кодекс ґрунтується на Конституції України та загальноновизнаних принципах і нормах міжнародного права. Як визначають науковці, даний нормативний орієнтир викликає зацікавлення, а згадана нормативна вказівка на загальноновизнані принципи та норми міжнародного права є сумнівною з огляду на невизначеність їх статусу в національній правовій системі України [10, с. 105].

Якщо на питання «Чи є практика ЄСПЛ джерелом права в Україні?» ЗУ № 3477-IV дає однозначну відповідь, то на питання «Чи належать до джерел права України рішення ЄСПЛ, які прийняті відносно інших країн?» названий Закон не дає відповіді. У ст. 46 ЄКПЛ визначено, що держави-учасниці зобов'язані виконувати остаточні рішення Суду в будь-яких справах, у яких вони є сторонами. Тобто цитована норма вказує на те, що джерелом права в Україні є лише ті рішення Суду, які винесені за результатами розгляду справ щодо України. Але сучасні реалії свідчать про протилежне. Деякі науковці мають думку, що держави-учасниці Конвенції повинні враховувати не лише національні рішення, але й рішення, винесені стосовно третіх країн. Автори зазначають: «Держави, які не були сторонами в конкретній справі, повинні виносити більше уроків із таких постанов, оскільки вказані постанови можуть навчити їх того, як уникнути подібних порушень в майбутньому і відповідним чином змінити власну правову систему і правозастосовну практику. Якби держави-учасниці добре знали стандарти, які впливають із рішень Європейського суду відносно інших країн і належним чином здійснювали би зміни у своїх правових системах чи правозастосовній практиці, це скорочувало б і кількість скарг, які можуть подаватися до Європейського суду» [11, с. 38].

Звужуючи радіус дослідження до галузі кримінального права, слід звернутися до галузевих законодавчих актів, зокрема й до Кримінального кодексу України. Аналіз названого документа свідчить про те, що в ньому відсутні вказівки на використання практики ЄСПЛ [12]. На противагу Кримінальному кодексу України Кримінальний процесуальний кодекс України в ч. 5 ст. 9 закріпив: «Кримінальне процесуальне законодавство України застосовується з урахуванням практики Євро-



пейського суду з прав людини» [13]. Законодавець закріпив практику ЄСПЛ як джерело кримінального процесуального права України. Як джерело права була закріплена не тільки практика щодо України, а загалом вся практика ЄСПЛ. З метою подолання законодавчої прогалини пропонуємо закріпити аналогічну норму у Кримінальному кодексі України. Вказаний законодавчий крок відобразить сучасні підходи до визначення джерел кримінального права та дозволить завершити наукові дискусії із цього приводу, тому що наразі де-юре в галузі кримінального права обов'язковими є лише рішення, прийняті ЄСПЛ відносно України, а де-факто держави-учасниці мають використовувати практику ЄСПЛ щодо будь-якої держави задля виконання Конвенції, яку тлумачить Європейський суд у своїх рішеннях.

У контексті досліджуваної теми цікавою видається позиція щодо того, що в тих державах, в яких судові органи у певному розумінні функціонують незалежно від виконавчої та законодавчої влади, дія рішень Європейського суду визначається судовою владою [14]. Правові позиції ЄСПЛ займають особливе місце серед джерел, якими керуються національні суди та інші органи державної влади у своїй діяльності. Вони є результатом тлумачення норм Конвенції, а також вираженням ставлення ЄСПЛ до певної правової проблеми [15, с. 30]. Підтримуючи цитовані наукові позиції, хотілось би додати, що для того, щоб відповісти на питання «Чи є практика ЄСПЛ джерелом кримінального права України?», необхідно дослідити правозастосовну практику національних судів, адже саме вона має проілюструвати те, чи використовується практика ЄСПЛ як джерело права.

Так, у вироку Дмитровського міського суду Донецької області у справі № 226/1/19 від 08 липня 2019 р. суд зазначив: «Згідно з практикою Європейського суду з прав людини, яка є джерелом права в Україні, порушення прав людини тягне моральні страждання та виникнення моральної шкоди, а тому факт страждань доведення не потребує. Для суду достатньою підставою присудження компенсації моральної шкоди є сам факт порушення права (рішення ЄС від 15 жовтня 2009 р. у справі «Антипенко проти Російської Федерації»). Оскільки винуватість обвинувачених у інкримінованому їм злочині є доведеною, суд з врахуванням доводів потерпілого, глибини і тривалості душевних страждань, яких він зазнав від вчиненого правопорушення, та встановлених обставин вважає за необхідне стягнути з них солідарно на користь потерпілого моральне відшкодування в розмірі 5000 грн, у такий спосіб частково задовольнивши вимоги потерпілого щодо стягнення морального відшкодування, що відповідає принципам розумності, виваженості і справедливості. У задоволенні іншої частини позовних вимог відмовлено» [16].

Гусятинський районний суд Тернопільської області у справі № 596/982/19 у вироку від 5 липня 2019 р. також посилається на практику ЄСПЛ як джерело права та зазначає: «Згідно зі ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23.02.2006 р. при розгляді справ суди застосовують Конвенцію про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р. та практику Європейського суду з прав людини як джерело права. Відповідно до п. 43 рішення Європейського суду з прав людини від 14 лютого 2008 р. у справі «Кобець проти України» доведення має впливати із сукупності ознак чи неспростовних презумпцій, достатньо вагомих, чітких і узгоджених між собою, а за відсутності таких ознак не можна констатувати, що винуватість обвинуваченого доведена поза розумним сумнівом. Розумним є сумнів, який ґрунтується на певних обставинах та допустимих відомостях, визнаних доказами, або відсутності таких відомостей. Цей сумнів є таким, який змусив би особу втриматися від прийняття рішення у питаннях, що мають для неї найбільш важливе значення. Згідно з практикою Європейського суду з прав людини критерієм доведення винуватості особи у вчиненні інкримінованого їй кримінального правопорушення є те, що саме прокурор має довести вину обвинуваченого поза межами розумного сумніву. Ухвалюючи обвинувальний вирок, суд має бути переконаний поза межами розумного сумніву, що кожен із суттєвих елементів інкримінованого особі кримінального правопорушення, є доведеним (справа «Дж. Мюрей проти Сполученого Королівства»)» [17].

На підтвердження того, що судова влада застосовує не тільки практику ЄСПЛ, прийнятую відносно України, але і практику ЄСПЛ щодо інших країн-учасниць Європейської конвенції, можна привести рішення Красилівського районного суду Хмельницької області, який у вироку у справі № 677/483/19 від 4 липня 2019 р. зазначає, що 17.07.1997 р. Україна ратифікувала Європейську Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, а також Протоколи 1, 2, 4, 7, 11, які є невід'ємною частиною Конвенції, чим визнала її дію в національній правовій системі, а також обов'язковість рішень Європейського суду з прав людини з усіх питань, що стосуються тлумачення і застосування Конвенції. Згідно зі статтею 1 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод кожна фізична чи юридична особа має право на повагу до своєї власності. Особа може бути позбавлена свого майна не інакше як в інтересах суспільства та на умовах, передбачених законом і загальними принципами міжнародного права. Перша і найбільш важлива вимога зазначеної правової норми полягає в тому, що будь-яке втручання публічної влади в право

на повагу до власності має бути законним. Також передбачається, що держава уповноважена здійснювати контроль за використанням власності шляхом забезпечення виконання законів. Як у справі «Бакланов проти Росії» (рішення від 09.06.2005 р.), так і в справі «Фрізен проти Росії» (рішення від 24.03.2005 р.) Суд зазначив, що досягнення справедливого балансу між загальними інтересами суспільства та вимогами захисту основоположних прав особи лише тоді стає значимим, якщо встановлено, що під час відповідного втручання був дотриманий принцип законності, тому воно не було свавільним. Крім того, у справі «Ізмайлов проти Росії» (п. 38 рішення від 16.10.2008 р.) Суд встановив, що, щоб втручання вважалося пропорційним, воно має відповідати тяжкості правопорушення і не становити особистий і надмірний тягар для особи [18].

Київський районний суд м. Одеси у справі № 520/5755/18 від 8 липня 2019 р. доходить висновку, що «відповідно до сформованої позиції Європейського суду з прав людини наявність державного інтересу не можна використовувати як обґрунтування для використання доказів, отриманих в результаті поліцейської провокації, оскільки застосування таких доказів наражає обвинуваченого на ризик остаточно позбавитись справедливого судового розгляду із самого початку, а внутрішньодержавне законодавство не має дозволяти використання доказів, отриманих в результаті підбурювання з боку державних агентів, інакше таке законодавство не відповідатиме принципу справедливого судочинства (Рішення ЄСПЛ у справах «Тейксейра де Кастро проти Португалії» від 9 червня 1998 р., «Худобін проти Російської Федерації» від 26 жовтня 2006 р., «Ваньян проти Російської Федерації» від 15 грудня 2005 р., «Рама-наускас проти Литви» від 5 лютого 2008 р.)» [19].

Якщо брати за основу тезу, що дія рішень Європейського суду визначається судовою владою країни, наведені судові рішення наочно демонструють, що рішення ЄСПЛ є джерелом кримінального права України. При цьому цей висновок стосується рішень ЄСПЛ, які прийняті як відносно України, так і відносно інших країн-учасниць Європейської конвенції.

### Література

1. Центр інформації про права людини. URL: [https://humanrights.org.ua/material/ukrajina\\_vzhe\\_ne\\_lider\\_za\\_kilkistju\\_skarg\\_protiv\\_neji\\_u\\_jespl\\_aktualna\\_statistika\\_vid\\_jevro\\_sudu\\_ta\\_minjiustu](https://humanrights.org.ua/material/ukrajina_vzhe_ne_lider_za_kilkistju_skarg_protiv_neji_u_jespl_aktualna_statistika_vid_jevro_sudu_ta_minjiustu) (дата звернення: 11.07.2019).
2. Захист інтересів держави в Європейському суді. URL: [https://minjust.gov.ua/cat\\_9329](https://minjust.gov.ua/cat_9329) (дата звернення: 11.07.2019).
3. Фулей Т.І. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : науково-методичний посібник для суддів. 2-ге вид. випр., допов. Київ, 2015. 208 с.

4. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод : міжнародний документ від 04.11.1950 р. URL: [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_004](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_004) (дата звернення: 11.07.2019).

5. Актуальні проблеми кримінального права : навч. посіб. / В.М. Попович, П.А. Трачук, А.В. Андрушко, С.В. Логін. Київ : Юрінком Інтер, 2009. 256 с.

6. Блажівська Н. До питання про місце рішень Європейського суду з прав людини у національній правовій системі. *Підприємництво, господарство і право*. 2018. № 4. С. 226–230, С. 228.

7. Соболев О.І., Южека Р.С., Рішення Європейського суду з прав людини як джерела кримінального права України. *Науковий вісник Херсонського державного університету*. 2018. Вип. 2. Том 2. С. 57–59.

8. Дудоров О.О., Хавронюк М.І. Кримінальне право : навчальний посібник / за заг. ред. М.І. Хавронюка. Київ : Ваіте, 2014. 944 с.

9. Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини : Закон України від 23.02.2006 р. № 3477-IV. *Урядовий кур'єр*. 30.03.2006. № 60.

10. Задоя К.П. Положення частини першої статті 3 Кримінального Кодексу України як приклад невдалого «трансплантату». *Вісник Вищої ради юстиції*. 2012. № 3 (11). С. 105–113.

11. Беляневич О.А. Про застосування практики Європейського суду з прав людини. *Вісник КНУ ім. Тараса Шевченка. Серія «Юридичні науки»*. 2009. № 81. С. 32–38.

12. Кримінальний кодекс України : Закон України від 05.04.2001 р. № 2341-III. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. Ст. 131.

13. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р. № 4651-VI. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2013. № 9–10, № 11–12, № 13. Ст. 88.

14. Laurence R. Helfer. Redesigning the European Court of Human Rights: Embeddedness as a Deep Structural Principle of the European Human Rights Regime. *The European Journal of International Law*. Vol. 19. No. 1. URL: [https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2591&context=faculty\\_scholarship](https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2591&context=faculty_scholarship) (дата звернення: 11.07.2019).

15. Завгородній В.А. Рішення Європейського Суду з прав людини як акти тлумачення норм конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»* / редкол. Ю.М. Бисага, Д.М. Белов, С.Б. Булеца та ін. Ужгород : Видавничий дім «Гельветика», 2014. Вип. 24. Т. 1. С. 29–33.

16. Вирок Димитровського міського суду Донецької області від 08 липня 2019 р., судова справа № 226/1/19. URL: <https://opendatabot.ua/court/82870635-df97fc96c428cb869f01dcda617e46db> (дата звернення: 11.07.2019).

17. Вирок Гусятинського районного суду Тернопільської області від 5 липня 2019 р., судова справа № 596/982/19. URL: <https://opendatabot.ua/court/82840909-3038cc03dc2eb222a4deee06f72d7090> (дата звернення: 11.07.2019).

18. Вирок Красилівського районного суду Хмельницької області від 4 липня 2019 р., судова справа № 677/483/19. URL: <https://opendatabot.ua/court/82843312-22665288372e5ce9783fe9faeda2b028> (дата звернення: 11.07.2019).

19. Вирок Київського районного суду м. Одеси від 8 липня 2019 р., судова справа № 520/5755/18. URL: <https://opendatabot.ua/court/82861124-4326245167980e0a24aa97a05f90a2f0> (дата звернення: 11.07.2019).

## Анотація

*Ільїна О. В. Рішення Європейського суду з прав людини як джерела кримінального права України. – Стаття.*

У статті розглянуто рішення Європейського суду з прав людини як джерела кримінального права України. Окрему увагу приділено розгляду наукових поглядів щодо віднесення практики Європейського суду з прав людини до джерела права України. Констатовано відсутність єдиного погляду науковців на означене питання. Також досліджено законодавчі норми з приводу закріплення практики Європейського суду з прав людини як джерела національного права. Визначено, що Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» № 3477-IV закріпив практику Суду як джерело права. Водночас названий Закон не визначив того, чи обов'язкова для України практика Суду щодо інших держав-учасниць Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Фактично згадана законодавча норма закріпила те, що джерелом права в Україні є лише ті рішення Суду, які винесені за результатами розгляду справ щодо України. Проте наразі дедалі актуальнішою стає позиція, що держави-учасниці Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод мають враховувати не лише національні рішення, але й рішення, винесені відносно третіх країн, щоб уникнути подібних порушень в майбутньому і відповідним чином змінити власну правову систему і правозастосовну практику.

У статті запропоновано закріпити у Кримінальному кодексі України норму про те, що кримінальне законодавство України застосовується з урахуванням практики Європейського суду з прав людини. Вказаний законодавчий крок відобразить сучасні підходи до визначення джерел кримінального права та дозволить завершити дискусії з приводу віднесення рішень Європейського суду з прав людини до джерел кримінального права України.

Окрему увагу приділено вивченню правозастосовної практики українських судів з метою проілюструвати активне використання практики Європейського суду з прав людини як джерела кримінального права України. Продемонстровано те, що дія рішень Європейського суду з прав людини визначається судовою владою.

Подальше дослідження надало змогу дійти висновку, що джерелом права України, зокрема в галузі кримінального права України, є практика Європейського суду з прав людини відносно будь-якої держави-учасниці Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

*Ключові слова:* джерело права, кримінальне право, Європейський суд з прав людини, Конвенція про захист прав людини та основоположних свобод, захист прав людини, система права, національне право.

## Summary

*Ilyina O. V. Judgments of the European Court of Human Rights as a source of criminal law of Ukraine. – Article.*

The research paper deals with the decision of the European Court of Human Rights as a source of criminal law in Ukraine. Particular attention is paid to the consideration of scientific points of view on attributing the case-law of the European Court of Human Rights to sources of law in Ukraine. The absence of a unified point of view of scholars on this issue was stated. Legislative provisions regarding enshrinement of the case-law of the European Court of Human Rights as a source of national law were studied. It is determined that the Law of Ukraine “On the Enforcement of Judgments and the Application of the Case-Law of the European Court of Human Rights” No. 3477-IV establishes the case-law of the Court as a source of law. At the same time, the aforementioned law did not determine whether the Court’s case-law on other States parties to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms was binding on Ukraine. In fact, the mentioned legislative provision stipulates that the source of the law in Ukraine is only those judgments of the Court which were passed as a result of the consideration of cases against Ukraine. But it is now increasingly relevant that States Parties to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms should take into account not only “national” judgments, but also judgments passed against third countries in order to avoid such violations in the future and change their own legal system and law enforcement practices in a proper manner.

The research paper proposes to enshrine the provision in the Criminal Code of Ukraine that the criminal legislation of Ukraine is applied taking into account the case-law of the European Court of Human Rights. This legislative step will reflect current approaches to identifying sources of criminal law and will allow the completion of discussions regarding the classification of judgments of the European Court of Human Rights as sources of criminal law of Ukraine.

Particular attention was paid to the study of the law enforcement practice of the Ukrainian courts in order to illustrate the active use of the case-law of the European Court of Human Rights as a source of criminal law in Ukraine. In fact, it was demonstrated that the effects of judgments of the European Court of Human Rights are determined by the judicial authority.

Further research led to the conclusion that the source of Ukrainian law, and, in particular, the criminal law of Ukraine, is the practice of the European Court of Human Rights against any State party to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.

*Key words:* source of law, criminal law, European Court of Human Rights, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, protection of human rights, system of law, national law.

УДК 343.22

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).213](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).213)*С. С. Колос**суддя апеляційного суду Вінницької області у відставці,  
старший викладач кафедри права  
Вінницького національного аграрного університету*

## ВИНА ЮРИДИЧНОЇ ОСОБИ У КРИМІНАЛЬНО-ПРАВОВІЙ ДОКТРИНІ

Запровадження інституту кримінальної відповідальності юридичних осіб має загальносвітову тенденцію, адже необхідність посилення контролю за діловою активністю великих компаній, боротьби з корупцією, екологічними та терористичними злочинами вимагає посилення відповідальності юридичних осіб, які часто є причетними до таких злочинів. Україна не залишається осторонь, але протягом тривалого часу у кримінально-правовій доктрині можливість визнання юридичних осіб суб'єктами кримінальної відповідальності не розглядалася, адже таке визнання порушує низку традиційних принципів та інститутів кримінального законодавства.

Після набрання чинності Кримінальним процесуальним кодексом України 2012 року (далі – КПК України) у ході євроінтеграційних процесів та реформування кримінального права Верховною Радою України з метою забезпечення виконання рекомендацій групи держав проти корупції, Спеціального комітету експертів Ради Європи з питань оцінки заходів боротьби з відмиванням коштів та для реалізації низки міжнародних договорів України щодо встановлення відповідальності юридичних осіб 23 травня 2014 року було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України стосовно відповідальності юридичних осіб». Вказаним Законом внесено зміни до Кримінального кодексу України (далі – КК України), КПК України, а також до законів України «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» та вперше в Україні передбачено застосування заходів кримінально-правового характеру до юридичної особи у разі вчинення від імені та в інтересах юридичної особи її уповноваженою особою злочину.

Сьогодні проблема притягнення до кримінальної відповідальності юридичної особи, визнання юридичної особи суб'єктом злочину залишається досить актуальною як з практичного, так і з теоретичного погляду. У вітчизняній кримінально-правовій науці все ще відсутня науково обґрунтована концепція впровадження інституту кримінальної відповідальності юридичних осіб. Особливо гострі дискусії стосуються вини юридичної особи

(як однієї з обов'язкових ознак складу злочину), адже основоположним принципом в українському кримінальному праві є принцип особистості і винної відповідальності, а вина є однією з обов'язкових ознак складу злочину.

Проблема вини має загальнотеоретичне значення, оскільки вина є основним юридичним елементом, що характеризує психологічний зміст будь-якого правопорушення, тому вона досліджувалась представниками різних галузей юридичної науки.

Питання визнання юридичної особи суб'єктом злочину досліджували Р.В. Вереша, Б.В. Волженкін, С.Б. Гавриш, В.К. Гришук, У.С. Джекабаєв, Е.М. Кісілюк, В.М. Кудрявцев, С.Я. Лихова, В.В. Лунєєв, А.В. Наумов, А.С. Нікіфоров, С.І. Нікулін, А.В. Савченко, І.В. Сітковський, В.С. Устінов, П.Л. Фріс та інші.

Сучасні вчені відстоюють різні думки щодо визнання юридичних осіб суб'єктами злочину. Традиційно вважалося, що юридичні особи не підлягають кримінальній відповідальності внаслідок складності або навіть неможливості визначення вини таких осіб у скоєнні кримінального правопорушення, відсутності науково обґрунтованої системи кримінальних покарань юридичних осіб тощо. Деякі вчені вважають, що впровадження кримінальної відповідальності юридичних осіб не відповідає принципу особистості винної відповідальності і принципу індивідуалізації юридичної відповідальності та покарання. Однак прихильники протилежного погляду відстоюють свою позицію та вважають, що юридична особа є суб'єктом злочину, а вина не є необхідним елементом кримінальної відповідальності юридичних осіб. Отже, проблема вини юридичної особи у кримінально-правовій науці залишається досить актуальною та потребує подальших теоретичних досліджень.

Метою дослідження є аналіз основних концепцій вини у кримінально-правовій науці, визначення поняття вини юридичної особи як суб'єкта злочину.

У Конституції України одним з демократичних принципів правосуддя проголошується, що особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду [4].

Чинний КК України завжди пов'язує відповідальність зі здатністю особи, яка вчинила суспільно небезпечне діяння, усвідомлювати свої дії та керувати ними. Стаття 23 КК визначає вину як психічне ставлення особи до вчинюваної дії чи бездіяльності та її наслідків, виражене у формі умислу або необережності [6].

Кримінальне право України заперечує відповідальність за наслідки, що настали в результаті будь-якого діяння, без встановлення вини. Відповідно до положень КК кримінальна відповідальність особи ґрунтується на суб'єктивному ставленні до вини як умови правильної соціально-політичної оцінки людської поведінки взагалі і злочинної зокрема. Отже, вина – це обов'язкова ознака суб'єктивної сторони будь-якого злочину, яка визначає його психологічний зміст і є необхідною умовою кримінальної відповідальності [6].

Сутність вини визначає соціальну природу вини і полягає в негативному ставленні особи до тих інтересів, цінностей, благ (суспільних відносин), що охороняються КК. Форма вини – це поєднання певних ознак (елементів) свідомості і волі особи, яка вчиняє суспільно небезпечне діяння. Тому виникає запитання щодо того, чи можна застосувати поняття вини до юридичної особи.

На думку деяких учених, реформа вітчизняного кримінального законодавства, зумовлена запровадженням кримінальної відповідальності юридичних осіб, призведе до внутрішньої суперечності між нормами цієї галузі права та стане необґрунтованим кроком [7, с. 129].

Однак низка вчених відстоює думку, що вина не є необхідним елементом кримінальної відповідальності юридичних осіб. Зокрема, В.К. Грищук та О.Ф. Пасека вважають, що якщо вину не вважати необхідною підставою, то юридичних осіб можна віднести до кримінально-правової сфери. Для фізичних осіб принцип вини у такому разі був би збережений, а на юридичних осіб він би не поширювався як виняток [5, с. 140–141].

Значна кількість вчених-правників взагалі заперечує обов'язковість наявності суб'єктивної сторони у складі правопорушення, вчиненого юридичною особою. Основною причиною цього вони вбачають відсутність у юридичної особи розуму та психічного ставлення щодо вчинених нею діянь, що унеможливує застосування до юридичної особи класичного підходу до розуміння поняття «вина» [5, с. 147].

Факт неможливості застосування поняття «вина» до юридичної особи пояснюється тим, що дане поняття завжди стосувалося фізичної особи і визначалося як негативне психічне ставлення особи до соціальних цінностей та норм соціальної поведінки та психічне ставлення особи до власної протиправної поведінки та її наслідків. Складовими елементами такої протиправної поведінки є

такі поняття, як «інтелект» та «воля». Прихильниками даної теорії обґрунтовується ідея відповідальності без вини. Вина юридичних осіб, безсумнівно, має свою особливу природу та виступає як складне соціально-психологічне явище, як вина всього колективу, а не тільки окремого його працівника [8, с. 209].

У рамках юридичної особи кожна людина виконує певні функції, які визначаються її місцем в даній організації. Але фізичні особи, що обіймають керівні посади в організації, наділені правом виступати від імені юридичної особи, тобто через власну волю формувати волю всієї організації – юридичної особи, робити можливою її участь як самостійного суб'єкта у певних правовідносинах.

Деякі дослідники вважають, що вину юридичної особи можна ототожнювати як з виною конкретного працівника, так і з виною органів юридичної особи. У такому разі вина працівника є необхідною умовою вини юридичної особи, а вина юридичної особи може бути наслідком вини працівника [3, с. 230]. Така позиція дає можливість виділити дві форми вини юридичних осіб, які виникають через дії фізичних осіб: по-перше, фізична особа усвідомлює протиправний характер своїх дій чи бездіяльності, передбачає шкідливі наслідки та вчиняє їх; по-друге, фізична особа не усвідомлює, що її дії чи бездіяльність можуть призвести до вчинення юридичною особою протиправного діяння, вчиняє таке діяння, хоча повинна була усвідомити характер свого діяння і могла передбачити настання шкідливих наслідків для навколишнього природного середовища.

Таким чином, дієздатність юридичної особи зумовлена дієздатністю окремих фізичних осіб, що входять до її складу. Діяльність цих осіб, зумовлена їх посадовими обов'язками, тягне за собою виникнення для юридичної особи суб'єктивних прав і обов'язків. Зокрема, В.Б. Авер'янов вважає, що для визначення того, чи є дії юридичної особи винними, необхідно визначити, чи є вони наслідком дій або бездіяльності фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи. Протиправні дії юридичної особи можна вважати винними, якщо вони є наслідком дій або бездіяльності фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи. Тобто якщо юридичним фактом, що лежить в основі протиправних дій юридичної особи, є дії фізичних осіб, то дії юридичної особи можна визнати винними. Якщо ж такою основою є події, тобто фактичні обставини, виникнення яких не залежить від волі та свідомості фізичних осіб, що входять до складу юридичної особи, то такі дії юридичної особи вважати винними не можна [1, с. 165].

Прихильники вищевикладеної позиції визначають вину юридичної особи як психічне (свідоме) ставлення фізичних осіб, що входять до складу

юридичної особи, до зв'язку між їх діями (бездіяльністю) і протиправними діями юридичної особи.

Проте деякі вчені взагалі проти визначення вини як психічного ставлення особи до вчиненого злочину, оскільки вина полягає в нехтуванні тими цінностями, які охороняються правовими нормами. «Якщо ж брати до уваги, що вина далеко не у всіх випадках характеризується психічним ставленням, але обов'язково включає негативне ставлення суспільства до скоєного діяння, – зазначає С.В. Векленко, – то з боку юридичних осіб цілком можливе нанесення шкоди охоронюваним кримінальним законом цінностям» [2, с. 73].

А.С. Нікіфоров підкреслював, що принциповою підставою визнання юридичної особи суб'єктом злочину є специфічний причинно-наслідковий зв'язок і вина. Він стверджує, що організація делегує органу, який нею керує, прийняття та виконання стратегічних рішень. Такі рішення й поведінка, що на них базується, за своїм юридичним змістом є рішеннями та поведінкою організації, тому вона повинна нести відповідальність. Деякі вчені пропонують застосувати до юридичної особи так званий інститут безвинної (суворої, абсолютної) відповідальності. Така відповідальність настає за наявності об'єктивної сторони складу злочину, коли встановлений сам факт порушення закону з боку юридичної особи і він не потребує доведення вини [3, с. 17].

Здійснивши аналіз основних концепцій вини юридичної особи у вітчизняній кримінально-правовій доктрині та зважаючи на необхідність реформування кримінального законодавства, можна погодитись з тими вченими, які відстоюють позицію визнання юридичної особи суб'єктом злочину та вважають, що вина юридичної особи проявляється через винну поведінку її працівників, які контролюють здійснення юридичною особою її прав та обов'язків.

Таким чином, вина юридичної особи може бути визначена як психічне ставлення фізичних осіб, які мають право діяти від імені юридичної особи, до зв'язку між їхніми діями (бездіяльністю) та протиправними діями юридичної особи.

### Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник. У двох томах. Том 1. Загальна частина / ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова). Київ : Видавництво «Юридична думка». 2004. 584 с.
2. Векленко С.В. Понятие, сущность, содержание и формы вины в уголовном праве. Омск, 2002. 192 с.
3. Гражданское право Украины : учебник. Часть 1 / А.А. Пушкин, В.М. Самойленко, Р.Б. Шишка и др. / под ред. А.А. Пушкина и В.М. Самойленко. Харьков : Основа. 1996. 422 с.
4. Конституція України : Закон України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/>

[show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80) (дата звернення: 15.09.2019).

5. Кримінальна відповідальність юридичних осіб: порівняльно-правове дослідження : монографія / В.К. Гришук, О.Ф. Пасека. Львів. держ. ун-т внутр. справ. Львів : ЛДУВС, 2013. 247 с.

6. Кримінальний кодекс України : Закон України № 2341-III / Верховна Рада України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 25–26. Ст. 131. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14> (дата звернення: 15.09.2019).

7. Лихова С.Я. Юридичні особи як суб'єкти кримінальної відповідальності за КК України. *Юридичний вісник*. 2014. № 4 (33). С. 128–132.

8. Матвеев Г.К. Основания гражданско-правовой ответственности. Москва :Юрлитиздат. 1970. 218 с.

9. Никифоров А.С. Юридическое лицо как субъект преступления и уголовная ответственность. Москва : Центр ЮрИнфоР. 2002. 204 с.

### Анотація

**Колос С. С. Вина юридичної особи у кримінально-правовій доктрині.** – Стаття.

Стаття присвячена актуальній проблемі впровадження інституту кримінальної відповідальності юридичної особи, адже протягом тривалого часу у вітчизняній кримінально-правовій доктрині можливість визнання юридичних осіб суб'єктами кримінальної відповідальності не розглядалася.

Автором розглянуто дискусійне питання вини юридичної особи як одного з елементів складу злочину. Здійснено аналіз основних концепцій вини юридичної особи у вітчизняній науці кримінального права. Розглянуто нормативно-правові акти, які регулюють застосування заходів кримінально-правового характеру щодо юридичних осіб в Україні. У ході дослідження автором зроблено спробу визначити поняття вини юридичної особи у кримінальному праві.

Юридичні особи є повноправними суб'єктами великої кількості правовідносин і можуть вчиняти протиправні діяння. Водночас суттєвою відмінністю цих протиправних діянь є характер суб'єктивної сторони такого виду правопорушень. Ця характеристика правопорушення дістає відображення у понятті вини, яка характеризує свідоме ставлення особи до вчиненого нею протиправного діяння та його наслідків.

За результатами дослідження автор робить висновок, що вина юридичної особи може бути визначена як психічне ставлення фізичних осіб, які мають право діяти від імені юридичної особи, до зв'язку між їхніми діями чи бездіяльністю та протиправними діями юридичної особи.

На думку автора, введення інституту кримінальної відповідальності юридичної особи є необхідним кроком у реформуванні кримінального законодавства. Оскільки у вітчизняній кримінально-правовій доктрині все ще відсутня науково обґрунтована концепція впровадження інституту кримінальної відповідальності юридичних осіб, то проблема вини юридичної особи залишається досить актуальною та потребує подальших досліджень.

Запровадження кримінальної відповідальності юридичних осіб є одним з найскладніших питань у реформуванні кримінального законодавства. Особливо гострі дискусії стосуються вини юридичної особи, адже основоположним принципом у вітчизняному кримінальному праві є принцип особистості і винної відповідальності, а вина є однією з обов'язкових ознак складу злочину.

*Ключові слова:* кримінальна відповідальність юридичних осіб, концепція вини, вина юридичної особи, суб'єкт злочину, суб'єктивна сторона.

### Summary

**Kolos S. S. Guilt of a legal entity in the criminal law doctrine.** – Article.

The article is devoted to the topical problem of introduction of the criminal liability institution of a legal entity, since for a long time in the domestic criminal law doctrine the possibility of recognition of legal entities as subjects of criminal liability was not considered.

The author discusses the issue of the guilt of a legal entity as one of the elements of the crime. The basic concepts of the guilt of a legal entity in the national criminal law science are analyzed. Regulatory acts regarding the application of criminal law measures against legal entities in Ukraine are considered. In the course of the research the author makes an attempt to define the concept of guilt of a legal entity in the criminal law.

Legal entities are full-fledged entities with many legal relationships and may commit unlawful acts. At the same time, a significant difference between these unlawful acts is the nature of the subjective side of such offenses. This characteristic of the offense is reflected in the notion of

guilt, which characterizes the person's conscious, mental attitude to the wrongful act he has committed and its consequences.

According to the results of the research, the author concludes that the guilt of the legal entity can be defined as the mental attitude of natural persons who have the right to act on behalf of the legal entity, to the link between their actions or omissions and unlawful actions of the legal entity.

According to the author, the introduction of the criminal liability institution of a legal entity is a necessary step in the reform of criminal legislation. Since the national criminal law doctrine still lacks a scientifically sound concept of introduction of the institution of criminal liability of legal persons, the problem of guilt of the legal person remains quite topical and requires further research.

The introduction of criminal liability of legal entities is one of the most difficult issues in reforming criminal law. Particularly heated discussions relate to the guilt of the legal person, since the fundamental principle in domestic criminal law is the fault-based individual responsibility principle, and guilt is one of the obligatory features of the crime.

*Key words:* criminal liability of legal entity, concept of guilt, guilt of legal entity, crime, subject of crime, subjective party.

УДК 343.1

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).214](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).214)**В. І. Любченко***здобувач Університету сучасних знань,  
завідувач Запорізького відділення**Дніпропетровського науково-дослідного інституту судових експертиз  
Міністерства юстиції України*

### **МІСЦЕ СЛІДЧОГО, КЕРІВНИКА ОРГАНУ ДОСУДОВОГО РОЗСЛІДУВАННЯ ТА СПІВРОБІТНИКА ОПЕРАТИВНОГО ПІДРОЗДІЛУ В РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЇ ОБВИНУВАННЯ В ЇЇ ПОЧАТКОВІЙ (ДОСУДОВІЙ) ФОРМІ**

При прийнятті Кримінального процесуального кодексу України (далі – КПК України) 2012 р. вітчизняний законодавець безапеляційно зарахував слідчого (ст. 40 КПК України), керівника органу досудового розслідування (ст. 39 КПК України) і співробітника оперативного підрозділу (ст. 41 КПК України) до сторони обвинувачення. Це рішення законодавця посилює дискусію про місце означених владних суб'єктів досудового розслідування в системі кримінальної процесуальної діяльності та характер кримінальних процесуальних функцій, які вони мають виконувати. Більшість вітчизняних вчених-правознавців вкрай негативно сприймають цю новелу чинного КПК України.

Так, Н.І. Клименко, О.А. Баулін, В.М. Юрчишин та інші наголошують, що слідчий не має бути ні обвинувачем, ні захисником, бо він є об'єктивним і неупередженим шукачем і дослідником істини по справі, у зв'язку з чим основною його кримінальною процесуальною функцією має бути лише функція розслідування кримінальних правопорушень [1, с. 20; 2, с. 9–11; 3, с. 97]. Ми ж не погоджуємося з доводами цих авторів і вважаємо, що діяльність слідчого, керівника органу досудового розслідування і співробітника оперативного підрозділу спрямована виключно на встановлення особи, яка вчинила кримінальне правопорушення з подальшим її викриттям у цьому правопорушенні. Це означає, що їх кримінальна процесуальна діяльність за своїм змістом має суто обвинувальний характер. Саме в досудовому розслідуванні здійснюється підготовка і формування обвинувачення в його початковій (досудовій) формі як «твердження про вчинення певною особою діяння, передбаченого Законом України про кримінальну відповідальність, висунуте в порядку, встановленому нормами КПК України» (п. 13 ч. 1 ст. 3 КПК України).

Якщо на основі зібраних у процесі розслідування доказів винуватість підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення підтвердиться повністю, слідчий складає обвинувальний акт і спрямовує його прокурору для вирішення питання про можливість його затвердження і ске-

рування до суду (ст. 291 КПК України). Саме ці процесуальні дії і рішення слідчого зумовлюють беззаперечне зарахування його до сторони обвинувачення.

З прийняттям КПК України 2012 р. суттєво змінився процесуальний порядок трансформації підозри в обвинувачення. Підозра – обов'язковий етап досудового розслідування. Вона має бути перевірена усією сукупністю зібраних доказів, виключаючими можливість її спростування і лише при незаперечному підтвердженні трансформована в обвинувачення [4, с. 241]. Кримінальні процесуальні повноваження слідчого врегульовані ст. 40 КПК України. Крім розслідування кримінального правопорушення, його прямим обов'язком є ще й активний розшук підозрюваного, який переходить від слідства і суду (ч. 1 ст. 281 КПК України). Здійснення розшуку підозрюваного слідчий має право доручити оперативному підрозділу (ч. 3 ст. 281 КПК України). Слідчий самостійно приймає процесуальні рішення, за винятком випадків, коли законом передбачено отримання попередньої згоди прокурора чи слідчого судді.

Все це означає, що діяльність слідчого, пов'язана з виявленням доказів для підозри певної особи у вчиненні кримінального правопорушення, обґрунтуванням підозри, встановленням підстав для застосування до підозрюваного процесуальних заходів забезпечення кримінального провадження, викриттям підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення, за своїм характером і змістом є обвинувальною, що обґрунтовано зараховано законодавцем до сторони обвинувачення, очолюваної прокурором. Особливий наголос ставимо на тому, що саме слідчий безпосередньо формує основний масив обвинувальних доказів та їх процесуальні джерела. Процесуальний механізм викриття підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення теж знаходить своє відображення в обґрунтованих і вмотивованих рішеннях слідчого обвинувального характеру [5, с. 51–54]. Отже, дослідження обвинувальної діяльності слідчого має важливе теоретичне і практичне значення, бо підозрюваний, а потім і обвинувачений з'являються у кримінальному провадженні в ре-



зультаті копіткої, об'ємної і складної матеріально-пошукової роботи слідчого. Правильно зазначає Р. Савонюк, що право слідчого на висунення обвинувачення у його початковій (досудовій) формі є невід'ємним від слідчої діяльності [6, с. 73]. Отже, зміни, які відбулися в обвинувально-слідчій діяльності за КПК України 2012 р., мають конструктивний характер. Якщо початкова (досудова) форма обвинувачення є підготовчою і нею займаються всі владні суб'єкти досудового розслідування (крім слідчого судді), то навіщо структурним і процесуальним обособленням слідчого від прокурора руйнувати єдність учасників обвинувачення і тим самим цілеспрямовано послаблювати функцію обвинувачення. Наявність на стороні обвинувачення незалежних один від одного слідчого і прокурора ніколи не дає позитивних результатів ані у конкурентній боротьбі зі стороною захисту, ані з криміналітетом.

Керівник органу досудового розслідування (ст. 39 КПК України) також обґрунтовано зарахований законодавцем до сторони обвинувачення, бо коло наданих йому повноважень дає йому змогу, з одного боку, здійснювати організацію досудового розслідування, а з іншого – брати активну участь на стороні обвинувачення, бо він має пряме відношення як до забезпечення швидкого і повного розкриття кримінальних правопорушень, так і до викриття осіб, які їх вчинили. Усі процесуальні повноваження цього владного суб'єкта досудового розслідування, визначені ст. 39 КПК України, носять обвинувальну спрямованість. Крім того, обвинувальний характер діяльності керівника органу досудового розслідування визначається ще й його безпосередньою близькістю до повсякденного об'єкта контролю – дій і рішень, які виконуються та приймаються підпорядкованими йому слідчими [7, с. 16].

Співробітники оперативних підрозділів, визначених ст. 41 КПК України, правоохоронних органів держави, які за письмовими дорученнями слідчих і прокурорів виконують окремі слідчі (розшукові) дії, також обґрунтовано зараховані законодавцем до сторони обвинувачення, бо специфіка їхніх процесуальних правовідносин із прокурорами і слідчими та характер процесуальних повноважень під час виконання письмових доручень свідчать про обвинувальну направленість їхніх процесуальних дій. Звичайно, нині щодо обвинувальної діяльності співробітників оперативних підрозділів є багато дискусійних проблем, що вимагають їх вирішення як на теоретичному, так і законодавчому рівнях.

### Література

1. Клименко Н.І. Закріплення у КПК України принципу змагальності і незалежності судових експертів. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1 (5). С. 19–23.

2. Попович І.М. Процесуальне положення сторін у досудовому розслідуванні: теоретичні, законодавчі та функціональні аспекти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Харків, 2019. 20 с.

3. Юрчишин В.М. Місце і роль прокурора у досудовому розслідуванні та їх відображення в теорії, законодавстві і практиці : монографія. Чернівці : Видавничий дім «Родовід», 2013. 308 с.

4. Капліна О.В. Підозра у кримінальному провадженні: поняття, ознаки, сутність. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 1 (5). С. 238–242.

5. Удовенко Ж. Забезпечення процесу доказування на досудовому слідстві: окремі проблеми. *Право України*. 2002. № 5. С. 51–54.

6. Савонюк Р. Кримінально-процесуальна функція та її зміст в діяльності слідчого як суб'єкта доказування. *Право України*. 2001. № 2. С. 69–73.

7. Семенцов В.А. Концептуальные основы системы следственных действий в досудебном производстве : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.09. Екатеринбург, 2006. 42 с.

### Анотація

**Любченко В. І.** Місце слідчого, керівника органу досудового розслідування та співробітника оперативного підрозділу в реалізації функції обвинувачення в її початковій (досудовій) формі. – Стаття.

На базі аналізу процесуального статусу слідчого, керівника органу досудового розслідування і співробітника оперативного підрозділу обґрунтовується обов'язкова участь цих владних суб'єктів досудового розслідування на стороні обвинувачення під час реалізації процесуальної функції обвинувачення в її початковій (досудовій) формі. Визначено, що діяльність слідчого, керівника органу досудового розслідування і співробітника оперативного підрозділу спрямована виключно на встановлення особи, яка вчинила кримінальне правопорушення з послідуючим її викриттям у цьому правопорушенні, тобто їх кримінальна процесуальна діяльність за своїм змістом має суто обвинувальний характер. Доведено, що діяльність слідчого, пов'язана з виявленням доказів для підозри певної особи у вчиненні кримінального правопорушення, обґрунтуванням підозри, встановленням підстав для застосування до підозрюваного процесуальних заходів забезпечення кримінального провадження, викриттям підозрюваного у вчиненні кримінального правопорушення, за своїм характером і змістом є обвинувальною і він обґрунтовано зарахований законодавцем до сторони обвинувачення, очолюваної прокурором. Наголошено, що керівник органу досудового розслідування обґрунтовано зарахований законодавцем до сторони обвинувачення, бо коло наданих йому повноважень дає йому змогу, з одного боку, здійснювати організацію досудового розслідування, а з іншого – брати активну участь на стороні обвинувачення, бо він має пряме відношення як до забезпечення швидкого і повного розкриття кримінальних правопорушень, так і до викриття осіб, які їх вчинили. З'ясовано, що співробітники оперативних підрозділів, визначених ст. 41 КПК України, правоохоронних органів держави також обґрунтовано зараховані законодавцем до сторони обвинувачення, бо специфіка їхніх процесуальних правовідносин з прокурорами і слідчими та характер процесуальних повноважень під час виконання письмових доручень свідчать про обвинувальну направленість їхніх процесуальних дій. Зроблено висновок, що на сьогодні стосовно обвинувальної діяльності співробітників оперативних під-

розділів є багато дискусійних проблем, що вимагають їх вирішення як на теоретичному, так і законодавчому рівнях.

*Ключові слова:* кримінальне провадження, досудове розслідування, обвинувачення, сторона обвинувачення, слідчий, керівник органу досудового розслідування, співробітник оперативного підрозділу.

### Summary

***Liubchenko V. I. Place of investigator, head of pre-trial investigation body and officer of operational unit in exercising the charge function in its initial (pre-trial) form. – Article.***

On the basis of the analysis of the procedural status of the investigator, the head of the pre-trial investigation body and the employee of the operational unit, the obligatory participation of these powerful subjects of pre-trial investigation on the side of the prosecution is substantiated during the implementation of the procedural function of the prosecution in its initial (pre-trial) form. It is determined that the activity of the investigator, the head of the pre-trial investigation body and the employee of the operational unit is aimed solely at identifying the person who committed the criminal offense with its subsequent exposure in this offense, that is, their criminal procedural activity is purely indictable. It is proved that the activity of the investigator, connected with the detection of evidence for suspicion of a certain person in the commission

of a criminal offense, the justification of the suspicion, establishing the grounds for applying to the suspect procedural measures to secure criminal proceedings, exposing the suspect in committing a criminal offense, and it is reasonably attributed by the legislature to the prosecution led by the prosecutor. It is emphasized that the head of the pre-trial investigation body is reasonably attributed to the prosecution by the legislator, because the range of powers given to him allows him to organize pre-trial investigation on the one hand, and on the other to take an active part on the side of the prosecution, because he is directly related to ensuring rapid full disclosure of the criminal offenses, as well as the exposure of the perpetrators. It is found that the employees of the operational units defined by Art. 41 of the CPC of Ukraine's law enforcement agencies are also reasonably attributed to the prosecution by the legislator, since the specifics of their procedural relations with prosecutors and investigators and the nature of the procedural powers when executing written orders indicate the accusative nature of their proceedings. It is concluded that today there are many debates concerning the indictment of the employees of the operational units, which require their solving at both theoretical and legislative levels.

*Key words:* criminal proceedings, pre-trial investigation, prosecution, prosecution, investigator, head of the pre-trial investigation body, officer of the operational unit.

УДК 343.985.7

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).215](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).215)*М. Л. Пасечник**аспірант кафедри криміналістики**Національного університету «Одеська юридична академія»*

## ЗАХОДИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕКИ УЧАСНИКІВ КРИМІНАЛЬНОГО ПРОВАДЖЕННЯ ЯК ЕЛЕМЕНТ СЛІДЧОЇ ТАЄМНИЦІ

Забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства ще з 1993 р. вирішується на правовій основі, закладеній законами України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» та «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» [1–2].

Дослідженню цієї проблеми значну увагу приділили такі автори, як Л.В. Брусніцин, В.В. Войніков, О.О. Гриньків, О.А. Зайцев, В.С. Зеленецький, Ю.М. Крамаренко, М.В. Куркін, А.О. Ляш, М.В. Новікова, Т.І. Панасюк, О.О. Подобний, Р.В. Тарасенко. Водночас необхідно констатувати, що в умовах дії чинного кримінального процесуального законодавства досвід відповідної діяльності органів досудового розслідування, оперативних підрозділів, а також напрями її нормативно-правового вдосконалення ще на достатньому рівні в науковій літературі не систематизовані.

Завданням статті є обґрунтування заходів забезпечення безпеки учасників кримінального провадження як елемента слідчої таємниці.

Згідно із положеннями указаних нормативних актів, забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, тобто у виявленні, попередженні, припиненні або розслідуванні кримінальних правопорушень, а також у судовому розгляді кримінальних проваджень, – це здійснення правоохоронними органами правових, організаційно-технічних та інших заходів, спрямованих на захист життя, житла, здоров'я та майна цих осіб від протиправних посягань із метою створення необхідних умов для належного відправлення правосуддя [2].

Ст. 7 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» та ст. 5 Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» визначаються види заходів забезпечення безпеки. Дослідники розглядуваної тематики, застосувавши порівняльний аналіз зазначених статей, дійшли висновку, що за умов неврахування такого архаїчного за своєю сутністю «спеціального заходу забезпечення безпеки» відповідно до другого з указаних законів, як «встановлення телефону за місцем проживання», а також заходу, що застосовується щодо осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві, – закритий судовий розгляд, то

за зазначеними законами є ще вісім майже однаково сформульованих у вказаних джерелах заходів безпеки: 1) особиста охорона, охорона житла і майна; 2) видача спеціальних засобів індивідуального захисту і сповіщення про небезпеку; 3) використання технічних засобів контролю і прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження; 4) заміна документів та зміна зовнішності; 5) зміна місця роботи або навчання; 6) переселення в інше місце проживання; 7) поміщення до дошкільної виховної установи або установи органів соціального захисту населення; 8) забезпечення конфіденційності відомостей про особу [3, с. 75].

При цьому вчені неодноразово звертали увагу на недостатню коректність закріплення в зазначених нормативних актах переліків заходів забезпечення безпеки. Зокрема, Р.В. Тарасенко наголошує на доцільності їх класифікації таким чином: заходи, спрямовані на забезпечення конфіденційності відомостей про учасників кримінального судочинства; заходи, спрямовані на охорону життя, здоров'я, житла та майна учасників кримінального судочинства; довгострокові заходи, пов'язані із переселенням в інше місце проживання. Дослідник підкреслює, що рішення про застосування та практична реалізація у межах кримінального провадження окремих заходів безпеки у різному ступені обмежують права і законні інтереси обвинуваченого, у зв'язку з чим потребують чіткого кримінального процесуального врегулювання [4, с. 374].

Як слушно зазначають дослідники розглядуваного питання, найбільш дієвими та застосовуваними є заходи безпеки, зазначені у п.п. 1-3. Їхня ефективність забезпечується за умов комплексного застосування, в тому числі у поєднанні із заходами забезпечення конфіденційності відомостей про особу. Обов'язок здійснення цих заходів у рамках оперативно-розшукового забезпечення кримінального провадження покладається на працівників уповноважених оперативних підрозділів. Тому О.О. Подобний наголошує, що використання технічних засобів контролю, прослуховування телефонних та інших переговорів, візуальне спостереження у правових умовах сьогодення мають реалізовуватися саме шляхом кваліфікованого проведення відповідних НСРД,

передбачених КПК у ст. ст. 260, 268, 269, 270. Вжиття зазначених заходів безпеки за правовою процедурою, передбаченою для НСРД, дасть змогу за умов фіксації фактичних даних про протиправні дії злочинців, спрямовані проти учасників кримінального судочинства, працівників суду, правоохоронних органів або членів їх сімей, одразу вводити їх у кримінальне провадження як докази відповідної злочинної діяльності [3].

Крім того, зазначені заходи безпеки, реалізовані за правовою процедурою НСРД, мають застосовуватися в комплексі із заходами забезпечення конфіденційності даних про особу. Такі заходи відповідно до ст. 15 коментованого закону можуть здійснюватися шляхом: а) обмеження відомостей про особу в матеріалах перевірки (заявах, поясненнях тощо), а також протоколах слідчих дій та інших матеріалах кримінального провадження, заміни прізвища, імені, по батькові в цих документах псевдонімами за постановою органу, що здійснює ОРД, слідчого, прокурора або за ухвалою слідчого судді, суду про зміну анкетних даних; б) проведення упізнання особи поза візуальним та аудіоспостереженням того, кого впізнають, з дотриманням вимог кримінально процесуального законодавства; в) неоголошення будь-яким способом дійсних анкетних даних про осіб, які взяті під захист і підлягають виклику в судове засідання; г) виклику до суду цієї особи виключно через орган, який здійснює заходи безпеки; г) накладення тимчасової заборони на видачу відомостей про особу, взяту під захист, адресними бюро, паспортними службами, підрозділами реєстрації автотранспорту, довідковими службами [2].

Водночас необхідно наголосити, що п. 20 ст. 7 КПК передбачає, в тому числі, таку загальну засаду кримінального провадження, як «гласність і відкритість судового провадження та його повне фіксування технічними засобами». При цьому ч. 2 ст. 27 КПК, що розтлумачує цей принцип, встановлює законоположення, згідно з яким кримінальне провадження в судах усіх інстанцій здійснюється відкрито. Однак слідчий суддя, суд може прийняти рішення про здійснення кримінального провадження в закритому судовому засіданні впродовж усього судового провадження або його окремої частини, зокрема: якщо здійснення провадження у відкритому судовому засіданні може призвести до розголошення таємниці, що охороняється законом (згідно з п. 4) та необхідності забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному провадженні (відповідно до п. 5) [5].

Не на користь чинного законодавства свідчить компаративний аналіз положень ст. 16 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», яка регламентує питання закритого судового засідання, та положень КПК. У зв'язку з прийняттям

Кримінального процесуального закону 2012 р. суттєво змінено зміст зазначеної статті. Так, чинною редакцією ч. 2 встановлено, що у випадку та в порядку, передбаченому КПК, для забезпечення безпеки учасника кримінального провадження суд може прийняти рішення про проведення допиту учасника кримінального провадження з використанням відеоконференції при трансляції з іншого приміщення, в тому числі у спосіб, що унеможлиблює ідентифікацію особи, яка дає показання [6]. Водночас у минулій редакції було зафіксовано законоположення, відповідно до якого для забезпечення безпеки свідка чи потерпілого суд мав змогу винести мотивовану ухвалу про проведення допиту цих осіб за відсутності підсудного. За цих же підстав допускався допит одного підсудного за відсутності інших. Після повернення підсудного до залу судового засідання суд зобов'язувався ознайомити його з показаннями, які було дано за час його відсутності, і надати йому змогу дати пояснення з приводу цих показань. Крім того, ч. 3 коментованої статті встановлювала законоположення, відповідно до якого суд у виняткових випадках мав змогу звільняти потерпілих і свідків, щодо яких здійснюються заходи безпеки, від обов'язку з'являтися в судове засідання за наявності письмового підтвердження показань, даних ними раніше [2].

Необхідно погодитися з вченими, які наголошують, що заходи безпеки, передбачені ч.ч. 2 і 3 коментованої статті у попередній редакції, надавали більш дієвий інструментарій захисту та пропонували залишити зазначені можливості здійснення закритого судового розгляду з одночасним наданням альтернативи у вигляді проведення допиту учасника кримінального провадження з використанням відеоконференції. Можливість звільнення осіб, щодо яких здійснюються заходи безпеки, від обов'язку з'являтися у судове засідання за наявності письмового підтвердження показань, даних ними раніше, пропонувалося реалізувати, використовуючи правовий механізм, наданий ст. 255 КПК «Допит свідка, потерпілого під час досудового розслідування в судовому засіданні» [3, с. 76].

Необхідно згадати той факт, що законодавець у КПК України (1960 р.) у відповідних змінах до нього, внесених у 2000 р. [7], вже раніше реалізовував підхід до вдосконалення кримінального процесуального закону, відповідно до якого вищезгадані основні положення законів України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» та «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» поряд з іншими актуальними аспектами проблематики були введені до КПК у ст. 52-1 «Забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві», ст. 52-2 «Права і обов'яз-

ки осіб, щодо яких здійснюються заходи безпеки», ст. 52-3 «Нерозголошення відомостей про особу, щодо якої здійснюються заходи безпеки», ст. 52-4 «Порядок скасування заходів безпеки», ст. 52-5 «Оскарження рішень про відмову в застосуванні заходів безпеки або про їх скасування».

Натомість у КПК 2012 р. питання забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства знайшли своє відбиття лише фрагментарно в таких статтях: 1) вищезгаданий п. 5 ч. 2 ст. 27; 2) п. 9 ч. 2 ст. 65, відповідно до якої не можуть бути допитані як свідки, зокрема й особи, до яких застосовані заходи безпеки, – щодо дійсних даних про їх особи; 3) ст. 255 «Допит свідка, потерпілого під час досудового розслідування в судовому засіданні», яка передбачає таку можливість, зокрема у разі існування небезпеки для життя і здоров'я зазначених учасників процесу; 4) п. 2 ч. 1 та ч. 8 ст. 336, де закріплені положення, відповідно до яких судові провадження може здійснюватися в режимі відеоконференції під час трансляції з іншого приміщення, у тому числі яке знаходиться поза межами приміщення суду (дистанційне судові провадження), в разі необхідності забезпечення безпеки осіб; особа, якій забезпечується захист, може бути допитана в режимі відеоконференції з такими змінами зовнішності і голосу, за яких її неможливо впізнати; 5) ч. 9 ст. 352, згідно з положеннями якої у виняткових випадках для забезпечення безпеки свідка, що підлягає допиту, суд за власною ініціативою або за клопотанням сторін кримінального провадження чи самого свідка постановляє вмотивовану ухвалу про проведення допиту свідка з використанням технічних засобів з іншого приміщення, у тому числі за межами приміщення суду, або в інший спосіб, що унеможлиблює його ідентифікацію та забезпечує сторонам кримінального провадження змогу ставити запитання і слухати відповіді на них; якщо є загроза ідентифікації голосу свідка, допит може супроводжуватися створенням акустичних перешкод.

У зв'язку з означеним, необхідно погодитися з думкою тих дослідників, які підкреслювали, що положення п. 5 ч. 2 ст. 27 КПК 2012 р. на фоні внесення вищевказаних змін у ст. 16 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» отримує лише декларативне значення та не передбачає правового механізму його реалізації, а несистемність та непослідовність викладення розглядуваного кола питань у чинному кримінальному процесуальному законі, у наукових дослідженнях із 2014 р. призводила до висновку про необхідність імплементації положень вказаного закону та Закону України «Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів» до КПК у вигляді окремого розділу [8; 4, с. 83].

Першочергового закріплення безпосередньо в чинному КПК потребують положення ст. 15 Закону України «Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві» щодо обмеження відомостей про особу в матеріалах перевірки (заявах, поясненнях тощо), а також протоколах слідчих дій та інших матеріалах кримінального провадження, заміни прізвища, імені, по батькові в цих документах псевдонімами за постановою органу, що здійснює ОРД, слідчого, прокурора або за ухвалою слідчого судді, суду про зміну анкетних даних.

Водночас реальним кримінальним процесуальним засобом вирішення конфлікту між публічним інтересом, пов'язаним із необхідністю гарантування безпеки учасника кримінального судочинства шляхом забезпечення конфіденційності відомостей про його особу на стадії досудового розслідування, у томі числі на етапі відкриття матеріалів іншій стороні в порядку, передбаченому ст. 290 КПК, та приватним інтересом сторони захисту, пов'язаним з ознайомленням із матеріалами, що розкривають конфіденційність відомостей про цю особу, є зарахування зазначеного питання до переліку рішень слідчого або прокурора, які можуть бути оскаржені до слідчого судді, передбаченого ч. 1 ст. 303 КПК, зі закріпленням зазначеного положення, відповідно до якого зазначені скарги розглядаються слідчим суддею апеляційного суду відповідно до положень ст. ст. 247–248 КПК.

Підсумовуючи, необхідно зазначити, що заходи забезпечення безпеки учасників кримінального провадження є елементами слідчої таємниці. Питання забезпечення безпеки учасників кримінального провадження мають бути імplementовані до КПК у вигляді окремого розділу.

### Література

1. Про державний захист працівників суду і правоохоронних органів : Закон України від 23.12.1993 р. № 3781-ХІІ в редакції від 11.06.2009 р. № 1254-17 / Верховна Рада України. URL : <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 20.06.2019).
2. Про забезпечення безпеки осіб, які беруть участь у кримінальному судочинстві : Закон України від 23 грудня 1993 р. № 3782-ХІІ : в редакції Закону України від 13.04.2012 р. № 4652-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 20.06.2019).
3. Подобний О.О. Безпека учасників кримінального судочинства як завдання оперативно-розшукового забезпечення кримінального провадження. *Вісник кримінального судочинства*. 2015. № 3. С. 74–80.
4. Тарасенко Р.В. Безпека учасників кримінального судочинства: кримінальні процесуальні та оперативно-розшукові основи : моногр. Одеса : ОДУВС, 2015. 510 с.
5. Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13.04.2012 р.: за станом на 16.11.2017 р. № 2213-VIII / Верховна Рада України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 20.06.2019).

6. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Кримінального процесуального кодексу України : Закон України від 13 квітня 2013 р. № 4652-VI / Верховна Рада України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 20.06.2019).

7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 13 січня 2000 р. № 1381-XIV / Верховна Рада України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua> (дата звернення: 20.06.2019).

8. Подобний О.О. Оперативно-розшукове забезпечення кримінального провадження про корисливо-насилницьку організовану злочинну діяльність. *Форум права*. 2013. № 4. URL: [http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP\\_index.htm\\_2013\\_4\\_52.pdf](http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_4_52.pdf).

### Анотація

**Пасечник М. Л. Заходи забезпечення безпеки учасників кримінального провадження як елемент слідчої таємниці. – Стаття.**

У статті на основі аналізу останніх досліджень і публікацій заходи забезпечення безпеки учасників кримінального провадження обґрунтовані як елемент слідчої таємниці.

Найбільш вдалим підходом до класифікації заходів забезпечення безпеки визначений той, відповідно до якого вони розподіляються на: заходи, спрямовані на забезпечення конфіденційності відомостей про учасників кримінального судочинства; заходи, спрямовані на охорону життя, здоров'я, житла та майна учасників кримінального судочинства; довгострокові заходи, пов'язані із переселенням в інше місце проживання. Доведено слушність пропозицій щодо необхідності реалізації таких заходів безпеки, як використання технічних засобів контролю, прослуховування телефонних та інших переговорів, візуального спостереження саме шляхом кваліфікованого проведення відповідних негласних слідчих (розшукових) дій, передбачених КПК у ст. ст. 260, 268, 269, 270.

Підтримано точку зору вчених, які констатували, що рішення про застосування та практичну реалізацію в межах кримінального провадження окремих заходів, передбачених КПК та Законом України «Про забезпечення безпеки учасників кримінального судочинства» (передусім, закритий судовий розгляд та забезпечення конфіденційності відомостей про особу), у різному ступені обмежують права і законні інтереси підозрю-

ваного (обвинуваченого), у зв'язку з чим потребують чіткого кримінального процесуального врегулювання. Доведено, що питання забезпечення безпеки учасників кримінального провадження мають бути імплементовані до КПК України у вигляді окремого розділу.

*Ключові слова:* слідча таємниця, інформація, заходи забезпечення безпеки учасники кримінального провадження, досудове розслідування.

### Summary

**Pasechnik M. L. Security measures for participants in criminal proceedings as an element of investigative secrecy. – Article.**

In the article, based on the analysis of recent research and publications, the security measures of participants in criminal proceedings are justified as an element of investigative secrecy.

The most successful approach to the classification of security measures is the one according to which they are divided into: measures aimed at ensuring the confidentiality of information about participants in criminal proceedings; measures aimed at protecting the life, health, housing and property of participants in criminal proceedings; long-term activities related to relocation to another place of residence.

The correctness of the proposals for the necessity to implement such security measures as the use of technical means of control, listening to telephone and other negotiations, visual observation by means of the qualified carrying out of the relevant unspoken investigative (search) actions provided by the CCP in Art. 260, 268, 269, 270.

The point of view of scientists was stated that the decision on the application and practical implementation within the framework of criminal proceedings of certain measures envisaged by the CPC and the Law of Ukraine "On ensuring the safety of participants in criminal proceedings" (primarily closed trial and confidentiality of personal information), in various the degree limits the rights and legitimate interests of the suspect (accused), and therefore require a clear criminal procedural settlement. It is proved that the issues of ensuring the safety of participants in criminal proceedings should be implemented in the CPC of Ukraine in a separate section.

*Key words:* investigative secrecy, information, security measures, participants in criminal proceedings, pre-trial investigation.

УДК 343.2  
DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).216](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).216)

**Г. М. Собко**  
*кандидат юридичних наук, доцент,  
професор кафедри кримінального права та кримінології  
факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування  
Одеського державного університету внутрішніх справ*

## РІЗНОВИДИ ПСИХІЧНОГО НАСИЛЬСТВА У ЗЛОЧИНАХ ПРОТИ ГРОМАДСЬКОЇ БЕЗПЕКИ

Особливої актуальності останнім часом набула боротьба із злочинами проти громадської безпеки. Ці злочини характеризуються специфічними ознаками: вони небезпечні для невизначено широкого кола громадських стосунків і посягають на основні цінності шляхом спричинення шкоди суспільно значимим інтересам. Іншими словами, подібними діями шкода може бути заподіяна різним інтересам – життю і здоров'ю особи, її правам і свободам, власності. Такі злочини вчиняються в поєднанні не тільки з фізичним насиллям, а й з психічним, яке своєю чергою заподіює реальну шкоду психічному здоров'ю широкого кола населення, породжує стрес, неспокій за свою безпеку, свободу вибору, як наслідок – лишається значний відбиток на житті та здоров'ї великої кількості людей. Тому дуже важливо, щоб норми закону щодо психічного насильства існували як засіб захисту на державному рівні громадянської безпеки – однієї із найвищих соціальних цінностей у державі. Наразі в законодавстві недостатній державний захист від такого виду насилля, адже громадська безпека захищена лише від погрози вбивством. Неможливо залишити рівень захисту громадської безпеки від психічного насилля в такому ж стані, який наразі закріплений в нормативно-правових актах. Слід проаналізувати це явище, зрозуміти, які є різновиди психічного насилля у злочинах проти громадської безпеки, виявити їх специфічні риси та запропонувати шляхи удосконалення.

Тему різновидів психічного насильства у злочинах проти громадської безпеки досліджували такі вчені, як Ю.М. Антонян, П.В. Агапов, А.А. Абдульманов, Л.С. Белогриц-Котляревський, Л.Д. Гаухман, П.И. Гришаев, С.У. Дикаев, И.-Н. Данипін, В.К. Дуюнов, В.П. Емельянов, А.Н. Ігнатов, В.Н. Кудрявцев, В.С. Комісаров, Н.М. Кропачев, А.И. Коробеев, В.В. Лунеев, Е.В. Лисенко, А.В. Наумов, Г.В. Овчиннікова, А.А. Піонтковський, С.В. Познишев, В.С. Прохоров, Б.Т. Разгильдиев, Т.В. Сердюк, В.П. Тихий, Н.С. Таганцев, Н. Тарбагаев, И.Я. Фойницький, Р.Д. Шаропов, М.Д. Шаргородський, С.С. Яценко та інші.

Для розкриття теми у статті необхідно дослідити поняття та сутність громадської безпеки та з'ясувати, які способи вчинення злочинів пов'язані з психічним насильством.

Перейдемо до аналізу поняття та сутності громадської безпеки.

Об'єктом кримінально-правової охорони потрібно вважати суспільні відносини, які охороняються кримінальним правом. Адже суспільні відносини виступають в ролі соціального зв'язку, соціального механізму, який не тільки набуває необхідної ваги в суспільстві за допомогою права, а й не може бути порушеним, бо охороняється нормами кримінального права. Саме встановлення та організація нормального, непорушного механізму функціонування суспільства і є основним завданням держави, яке вона виконує за допомогою права, з урахуванням його галузевих аспектів. Підтримуючи таку думку, В. Хвостов вважав, що злочин потрібно розглядати як діяння, яке підриває авторитет держави та права і тому має суспільний характер. Дослідження цього аспекту аналізованої проблеми дає змогу припустити, що суспільні відносини та правопорядок взаємопов'язані між собою. Суспільні відносини є змістом, а закріплення їх у правовій формі – правопорядком, тобто зовнішньою формою існування таких відносин у конкретному суспільстві [1, с. 104–105].

Під громадянською безпекою розуміємо дотримання громадянських прав і свобод, закріплених у міжнародних документах, Конституціях і інших нормативних приписах, які встановлюють межі видів діяльності, громадян, що порушують безпеку, по найбільш важливим параметрам життєдіяльності, що дають можливість інтегруватися в суспільство, розвивати потенціал адаптивної гнучкості (готовності до змін) і зберігати людську гідність. Це поняття робить чіткішими предмет соціального захисту і критерії оцінки діяльності держави, соціальних інститутів і інших соціальних суб'єктів, що впливають на рівень безпеки громадян в суспільстві. Крім того, воно сприяє обмеженню свавілля держави в одноосібній розробці політики безпеки і діяльності соціальних інститутів по реалізації відповідних заходів, а також заходів контролю за виконанням цих заходів [2, с. 120].

Громадська безпека в найширшому розумінні – стан захищеності життєво важливих інтересів держави, суспільства, особи. Громадська безпека – це необхідний і достатній рівень правової

захищеності інтересів суспільства, що забезпечує безпечні умови його існування.

Громадська безпека розуміється як певна сукупність суспільних відносин, що забезпечують захищеність суспільства та окремих його громадян від загально небезпечних загроз. Громадська безпека, за В.С. Комісаровим, являє собою певну сукупність суспільних відносин, не лише регулюючих безпечні умови життя суспільства, а й підтримуючих такий рівень захищеності суспільства, який є достатнім для його нормального функціонування [3, с. 8].

Безпека суспільства означає захист його матеріальних і духовних цінностей від зовнішніх і внутрішніх загроз, а також передбачає наявність суспільних інститутів, правових норм, розвинутих форм суспільної свідомості, що гарантують реалізацію і захист цих умов.

Про громадську безпеку як самостійне, системне поняття слід говорити не лише тоді, коли порушується спеціальна безпека, зумовлена підвищено-небезпечними властивостями окремих виробництв або предметів, але і коли йдеться про загальні правила безпеки, прийняті в суспільстві. При цьому під загальними правилами безпеки розуміються встановлені в цілях попередження насильницьких способів вирішення соціальних конфліктів правила поведінки, які обов'язкові для усіх членів суспільства і якими вони зобов'язані керуватися в усіх сферах життєдіяльності.

Характерними істотними ознаками громадської безпеки є:

- забезпечення безпеки невизначеного кола інтересів, що охороняються правом (особи, майна, діяльності соціальних інститутів і так далі);
- забезпечення недоторканості життя і здоров'я особи;
- комплексний характер, що дозволяє забезпечувати охорону інших соціальних благ;
- тісний взаємозв'язок і взаємозалежність складових елементів.

У кримінальному праві громадська безпека як об'єкт кримінально-правової охорони в найбільш загальному вигляді є певною сукупністю громадських відносин, у рамках якої забезпечуються безпечні умови життя суспільства. У цьому сенсі вона являється не лише однією з потреб суспільства, але і загальним благом, загальною цінністю, у збереженні і розвитку яких зацікавлені і держава, і суспільство, і громадяни. Головну відповідальність за стан безпеки в суспільстві несе насамперед держава. Саме вона формує систему забезпечення громадської безпеки, під якою слід розуміти сукупність заходів політичного, правового, економічного, організаційного, науково-технічного та іншого характеру. Ця система має своїм основним завданням підтримку соціально прийняттого рівня. Вона включає правові, техно-

логічні й організаційні норми, а також спеціальні правила безпеки.

Сутність громадської безпеки полягає у її соціальній функції: відбиваючись в громадській психології, суспільній свідомості, громадська безпека асоціюється з певним рівнем упевненості громадян суспільства в захищеності суспільства і конкретного громадянина від суспільно небезпечних посягань, недоторканості основних соціальних благ суспільства. Чим більш реальні зусилля суспільства і держави по забезпеченню системи громадської безпеки, тим впевненіше почувують себе громадяни в процесі вступу в різні соціальні зв'язки.

Засобом забезпечення громадської безпеки як захищеності є дотримання (чи чіткий орієнтир на дотримання) принципу соціальної справедливості, що реалізовується в усіх сферах життєдіяльності людей. Зрозуміло, що покладання надії на соціальну справедливість як на ідеальну (і недосяжну) цінність не може принести позитивних результатів. Але у своєму операційному значенні це поняття цілком придатне для громадських практик, оскільки соціальна справедливість – це ніби міра громадської користі (соціальної адекватності) законів і інших нормативних приписів (формальних і неформальних, офіційних і неофіційних), що встановлюють і підтримують на основі угоди такий порядок життєдіяльності людей і організацій, фізичних і юридичних осіб, який сприяє виживанню і розвитку соціуму, забезпечує інтеграцію і гідне існування його членів. У цьому інструментальному визначенні зафіксовані орієнтири (цілі), а також засоби їх досягнення. Соціально справедливі такі форми правління, норми, закони і діяльність соціальних інститутів, які на основі угоди створюють і підтримують основи гідного життя людей, забезпечуючи тим самим громадську безпеку. Під виразом «гідне існування» мається на увазі узагальнення усіх тих прав, свобод і цінностей, які проголошуються у сучасному суспільстві: міра рівності і свободи, соціальна підтримка, рівень освіти, включеність у соціальні мережі, широкі можливості вибору легальних видів діяльності, захист людської гідності і так далі [2, с. 123].

Насильницький злочин проти громадської безпеки – це усвідомлено здійснене громадське небезпечне діяння, що насильно змінює суспільну свідомість у частині життя, здоров'я, особистої недоторканості відносно безпечних умов існування суспільства, за яке встановлена кримінальна відповідальність.

Виділяють такі різновиди психічного насильства у злочинах проти громадської безпеки: залякування населення, примушування та погроза.

Залякування населення – це висловлення та демонстрація таких дій, що спричиняють хаос



в суспільстві, породжують паніку, страх за своє життя та здоров'я, а також за життя та здоров'я близьких людей. Наприклад, залякування населення підризом аеропорту.

Примушування – це стимуляція людини до виконання певних дій за допомогою погроз (відкритих або таких, що маються на увазі) або поневірянь. Примушування можливе тільки у тому випадку, якщо той, що змушує, дійсно має можливості реалізації погроз, тобто повноваження в позбавленні адресата яких-небудь благ або в зміні умов його життя і роботи. Такі можливості можна назвати контролюючими. Змушуючи, ініціатор погрожує застосуванням своїх контролюючих можливостей для того, щоб добитися від адресата потрібної йому поведінки. У найбільш грубих формах примусу можуть використовуватися погрози фізичної розправи. Суб'єктивно примус сприймається як тиск: ініціатором – як власний тиск, адресатом – як тиск на нього з боку ініціатора або обставин. Наприклад, примушування до вступу в злочинну організацію погрозою вбивством.

Отже, проаналізувавши поняття та сутність громадської безпеки, можна відмітити її важливість та цінність як об'єкту кримінально-правової охорони.

Отже, враховуючи все вищезазначене, можемо дійти таких висновків:

1. Громадська безпека розуміється як певна сукупність суспільних відносин, що забезпечують захищеність суспільства та окремих його громадян від загально небезпечних загроз.

2. Сутність громадської безпеки полягає у її соціальній функції: відбиваючись у громадській психології, суспільній свідомості, громадська безпека асоціюється з певним рівнем впевненості громадян суспільства в захищеності суспільства і конкретного громадянина від суспільно небезпечних посягань, недоторканості основних соціальних благ суспільства. Чим більш реальні зусилля суспільства і держави по забезпеченню системи громадської безпеки, тим впевненіше почувають себе громадяни в процесі вступу в різні соціальні зв'язки.

### Література

1. Стрельцов Є. Проблеми встановлення соціально-правової шкоди від злочину. *Право України*. 2011. № 9. с. 104–105.

2. Шипунова Т.В. Гражданская безопасность и насилие. *Социологические исследования*. № 6, 2016. 150 с.

3. Российское уголовное право : курс лекций. Т. 5. Преступления против общественной безопасности и общественного порядка / Под ред. А.И Коробеева. Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. 592 с.

### Анотація

**Собко Г. М. Різновиди психічного насильства у злочинах проти громадської безпеки.** – Стаття.

Громадська безпека в найширшому розумінні – стан захищеності життєво важливих інтересів держави,

суспільства, особи. Громадська безпека – це необхідний і достатній рівень правової захищеності інтересів суспільства, що забезпечує безпечні умови його існування.

Під громадянською безпекою розуміємо дотримання громадянських прав і свобод, закріплених в міжнародних документах, Конституціях і інших нормативних приписах, які встановлюють межі видів діяльності, громадян, що порушують безпеку, по найбільш важливим параметрам життєдіяльності, що дають можливість інтегруватися в суспільство, розвивати потенціал адаптивної гнучкості (готовності до змін) і зберігати людську гідність. Це поняття робить чіткішими предмет соціального захисту і критерії оцінки діяльності держави, соціальних інститутів і інших соціальних суб'єктів, що впливають на рівень безпеки громадян в суспільстві. Крім того, воно сприяє обмеженню свавілля держави в одноосібній розробці політики безпеки і діяльності соціальних інститутів по реалізації відповідних заходів, а також заходів контролю за виконанням цих заходів.

Суспільні відносини виступають в ролі соціального зв'язку, соціального механізму, який не тільки набуває необхідної ваги в суспільстві за допомогою права, а й не може бути порушеним, бо охороняється нормами кримінального права. Саме встановлення та організація нормального, непорушного механізму функціонування суспільства і є основним завданням держави, яке вона виконує за допомогою права, з урахуванням його галузевих аспектів. Підтримуючи цю думку, В. Хвостов вважав, що злочин потрібно розглядати як діяння, яке підриває авторитет держави та права і тому має суспільний характер. Дослідження цього аспекту аналізованої проблеми дає змогу припустити, що суспільні відносини та правопорядок взаємопов'язані між собою. Суспільні відносини є змістом, а закріплення їх у правовій формі – правопорядком, тобто зовнішньою формою існування таких відносин у конкретному суспільстві.

*Ключові слова:* громадська безпека, психічне насильство, насильство, організована злочинність, напад.

### Summary

**Sobko G. M. Mental violence in public safety crimes.** – Article.

Public safety in the broadest sense is a state of protection of vital interests of the state, society, and the individual. Public safety is a necessary and sufficient level of legal protection of the interests of society, which ensures safe conditions for its existence.

By civil security we mean the observance of civil rights and freedoms enshrined in international instruments, constitutions and other regulations that set the boundaries of activities, citizens who violate security, by the most important parameters of life, enabling to integrate into the society, to develop the potential of adaptive (readiness for change) and maintain human dignity. This concept makes the subject of social protection more clear and the criteria for evaluating the activities of the state, social institutions and other social actors that affect the level of security of citizens in society. In addition, it helps to limit the arbitrariness of the state in the sole development of a policy of security and activities of social institutions to implement appropriate measures, as well as measures to monitor the implementation of these measures.

Social relations act as a social bond, a social mechanism that not only gains the necessary weight in society through law, but cannot be violated because it is protected by criminal law. It is the establishment and organization

of a normal, unbreakable mechanism of functioning of society and is the main task of the state, which it performs through the law, taking into account its sectoral aspects. In support of this opinion, V. Khvostov believed that crime should be considered as an act that undermines the authority of the state and law and therefore has a public character. A study of this aspect of the problem under

analysis suggests that public relations and the rule of law are interrelated. Public relations are the content, and their fixing in the legal form is the rule of law, that is, the external form of the existence of such relations in a particular society.

*Key words:* public safety, mental violence, violence, organized crime, assault.

**КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА**

УДК 343.985

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).217](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).217)**О. О. Обаль***аспірант кафедри кримінально-правових дисциплін  
Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна***СЛІДЧО-ОПЕРАТИВНА ГРУПА ЯК ОПТИМАЛЬНА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВА ФОРМА  
ВЗАЄМОДІЇ СЛІДЧОГО З ОПЕРАТИВНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ ПІД ЧАС РОЗСЛІДУВАННЯ  
ЕКОНОМІЧНИХ ЗЛОЧИНІВ**

Специфічність механізму вчинення економічних злочинів, наявність широких фінансових та організаційних можливостей їх суб'єктів у протидії правоохоронним органам та зумовлений ними характер тактичних завдань розслідування вимагає пошук найбільш оптимальної організаційно-правової форми взаємодії слідчого з оперативними підрозділами при розслідуванні економічних злочинів. Ця проблема була предметом дослідження українських вчених (Г.А. Матусовського, А.Ф. Волобуєва, В.В. Лисенка, С.С. Чернявського, Р.Л. Степанюка, І.М. Осики та ін.). Але більшість із них проводилися до кардинального оновлення кримінального процесуального законодавства України в 2012 р., тому низка сформульованих положень потребує певної корекції та уточнень, що і становить предмет нашого дослідження.

Метою статті є дослідження особливостей спільної діяльності слідчого з оперативними співробітниками у процесі розкриття та розслідування економічних злочинів, внесення пропозицій щодо усунення недоліків організації розслідування злочинів слідчо-оперативною групою для найбільш ефективного вирішення тактичних завдань досудового слідства.

Слідча практика протягом довгої історії свого розвитку показала, що значні обсяги складної слідчої роботи в кримінальному провадженні вимагають розподілення її між кількома суб'єктами. Так, склалося вчення про груповий (бригадний) метод розслідування злочинів, яке передбачало проведення досудового розслідування не одноособово, а групою уповноважених осіб [1–3]. Це відкривало можливості здійснення розслідування злочинів одночасно в кількох напрямках, у різних місцях з усебічним і паралельним відпрацюванням усіх версій у справі, а також можливості зосереджувати зусилля на одному найбільш важливому його етапі. Груповий метод розслідування злочинів знайшов своє оформлення у вигляді слідчих та слідчо-оперативних груп (СОГ).

У процесі формування слідчих груп до них, як правило, включалися й співробітники оперативних підрозділів, що дало підстави для їх найменування слідчо-оперативними.

Спочатку СОГ створювалися при чергових частинах органів внутрішніх справ для реагування на повідомлення про злочини. Але поступово такі групи почали створюватися для розслідування складних, багатоепізодних злочинів, коли вимагалось проведення великої кількості слідчих дій та оперативно-розшукових заходів у стислі строки. Так, Наказом МВС України від 30 квітня 2004 р. № 458 (втратив чинність 24.09.2010 р.) було затверджено Положення про основи організації розкриття органами внутрішніх справ України злочинів загальнокримінальної спрямованості. У пункті 1.7. цього Положення зазначалося, що розкриття злочинів здійснюється в максимально короткий строк, у поєднанні слідчих дій і оперативно-розшукових заходів, швидко і повно, із встановленням та викриттям усіх учасників злочинів і виявленням епізодів їх злочинної діяльності. З цією метою передбачалось створення СОГ міжрегіональних, постійно діючих, міжвідомчих, зокрема, для розкриття тяжких і особливо тяжких злочинів (п. 1.8). Таким чином, створення СОГ мало на меті органічне поєднання слідчих дій та оперативно-розшукових заходів під єдиним керівництвом.

У подальшому порядок створення та функціонування СОГ знайшли відображення і розвиток у Наказі МВС України від 14 серпня 2012 р. № 700, яким було затверджено Інструкцію з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами внутрішніх справ у попередженні, виявленні та розслідуванні кримінальних правопорушень. Пізніше було видано Наказ МВС України від 20 жовтня 2014 р. № 1107 «Про затвердження Інструкції про порядок створення та організації діяльності слідчих груп та слідчо-оперативних груп». А з прийнят-

тям у 2015 р. Закону України «Про Національну поліцію» з метою врегулювання питань взаємодії органів досудового розслідування з іншими підрозділами Національної поліції Наказом МВС України від 7 липня 2017 р. № 575 затверджено Інструкцію з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України в запобіганні кримінальних правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні [4].

У наведених відомчих нормативно-правових актах послідовно відтворюється одна і та сама ідея, вироблена та апробована в слідчо-оперативній практиці, – СОГ є оптимальною організаційною формою розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів, яка забезпечує органічне поєднання процесуальних та оперативно-розшукових методів у збиранні доказів. Важливим є те, що при цьому надається визначення поняття СОГ як організаційної форми взаємодії слідчих, працівників оперативних та інших підрозділів поліції, з метою виявлення, фіксації, вилучення та пакування слідів кримінального правопорушення, речових доказів, встановлення свідків та потерпілих, з'ясування обставин кримінального правопорушення, що мають значення для всебічного, повного і неупередженого їх дослідження та встановлення осіб, які його вчинили [5].

Але в організації розслідування злочинів слідчо-оперативною групою є дещо прихована проблема, яка пов'язана з дотриманням принципу безпосередності в дослідженні доказів, на яку слушно звернув увагу А. Палюх [6]. Справа у тім, що при груповому методі розслідування злочинів існує небезпека того, що кожен окремий член групи та її керівник можуть не знати всіх результатів розслідування, що може викликати низку негативних наслідків (некоординовані дії окремих членів групи, порушення необхідної послідовності в роботі). Це, зокрема, може бути використано стороною захисту у суді як підстава для сумніву в допустимості доказів, отриманих тими чи іншими членами СОГ при проведенні слідчих (розшукових) дій. Для уникнення такої ситуації потрібне належне взаємне інформування про хід розслідування, що здійснюється всіма членами групи, – щодо прийнятих процесуальних рішень, протоколів слідчих дій, наявності тих чи інших ключових доказів, то вони мають бути в доступі всіх членів групи. У зв'язку із цим потрібно зазначити, що весь хід розслідування документується, до того ж цей процес ретельно регламентований у законі і покликаний забезпечити достовірні знання, надійність доказового матеріалу, обґрунтованість висновків та рішень, можливість аналізу доводів, підстав і аргументів.

Специфіка економічних злочинів полягає, зокрема, в тому, що організованими злочинними

групами втягуються у свою діяльність працівники державного апарату, які впливають на розподіл фінансових ресурсів, імпорتنі та валютні операції, вирішення кадрових та інших питань управління, в тому числі і в сфері правоохоронної діяльності, що створює сприятливе підґрунтя для постійного відтворення корупції. Ці характерні риси економічної злочинності зумовлюють необхідність вирішення низки досить складних слідчих завдань, пов'язаних не тільки з пошуком слідів злочинів (джерел доказів), але й з упередженням і подоланням протидії розслідуванню. Успішне вирішення цих завдань, з огляду на їх складність і довготривалість, вбачається саме у використанні групового методу розслідування, який би включав використання негласних, розвідувальних та контррозвідувальних способів дій.

Аналіз нормативно-правових актів і наукових публікацій надає підстави для визначення принципово важливих вимог до формування та функціонування слідчо-оперативних груп. Справа у тім, що формальне створення СОГ, без дотримання певних правил не надає належного ефекту, а скоріше за все призводить до плутанини, неузгодженості в діях, дублювання в роботі окремих членів СОГ, розголошення слідчої таємниці та інших негативних наслідків. До таких вимог (принципів) формування і діяльності СОГ можна зарахувати такі:

1) своєчасність створення. Ця вимога означає, що СОГ мають створюватися невідкладно, як тільки визначилися завдання, вирішення яких неможливе одним суб'єктом кримінального провадження, зокрема, у встановленні строки. Видається, що СОГ може бути створена як до відкриття кримінального провадження (наприклад, при закінченні документування оперативно-розшуковими заходами ознак економічних злочинів), так і після його відкриття (наприклад, при надходженні матеріалів перевірки від державних контролюючих органів). Запізнення у створенні СОГ та початку її роботи може призвести до втрати певної частини доказів в умовах протидії розслідуванню з боку організованих злочинних груп;

2) компетентність створення. Вказані групи мають утворюватися на підставі рішення компетентної посадової особи – керівника правоохоронного органу належного рівня, який визначається масштабістю злочину, його особливою суспільною значимістю тощо (наприклад, вчинення економічного злочину організованою групою з міждержавними зв'язками вимагає створення СОГ відповідного рівня);

3) залучення працівників різних підрозділів. До роботи в СОГ залучаються співробітники різних підрозділів правоохоронних органів, які виконують різні функції і використовують різні методи і допомога яких потрібна для вирішення

визначених завдань (слідчі, працівники оперативних підрозділів, спеціалісти та ін.);

4) тимчасовий характер діяльності. Діяльність таких груп завжди обмежується в часі, на відміну від інших (штатних) формувань, наприклад, слідчого підрозділу. Це пов'язано з тим, що діяльність означених груп не передбачена штатним розкладом у структурі правоохоронних органів, оскільки вони створюються для розслідування конкретного злочину;

5) звільнення членів СОГ від виконання поточних службових обов'язків. Залучені до групи працівники різних підрозділів мають бути звільнені від виконання своїх обов'язків за штатним розкладом і підпорядковані тільки керівникові СОГ. Це потрібно для того, щоб вони могли зосередитися на вирішенні завдань розслідування конкретного злочину (злочинів). Недотримання цієї вимоги породжує конкуренцію між поточними завданнями певної службової особи і дорученими завданнями в розслідуванні конкретного злочину і призводить до негативних наслідків;

6) пріоритет процесуального керівництва. Керівником СОГ завжди призначається особа, яка відповідальна за результати проведеного досудового розслідування і володіє процесуальними повноваженнями згідно з КПК України. Такими керівниками, як правило, призначаються слідчі (старші слідчі) з особливо важливих справ, які мають значний досвід розслідування економічних злочинів;

7) спільність мети і завдань. Слідчі та оперативні співробітники, які включені до складу СОГ, мають перебувати в єдиному організаційно-управлінському об'єднанні, спрямованому на досягнення єдиної мети – якісного розслідування злочину. У цьому об'єднанні кожен має усвідомлювати, що він виконує свою частку роботи за допомогою своїх фахових знань і практичних умінь, різних форм, методів і засобів, що властиві характеру його професійної діяльності. Ця вимога реалізується шляхом створення творчої робочої атмосфери, кожен член групи має відчувати свою приналежність до цього фахового об'єднання, що передбачає психологічну сумісність її членів та доброзичливі професійні відносини;

8) сталість (стабільність) складу групи. Ця вимога означає, що формування її складу має бути таким, щоб він забезпечив її незмінність до закінчення досудового розслідування. Часті зміни її керівництва і складу на практиці призводять до затягування розслідування (новим членам потрібен час для ознайомлення з матеріалами справи та усвідомлення своїх функцій), небажаного витоку слідчої інформації, що значно гальмує слідство та призводить до появи значних труднощів, а іноді і до втрати кримінальним провадженням судової перспективи.

Видається, що саме при дотриманні наведених вимог формування та функціонування СОГ створюються належні умови для органічного поєднання процесуальних та оперативно-розшукових методів у процедурі пошуку і фіксації доказів.

Досудове розслідування економічних злочинів здійснюється виключно спеціалізованими підрозділами слідчих управлінь ГУНП та слідчими територіальних органів поліції, які спеціалізуються на розслідуванні злочинів цієї категорії. СОГ для розслідування економічних утворюються за наказом керівника органу поліції відповідного рівня за узгодженням із керівниками органу досудового розслідування та відповідного оперативного підрозділу Департаменту захисту економіки Національної поліції України. При цьому керівником СОГ призначається слідчий, який має досвід розслідування злочинів цієї категорії. У забезпеченні належної взаємодії бере активну участь начальник структурного (відокремленого) підрозділу Департаменту захисту економіки Національної поліції України, оперативний працівник (працівники) якого включений до складу СОГ, або якщо за матеріалами цього підрозділу розпочато кримінальне провадження.

Видається, що з урахуванням викладеного є очевидним, що СОГ є оптимальною організаційною формою взаємодії слідчого з оперативними підрозділами при розслідуванні злочинів, особливо тих, що вчиняються організованими групами осіб. Але, як показує проведений аналіз, вказана організаційна форма взаємодії визначається тільки відомчими нормативно-правовими актами. У кримінальному процесуальному законодавстві це питання зачіпається тільки опосередковано. Так, аналіз КПК України 2012 р. показує, що в ньому тільки згадується про розслідування кримінальних правопорушень слідчими групами:

– у п. 1 ч. 2 ст. 39 КПК України передбачено, що в разі здійснення досудового розслідування слідчою групою керівник органу досудового розслідування має право визначити старшого слідчої групи, який керуватиме діями інших слідчих;

– у ст. 571 КПК України встановлено, що для проведення досудового розслідування обставин кримінальних правопорушень, вчинених на територіях кількох держав, або якщо порушуються інтереси цих держав, можуть створюватися спільні слідчі групи (в цьому разі Генеральна прокуратура України розглядає і вирішує питання про створення спільних слідчих груп за запитом слідчого органу досудового розслідування України, прокурора України та компетентних органів іноземних держав; члени спільної слідчої групи безпосередньо взаємодіють між собою, узгоджують основні напрями досудового розслідування, проведення процесуальних дій, обмінюються отриманою інформацією; координацію їх діяльності здійснює

ініціатор створення спільної слідчої групи або один з її членів; слідчі (розшукові) та інші процесуальні дії виконуються членами спільної слідчої групи тієї держави, на території якої вони проводяться).

Згідно з чинним законодавством, слідча група утворюється постановою керівника органу досудового розслідування, про що протягом доби повідомляють прокурора, який здійснює повноваження прокурора у кримінальному провадженні. У цьому разі керівник також визначає старшого слідчої групи, який керуватиме діями інших слідчих (п. 1 ч. 1 ст. 39 КПК України). Але питання щодо створення і функціонування СОГ у КПК України взагалі не згадується. Видається, це пов'язано з тим, що оперативні підрозділи не розглядаються належним чином як суб'єкти кримінального провадження, їх статус є досить приниженим (їм навіть заборонено звертатися до слідчого чи прокурора з клопотаннями про проведення тих чи інших слідчо-розшукових дій). На нашу думку, це є суттєвою помилкою законодавця, адже це породжує в середовищі співробітників оперативних підрозділів атмосферу байдужості до результатів кримінального провадження, формального очікування доручень слідчого і, відповідно, формального їх виконання. Вважаємо, що така ситуація є нетерпимою і вимагає негайного виправлення шляхом внесення в КПК України змін у положення, що стосуються статусу оперативних підрозділів та їх співробітників. Також є нагальна потреба в правовому регулюванні створення і функціонування СОГ – визначення в КПК України організаційно-правової форми взаємодії слідчих та оперативних підрозділів із розмежуванням компетенції за характером використовуваних засобів вирішення спільних завдань. Зокрема, пропонується доповнити ст. 41 КПК України ч. 4, яку викласти у такій редакції: «У кримінальних провадженнях щодо тяжких та особливо тяжких злочинів можуть створюватися слідчо-оперативні групи для забезпечення належної взаємодії між слідчими та оперативними підрозділами в застосуванні оперативно-розшукових методів і засобів у вирішенні узгоджених завдань кримінального провадження».

### Література

1. Бажанов С.В. Возникновение и развитие группового метода расследования преступлений. *Законность*. 1995. № 9. С. 41–45.
2. Химичева Г.П., Бажанов С.В. Групповой метод расследования тяжких преступлений: учеб. пособие. Смоленск: Изд-во СГУ, 1997. 59 с.
3. Губар С.В. Історія розвитку попереднього слідства в Україні. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України*. 2001. № 1. С. 258–267.
4. Про затвердження Інструкції з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції Укра-

їни в запобіганні кримінальним правопорушенням, їх виявленні та розслідуванні: Наказ МВС України 07.07.2017 р. № 575. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0937-17> (дата звернення: 02.09.2019).

5. Інструкція з організації реагування на заяви та повідомлення про кримінальні, адміністративні правопорушення або події та оперативного інформування в органах (підрозділах) Національної поліції України / затв. Наказом Міністерства внутрішніх справ України 16.02.2018 р. № 111. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0371-18/ed20180216#n31> (дата звернення: 02.09.2019).

6. Палух А. Особливості процесу пізнання при бригадному методі розслідування. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2011. № 1. С. 95–101.

### Анотація

**Обаль О. О. Слідчо-оперативна група як оптимальна організаційно-правова форма взаємодії слідчого з оперативними підрозділами під час розслідування економічних злочинів.** – Стаття.

У статті визначено особливості створення і функціонування слідчо-оперативних груп під час розслідування економічних злочинів, як організаційно-правової форми взаємодії слідчого з оперативними підрозділами. Зазначається, що на практиці слідчо-оперативна група є оптимальною організаційною формою розслідування тяжких та особливо тяжких злочинів, яка забезпечує органічне поєднання процесуальних та оперативно-розшукових методів у збиранні доказів. Звертається увага на недоліки організації розслідування злочинів слідчо-оперативною групою, які пов'язані з дотриманням принципу безпосередності в дослідженні доказів, та наголошується, що для уникнення подібної ситуації потрібне належне взаємне інформування про хід розслідування, що здійснюється всіма членами групи, зокрема, щодо прийнятих процесуальних рішень, протоколів слідчих дій, наявності ключових доказів тощо. Сформульовано та розкрито керівні вимоги (принципи) щодо створення слідчо-оперативних груп: своєчасність створення; компетентність створення; залучення працівників різних підрозділів; тимчасовий характер діяльності; звільнення членів слідчо-оперативних груп від виконання поточних службових обов'язків; пріоритет процесуального керівництва; спільність мети і завдань; сталість (стабільність) складу групи. Акцентовано на їх значущості для результатів вирішення тактичних завдань досудового розслідування. Обґрунтовано необхідність внесення доповнень до КПК України щодо визначення організаційно-правової форми взаємодії слідчих та оперативних підрозділів із розмежуванням компетенції за характером використовуваних засобів вирішення спільних завдань. Наголошується, що суттєвою помилкою є те, що оперативні підрозділи не розглядаються належним чином як суб'єкти кримінального провадження. У цьому зв'язку підкреслено доцільність внесення в КПК України змін у положення, що стосуються статусу оперативних підрозділів та їх співробітників.

*Ключові слова:* економічні злочини, досудове розслідування, оперативно-розшукова діяльність, форми взаємодії, слідчо-оперативна група.

### Summary

**Obal O. O. The investigative task force as the optimal organizational and legal form of investigator's interaction with operational units in investigating economic crimes.** – Article.

The article defines features of creation and functioning of investigative-operative groups in the investigation of

economic crimes, as an organizational and legal form of the investigator's interaction with operative units. It is noted that, in practice, the Investigative Task Force is the optimal organizational form for the investigation of serious and particularly serious crimes, which provides an organic combination of procedural and operational investigative methods in the collection of evidence. Attention is drawn to the shortcomings of the organization of the investigation of crimes by the investigative-task force, which are related to the observance of the principle of immediacy in the investigation of evidence, and emphasizes that in order to avoid such a situation, there is a need for adequate mutual information on the progress of the investigation, which is carried out by all members of the group, in particular, and to accept decisions, investigative protocols, availability of key evidence, and more. Guiding requirements (principles) for the creation of investigative-operational groups were formulated and disclosed: timeliness of creation; competence of creation; involvement of employees of different units; temporary

nature of the activity; release members of investigative teams from the performance of their current duties; priority of procedural guidance; commonality of goals and objectives; stability (stability) of the composition of the group. Their importance for the results of solving the tactical problems of pre-trial investigation is emphasized. The necessity of introducing additions to the CPC of Ukraine to determine the organizational and legal form of interaction between investigative and operational units with the differentiation of competence by the nature of the means of solving common problems is substantiated. It is pointed out that a significant mistake is that the operational units are not properly regarded as subjects of criminal proceedings. In this connection, it is emphasized that it is advisable to amend the CPC of Ukraine regarding the provisions regarding the status of operational units and their employees.

*Key words:* economic crimes, pre-trial investigation, operative-investigative activity, forms of interaction, investigative-operative group.

УДК 343.98

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).218](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).218)**В. М. Щербанюк***ад'юнкта заочної форми навчання  
кафедри криміналістики та судової медицини  
Національної академії внутрішніх справ*

## МІСЦЕ ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНУ ЯК ЕЛЕМЕНТ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ ХАРАКТЕРИСТИКИ ВТЕЧІ З МІСЦЬ ПОЗБАВЛЕННЯ ВОЛІ АБО З-ПІД ВАРТИ

Однією з обставин, яка відповідно до статті 91 КПК України підлягає обов'язковому доказуванню під час розслідування кожного кримінального правопорушення, є місце вчинення злочину. Також місце вчинення злочину як об'єктивна категорія знаходить своє відображення у процесуальних документах (зокрема, у протоколі огляду місця події), зазначається судом у мотивувальній частині вироку (п. 2 ч. 3 ст. 374 КПК України), а відповідно до ст. 218 КПК України місце виявлення ознак злочину, місце закінчення злочину та місце настання наслідків злочину зумовлюють вибір місця проведення досудового розслідування [1].

Крім того, встановлення місця вчинення злочину може мати значення для правильної кваліфікації протиправного діяння, адже в окремих статтях особливої частини КК України ця обставина зазначається як конструктивна ознака об'єктивної сторони складу злочину, в зв'язку з чим установлення того факту, що злочин, вчинений в іншому, відмінному від вказаного у диспозиції статті КК України, місці означає або відсутність взагалі в діянні складу злочину, або призводить до необхідності кваліфікації злочину за іншими статтями Кримінального кодексу України [2, с. 44].

Проблеми місця вчинення злочину висвітлювалися, зокрема, у працях К.Л. Акоева, Ю.В. Бауліна, Р.С. Белкіна, М.Й. Коржанського, Є.В. Лащук, А.А. Музики, Т.В. Родіонова, А.В. Савченко, В.І. Тютюгіна, М.І. Хавронюка та багатьох інших. Однак наразі більшість питань, пов'язаних із вивченням місця вчинення злочину як елемента криміналістичної характеристики злочину, залишаються невирішеними.

Метою нашої статті є дослідження місця вчинення злочину як елемента криміналістичної характеристики втечі з місць позбавлення волі або з-під варті.

З криміналістичної точки зору місце вчинення злочину є місцем концентрації максимальної кількості матеріальних слідів злочину, джерелом отримання початкової об'єктивної інформації про подію злочину, встановлення якої дозволяє визначити кількість осіб, які вчинили злочин, напрямок їх руху, встановити пособників вчинення злочину, правильно та ефективно застосувати службово-розшукову собаку з метою організації

переслідування злочинців, а також висунути та перевірити обґрунтовані розшукові версії [3, с. 45].

У Великому юридичному словнику місце злочину визначається як місце, на якому відбулося діяння, значиме у криміналістичному та кримінально-правовому відношенні [4, с. 369]. Крім того, місце вчинення злочину є факультативною ознакою об'єктивної сторони злочину, що характеризує настання у просторі юридичного факту передбаченого кримінальним законом певного суспільно небезпечного діяння [5, с. 156].

Більш широке визначення цього поняття пропонує К.Л. Акоев, який зазначає, що місце вчинення злочину – це частина соціального простору, де фізичною особою вчиняється конкретне суспільно небезпечне діяння шляхом протиправного впливу на суб'єктів суспільних відносин, взаємозв'язок між ними, а також соціальні цінності, предмети матеріального світу, ідеологічні цінності, з приводу яких виникають ці суспільні відносини, тобто на об'єкт злочину. На підтвердження своєї думки, вчений наводить приклад, вказуючи, що дійсно, місця позбавлення волі – це місця відбування покарання, яким притаманна соціально-правова характеристика, адже вони є умовами, котрі реалізують один з видів державного примусу, що на підставі закону застосовується до осіб, які вчинили злочини [6, с. 22].

Відповідно до диспозиції статті 392 КК України кримінально-каранною є втеча з місць позбавлення волі або з-під варті, яка завжди пов'язана із залишенням особою певного місця – меж охоронюваної території установи виконання покарань або установи для попереднього ув'язнення. Водночас втеча може бути вчинена не тільки безпосередньо з цих установ, а й з-під конвою, коли підозрюваний, обвинувачений або засуджений доставляється до слідчо-судових органів, перебуває під охороною в автомобілі або поїзді, кабінеті слідчого, залі суду, виконує роботи за межами території установи виконання покарань тощо [7].

Результати проведеного нами дослідження показали, що місцями вчинення втечі засуджених та осіб, які перебувають під вартою, є: установа виконання покарань (46,2%), установа для попереднього ув'язнення (21,4%), приміщення та територія органу Національної поліції (4,8%), при-



міщення та територія суду (8,3%), автотранспорт (9,0%), поїзд (1,1%), інше (контрагентські об'єкти, лікувальні заклади тощо) (9,2%).

У статті 11 Кримінально-виконавчого кодексу України зазначається, що установами виконання покарань є: арештні доми, кримінально-виконавчі установи, спеціальні виховні установи (виховні колонії), а також в окремих випадках слідчі ізолятори.

Арештні доми виконують покарання у виді арешту. В арештних домах тримаються повнолітні особи, а також неповнолітні, яким на момент постановлення вироку виповнилося шістьнадцять років і які засуджені за злочини невеликої тяжкості.

Кримінально-виконавчі установи поділяються на кримінально-виконавчі установи відкритого типу (виправні центри) і кримінально-виконавчі установи закритого типу (виправні колонії).

Виправні колонії поділяються на колонії мінімального, середнього і максимального рівнів безпеки.

Виправні колонії виконують покарання у виді позбавлення волі на певний строк, довічного позбавлення волі.

Слідчі ізолятори виконують функції виправних колоній мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання і виправних колоній середнього рівня безпеки стосовно засуджених, які залишені для роботи з господарського обслуговування, адже осіб, вперше засуджених до позбавлення волі за злочини невеликої або середньої тяжкості чи тяжкі злочини, може бути за їхньою згодою залишено у слідчому ізоляторі чи направлено у виправну колонію максимального рівня безпеки для роботи з господарського обслуговування.

Виховні колонії виконують покарання у виді позбавлення волі на певний строк стосовно засуджених неповнолітніх [8].

Установи виконання покарань, звідки вчинили втечу засуджені особи, розподілилися таким чином: виправні колонії мінімального рівня безпеки з полегшеними умовами тримання – 11,3% (від загальної кількості втеч з місць позбавлення волі або з-під варти); виправні колонії мінімального рівня безпеки із загальними умовами тримання – 16,6%; виправні колонії середнього рівня безпеки – 10,7%; виправні колонії максимального рівня безпеки – 2,1%; слідчі ізолятори – 4,3%; виховні колонії – 1,2%.

За результатами проведеного аналізу можна зробити висновок, що найбільший відсоток втеч здійснюється з виправних колоній мінімального та середнього рівня безпеки, що, на нашу думку, зумовлюється встановленим у вказаних установах режимом відбування покарання, а також можливістю перебування засуджених на дільницях соціальної реабілітації, які створюються лише у

виправних колоніях мінімального і середнього рівня безпеки.

У дільницях соціальної реабілітації під наглядом тримаються вперше засуджені до позбавлення волі за злочини, вчинені з необережності, злочини невеликої та середньої тяжкості, а також засуджені, переведені з дільниці ресоціалізації. При цьому засуджені мають ряд додаткових прав, зокрема: у вільний від роботи час від підйому до відбою користуються правом вільного пересування в межах території дільниці; з дозволу адміністрації колонії можуть пересуватися без нагляду поза територією дільниці, але в межах населеного пункту, якщо це необхідно за характером виконуваної ними роботи або у зв'язку з навчанням; можуть носити цивільний одяг, мати при собі портативні персональні комп'ютери та аксесуари до них, гроші та цінні речі, користуватися грошима без обмеження тощо [8].

Установами для тримання осіб, щодо яких як запобіжний захід обрано тримання під вартою, відповідно до Закону України «Про попереднє ув'язнення», є слідчі ізолятори Державної кримінально-виконавчої служби України, гауптвахти Військової служби правопорядку у Збройних Силах України. В окремих випадках, що визначаються потребою в проведенні слідчих дій, вказані особи можуть перебувати в ізоляторах тимчасового тримання [9].

Вивченням кримінальних проваджень встановлено, що місця втечі з установ для попереднього ув'язнення розподілилися таким чином: слідчі ізолятори – 11,9% (від загальної кількості втеч з місць позбавлення волі або з-під варти); гауптвахти Військової служби правопорядку в ЗСУ – 2,1%; ізолятори тимчасового тримання – 7,4%.

Крім того, слід зауважити, що втеча з під-варти може бути вчинена також із приміщень органів Національної поліції під час проведення слідчих (розшукових дій), із залів судових засідань, куди особа доставлена для розгляду питання про продовження запобіжного заходу, а також з приміщень лікувальних закладів, де їй надається медична допомога.

Загалом вибір місця втечі з установ виконання покарань визначається способом та часом вчинення втечі, а також іншими обставинами, зокрема, відсутністю належного нагляду, недоліками в наявній системі охорони, порою року, погодними умовами. Традиційно місцем вчинення втечі називають житлову чи промислову зону, виробничі об'єкти, медичну частину, ділянки соціальної реабілітації тощо [10, с. 112–113]. Однак з криміналістичної точки зору більш інформативним є встановлення конкретного місця втечі – ділянки місцевості, що має свої межі і на якій безпосередньо були вчинені дії, спрямовані на реалізацію злочинного умислу. Це зазвичай місця, які не

проглядаються з різних напрямків, неосвітлені або погано освітлені, малолюдні, недостатньо оснащені інженерно-технічними засобами охорони і нагляду ділянки периметру основного загороження, що дозволяє засудженому залишити установу виконання покарань чи установу для попереднього ув'язнення з найменшою вірогідністю бути поміченим [11, с. 6].

Також слід звернути увагу і на те, що втечі з місць позбавлення волі або з-під варти вчиняються не лише з приміщень вищевказаних установ, але й під час конвоювання чи етапування засуджених чи взятих під варту осіб за допомогою залізничного чи автомобільного транспорту. У таких випадках місцем вчинення злочину буде вважатися транспортний засіб, з якого здійснено втечу (службовий автомобіль, вагон поїзду). Також наявні випадки, коли втеча відбувається під час посадки в автомобіль чи поїзд, зокрема, на проїзній частині вулиці, у приміщенні чи на пероні вокзалу тощо. У такому разі місцем вчинення злочину слід вважати частину території, обмежену лінією охорони, а також ділянку місцевості вздовж маршруту руху особи, яка здійснює втечу, протяжність котрого визначається слідчим, виходячи з обстановки вчинення злочину.

Підводячи підсумок, варто зазначити, що під час розслідування втечі з місць позбавлення волі або з-під варти необхідно встановлювати не лише безпосереднє місце вчинення злочину, але й місце, де відбувалися дії, спрямовані на підготовку до вчинення злочину, де залишилися сліди злочину, а також місце приховання засобів і знарядь вчинення злочину та місце затримання злочинця. Вказане сприяє отриманню максимально повної об'єктивної інформації про вчинений злочин, виявленню та вилученню слідів злочину та багато в чому визначає хід подальшого розслідування. Окрім того, виокремлення найбільш поширених місць вчинення втечі дозволяє вжити комплекс превентивних заходів, спрямованих на недопущення втеч в подальшому, покращити організацію та якість несення служби працівниками установ виконання покарань, установ для попереднього ув'язнення та конвойних підрозділів.

### Література

1. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 № 4651-VI URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>.
2. Родіонова Т.В. Місце вчинення злочину за кримінальним правом України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Держ. НДІ М-ва внутр. справ України. Київ, 2018. 247 с.
3. Грязева Н.В. Методика расследования побегов из мест лишения свободы : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Москва, 2014. 234 с.
4. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Д. Зорькина, В.Е. Крутских. Москва : Инфра-М, 1997. 790 с.

5. Музыка А.А., Лашук С.В. Предмет злочину: теоретичні основи пізнання : монографія. Київ : ПАЛІВО-ДА А. В., 2011. 192 с.

6. Акоев К.Л. Место совершения преступления и его уголовно-правовое значение : учебное пособие. Ставрополь : Сервисшкола, 2000. 176 с.

7. Стаття 393. Втеча з місця позбавлення волі або з-під варти. Мего-Інфо – Юридичний портал № 1 : веб-сайт. URL : <http://mego.info/матеріал/стаття-393-втеча-з-місця-позбавлення-волі-або-з-під-варти> (дата звернення: 08.07.2019).

8. Кримінально-виконавчий кодекс України від 11.07.2003 № 1129-IV URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1129-15>.

9. Про попереднє ув'язнення : Закон України від 30 черв. 1993 р. № 3352-XII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3352-12> (дата звернення: 07.07.2018).

10. Ямашкин А.С. Методика расследования побегов из мест лишения свободы : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.09. Саранск, 2010. 256 с.

11. Пелецкий В.О. Обстановка совершения преступления как элемент криминалистической характеристики самовольного оставления воинской части или места службы. *Проблемы законности*. 2011. С. 3–10.

### Анотація

**Щербанюк В. М.** Місце вчинення злочину як елемент криміналістичної характеристики втечі з місць позбавлення волі або з-під варти. – Стаття.

У статті проаналізовано різноманітні точки зору вчених на поняття «місце вчинення злочину». Визначено основні місця вчинення втечі засуджених та осіб, щодо яких обрано запобіжний захід у вигляді тримання під вартою.

Розглянуто такі місця здійснення втечі засуджених та осіб, які перебувають під вартою, як установи виконання покарань, установи для попереднього ув'язнення, приміщення та територія органів Національної поліції, приміщення та територія суду, куди особа доставлена для розгляду питання про продовження запобіжного заходу, автотранспорт, поїзди, контрагентські об'єкти, лікувальні заклади тощо. Зазначається, що з криміналістичної точки зору інформативним є встановлення конкретного місця втечі – ділянки місцевості, що має свої межі і на якій безпосередньо були вчинені дії, спрямовані на реалізацію злочинного умислу.

За результатами проведеного дослідження зроблено висновок, що найбільший відсоток втеч здійснюється з виправних колоній мінімального та середнього рівня безпеки, що, на думку автора, зумовлюється встановленим у вказаних установах режимом відбування покарання, а також можливістю перебування засуджених на ділянках соціальної реабілітації, які створюються лише у виправних колоніях мінімального і середнього рівня безпеки.

Доведено, що вибір місця втечі визначається способом та часом вчинення втечі, а також іншими обставинами, зокрема, відсутністю належного нагляду, недоліками в наявній системі охорони, порою року, погодними умовами. Традиційно місцем вчинення втечі називають житлову чи промислову зону, виробничі об'єкти, медичну частину, ділянки соціальної реабілітації.

Підкреслюється, що під час розслідування втечі з місць позбавлення волі або з-під варти необхідно встановлювати не лише безпосереднє місце вчинення злочину, але й місце, де відбувалися дії, спрямовані на підготовку до вчинення злочину, де залишилися сліди злочину, місце приховання засобів і знарядь вчи-

нення злочину та місце затримання злочинця. Вказане дозволяє отримати максимально повну об'єктивну інформацію про вчинений злочин, виявити та вилучити сліди злочину та багато в чому визначає хід подальшого розслідування.

*Ключові слова:* місце вчинення злочину, втеча з місць позбавлення волі або з-під варти, установа виконання покарань, установа для попереднього ув'язнення, слідчий ізолятор.

### Summary

***Shcherbaniuk V. M. The place of the crime as an element of forensic character of escape from prison or from custody. – Article.***

The article analyzes various viewpoints of scientists on the concept of “crime scene”. The main places of escape of the convicted persons and persons for whom a pre-trial detention in the form of detention was selected were identified.

The following places of escape of convicts and persons in custody, such as penitentiary institutions, pre-trial detention facilities, premises and territory of the National Police bodies, premises and territory of the court where the person was brought to consider the issue of continuation of pre-trial detention, motor transport are considered, trains, counterparty facilities, medical facilities and more.

It is noted that, from a criminalistic point of view, it is informative to establish a specific place of escape – a section of a locality that has its limits and on which the

actions aimed at realizing a criminal intent were directly committed.

According to the results of the research, it is concluded that the largest percentage of escapes is carried out from the minimum and medium security correctional colonies, which, in the author's opinion, is conditioned by the regime of punishment established in the specified institutions, as well as the possibility of finding prisoners at social rehabilitation sites, which are created only in minimum and medium security correctional colonies.

It is proved that the choice of escape location is determined by the method and time of the escape, as well as by other circumstances, such as lack of proper supervision, deficiencies in the existing security system, time of year, weather conditions. Traditionally, the place of escape is called a residential or industrial area, manufacturing facilities, medical unit, social rehabilitation sites.

It is emphasized that not only the immediate crime scene but also the places where actions were taken to prepare for the crime, where the traces of the crime remained, as well as the place of concealment, should be established during the investigation of the escape from the places of detention or from custody. and the instrument of the crime and the place where the offender was detained. The above helps to obtain the most complete objective information about the crime, to identify and remove the traces of the crime, and largely determines the course of further investigation.

*Key words:* place of the crime, escape from prison or from custody, penitentiary institution, pre-trial detention facility, remand prison.

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

УДК 342.722

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).219](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).219)*І. В. Янковець**аспірантка III курсу кафедри конституційного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»*ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ  
ЩОДО ЗАСТОСУВАННЯ ПОЗИТИВНИХ ДІЙ

Конституція України проголошує рівність прав і свобод людини і громадянина, забороняючи будь-які форми обмежень за статевими, соціальними, національними та іншими ознаками. Однак у законодавстві допускаються деякі відмінності в реалізації прав і свобод окремими категоріями громадян, якщо зазначені відмінності спрямовані на подолання нерівності. Питання позитивної дискримінації досі залишаються суперечливими у вітчизняній правозастосовній практиці. Тож, актуальність даного дослідження зумовлена потребою у вивченні підходів Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) до вирішення таких справ із метою вдосконалення вітчизняної правозастосовної практики в аналогічних справах.

Дослідження позитивної дискримінації у вітчизняній науці розпочались порівняно недавно. У наявних дисертаційних і монографічних роботах М. Афанасьєвої [1], О. Дашковської [2], Т. Деметрадзе [3], С. Погребняка [7], І. Полховської [8], З. Равлінко [11] та інших позитивна дискримінація розглядається в контексті досліджень гендерної рівності, виборчого та трудового законодавства, конституційних принципів рівності та заборони дискримінації; досліджуються соціальні та юридичні наслідки позитивних дій, стандарти застосування позитивної дискримінації на практиці. Також до проблем методологічного обґрунтування позитивних дій, пояснення їхньої сутності та доцільності зверталися такі автори, як: М. Буроменський, Т. Омельченко, Г. Журавльова, І. Сахарук, І. Ветухова, Л. Лобанова, Р. Мандель, О.-М. Бачинська, Г. Христова, О. Кочеміровська й інші.

Практика ЄСПЛ із питань недискримінації узагальнена в Посібнику з європейського антидискримінаційного права, виданого в Україні у 2013 р. [9], а також у науково-методичному посібнику для суддів «Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя» [17]. Віддаючи належне внеску попередників, відзначимо, що зберігається потреба

у вивченні практики ЄСПЛ щодо справ за позовами українських громадян, що дозволить розглянути можливості вдосконалення теорії і практики застосування позитивних дій в Україні.

**Мета статті** полягає в дослідженні практики Європейського суду з прав людини у справах про застосування позитивних дій і можливих напрямів удосконалення теорії і практики позитивних дій в Україні. Досягнення поставленої мети передбачає виконання таких завдань: а) розкрити зміст позитивної дискримінації та позитивних дій у вітчизняному законодавстві; б) розкрити зміст позитивної дискримінації в міжнародному праві; в) вивчити практику Європейського суду з прав людини у справах про позитивну дискримінацію.

Визначений у ч. 1 ст. 24 Конституції України принцип рівності проголошує «необхідність застосування однакових стандартів прав і обов'язків до всіх осіб без винятку» [6]. Заборона привілеїв чи обмежень на основі будь-якої з дискримінаційних ознак (раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану та інших) є безпосередньою формою реалізації принципу рівності, яку визначено в ч. 2 цієї ж статті. Ці принципи в поєднанні із закріпленими в р. II Конституції України основними правами та свободами людини і громадянина є основою правового статусу особи в демократичній, соціальній і правовій державі.

Зміст позитивної дискримінації у зв'язку з визначеними в Конституції України принципами рівності та заборони дискримінації полягає в:

– забезпеченні рівних можливостей для осіб, які внаслідок впливу об'єктивних чинників перебувають у несприятливому становищі щодо інших осіб;

– забезпеченні рівних можливостей та наданні правової компенсації для соціальних груп, які протягом тривалого часу зазнавали обмежень у реалізації громадянських прав і свобод у зв'язку з існуванням у суспільстві усталених стереотипів, практик і традицій тощо.

Розглянемо один із прикладів застосування позитивних дій із метою подолання нерівності, зумовленої впливом об'єктивних чинників. Суттєвий розрив між рівнями соціально-економічного розвитку сіл і міст України зумовлює фактичну нерівність у можливості сільських жителів реалізувати право на освіту, гарантоване в ч. 2 ст. 53 Конституції України. Засобом правової компенсації в цьому випадку є квоти прийому сільської молоді до вищих навчальних закладів, передбачені у ст. 22 Закону України «Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві» [10].

Прикладом застосування позитивних дій для забезпечення рівних можливостей та правової компенсації є протидія дискримінації жінок. Нерівність жінок є одним з історично зумовлених видів дискримінації, який ілюструє силу впливу усталених упереджень на суспільне життя. Правовими засобами протидії такій дискримінації є система гарантій, соціальних пільг, спеціальних заходів, передбачених як Конституцією України, так і законами України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків», «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії», Сімейним кодексом та ін.

Приклади інших позитивних дій, застосовуваних у нашій державі, містять закони України «Про основи соціальної захищеності осіб з інвалідністю в Україні», «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей», «Основи законодавства України про охорону здоров'я» та інші нормативно-правові акти.

Отже, можемо констатувати, що в Україні сформовано загальну законодавчу базу протидії дискримінації. У нормативному полі врегульовано питання захисту соціально незахищених категорій населення, а також осіб, які «традиційно» стикаються з певними обмеженнями в реалізації своїх прав та законних інтересів. Нерівність можливостей і поведінки з такими особами компенсується, серед іншого, позитивними діями.

В основу розуміння позитивної дискримінації в міжнародному праві покладено нормативні документи Європейського Союзу (далі – ЄС) та перші рішення ЄСПЛ, за якими інтереси та права заявників характеризувалися як такі, що потребували особливого захисту через перебування заявників у фактично нерівному становищі.

На позначення позитивної дискримінації у практиці Європейського суду справедливості вживаються такі терміни, як «зворотна дискри-

мінація», «надання преференцій», «тимчасові спеціальні заходи». Ці терміни тлумачаться як «короткочасні та виняткові заходи, що спрямовані на подолання упереджень щодо осіб, які зазвичай потерпають від дискримінації» [9, с. 39]. Вони розглядаються як «особливі заходи», які виражають відмінність у ставленні до однієї групи осіб порівняно з іншими соціальними групами через наявність у перших певної захищеної ознаки.

Водночас практикою ЄСПЛ визначено, що дискримінацією є «різне поводження з особами у різний спосіб, без об'єктивного та розумного обґрунтування, у відносно схожих ситуаціях <...>. Відмінність у ставленні є дискримінаційною, якщо вона не має об'єктивного та розумного обґрунтування, <...> легітимної цілі, <...> немає розумного співвідношення між застосованими засобами та ціллю» [14].

Європейське антидискримінаційне право визнає, що за певних обставин шкода законним правам та інтересам особи може завдатися внаслідок застосування однакових підходів до осіб, які перебувають у різних умовах. У таких випадках правомірність різного ставлення обґрунтовує спрямованість особливих заходів – на виправлення несприятливого становища осіб, за умови, що доцільність таких заходів підлягає ретельній перевірці в кожному окремому випадку [9, с. 40].

Серед прецедентних рішень ЄСПЛ щодо правової компенсації нерівності можливостей реалізувати на рівних підставах права і свободи варто згадати справу «Thlimmenos проти Греції» [ВП], № 34369/97, рішення від 6 квітня 2000 р. У заяві позивач оскаржував загальноправове обмеження на отримання кваліфікації професійного бухгалтера у зв'язку із судимістю. Його було засуджено за непокору, яка виявлялась у відмові носити військову форму під час проходження військової служби з релігійних переконань<sup>1</sup>.

Судді Європейського суду з прав людини зазначили, що через таке поводження з позивачем уряд Греції порушив гарантоване у ст. 9 Конвенції з прав людини право на вільне вираження релігійних переконань та право на захист від дискримінації, не захистивши свободу вираження релігійних переконань. По суті справи було визначено, що вчинений позивачем злочин не пов'язаний із браком надійності та чесності, тому не має розумних підстав обмежувати право позивача на отримання кваліфікації професійного бухгалтера [9, с. 38].

Необхідність застосування позитивних дій у цьому випадку зумовлена тим, що позивач був по-

<sup>1</sup> На момент призову до військової служби Тлімменоса національне законодавство Греції не передбачало можливості проходження альтернативної (невійськової) служби. Натомість ч. 4 ст. 13 Конституції Греції визначала, що «ніхто не може із причини своїх релігійних переконань бути звільнений від виконання обов'язків перед державою або відмовитися підкорятися законам». Закон, що регулює питання усвідомленої відмови від служби в армії, ухвалений грецьким парламентом 23 листопада 2005 р., № 3421/2005.

слідником Свідків Єгови, які у Греції є релігійною меншиною<sup>2</sup>. Вчення цієї релігійної течії заперечує участь вірних у війні та виправдовує відмову від виконання військового обов'язку. У зв'язку із цим позивач перебував у нерівному становищі порівняно з іншими військовозобов'язаними в питаннях виконання військового обов'язку. На момент призову позивача на військову службу у Греції не було законодавства про альтернативну службу, отже, за ст. 9 («Про свободу думки, совісті і релігії») у поєднанні зі ст. 14 («Про заборону дискримінації») Конвенції з прав людини його ситуація передбачала застосування «спеціальних дій» державними органами.

З наведеного вбачається, що доцільність застосування тимчасової преференції у справі "Thlimmenos проти Греції" (1997) 31 EHRR 411 зумовлена перебуванням позивача в умовах фактичної нерівності у праві вільного вибору професії щодо громадян із відсутністю судимості, а також стосовно громадян із судимістю, чий злочин, за змістом, свідчив про брак надійності та чесності. Крім того, обмеження можливості реалізувати право на отримання кваліфікації професійного бухгалтера сталося внаслідок дискримінації позивача за релігійними переконаннями. У його випадку дискримінація виникла внаслідок однакового поводження з особою, яка перебувала в істотно інших умовах.

Тимчасовий характер засобів правової компенсації порушених прав у цьому випадку виявляється у двох аспектах. По-перше, звільнення від загальноправових наслідків судимості не може бути застосованим у майбутньому, якщо заявник учинить інший кримінальний злочин, зміст якого уже свідчитиме про брак надійності та чесності, або якщо на момент виконання військового обов'язку в майбутньому його непокора не буде вмотивована несумісністю наказу командира з релігійними переконаннями особи.

По-друге, звільнення від загальноправових наслідків судимості представників релігійних меншин за непокору у зв'язку з тим, що виконання військового обов'язку суперечить їхнім релігійним переконанням, у Греції може застосовуватися в ситуаціях, які виникли до ухвалення в національному законодавстві акта про проходження альтернативної (невійськової) служби.

У рішенні № 2346/02 від 29 квітня 2002 р. у справі "Pretty проти Сполученого Королівства" позивач оскаржувала відмову генерального прокурора надати їй чоловікові імунітет від притягнення до кримінальної відповідальності за допо-

могу їй у вчиненні суїциду. Намір учинити суїцид із допомогою чоловіка позивач мотивувала вкрай важким становищем. Перебіг невиліковної хвороби поступово призводив до повного паралічу м'язів тіла, але не погіршував свідомості та волі заявниці, і цим спричиняв їй важкі та тривалі фізичні і моральні страждання.

Заявниця обґрунтовувала свою позицію посиленнями на: законодавство Англії й Уельсу (Закон 1961 р., яким виключено суїцид зі складу злочинів); ст. 3 ЄКПЛ про заборону катування, стверджуючи, що страждання, яких вона зазнає, становлять поводження, що принижує гідність, тому підпадають під дію вказаної норми; ст. 8 ЄКПЛ про заборону втручання держави у сферу приватного та сімейного життя; ст. 9 ЄКПЛ про свободу думки, совісті та релігії; ст. 14 ЄКПЛ про заборону дискримінації; рішення ЄСПЛ у справі "Thlimmenos проти Греції" (1997) 31 EHRR 411, стверджуючи, що зазнає дискримінації, оскільки фізично позбавлена можливості самостійно вчинити дію, яку не заборонено законом.

Із наведеного вбачається, що скажник просила про застосування позитивних дій. Проте ЄСПЛ відмовив у задоволенні скарги, обґрунтовуючи своє рішення таким. Кримінальне переслідування сторонніх осіб, причетних до вчинення суїциду, встановлено для захисту слабких і вразливих осіб, тих, хто неспроможний ухвалювати свідомі рішення, від злочинних намірів, які полягають у меті припинити їхнє життя або сприяти його припиненню. Будь-який виняток із цього правила створюватиме загрозу для них, сприятиме посиленню зловживань, корупції (зокрема, серед лікарів) та послабить позиції держави в забезпеченні гарантій права на життя [15].

ЄСПЛ не заперечував того, що позивач перебувала в нерівному становищі через хворобу (за нормами Закону від 1961 р. про виключення суїциду із числа злочинів). Проте суд відмовив в наданні «імунітету від притягнення до відповідальності», оскільки прецедент застосування очевидного в цьому випадку спеціального тимчасового заходу зумовив би зростання загрози для суспільства загалом.

Отже, позиція суддів ЄСПЛ розкриває другу, але не менш важливу сторону позитивної дискримінації: її неможливо застосовувати, якщо прецедент матиме негативні наслідки для безпеки суспільства та правопорядку. Порівняння вищенаведених прямо протилежних висновків ЄСПЛ щодо позитивної дискримінації дозволяє констатувати, що, оцінюючи доцільність застосування

<sup>2</sup> На момент призову на військову службу позивача у Греції налічувалася незначна кількість послідовників Свідків Єгови, як і представників інших протестантських церков. У ч. 1 ст. 3 Конституції Греції визначено, що панівною релігією в державі є «релігія східно-православної Церкви Христової». Хоча грецька національна статистична служба не веде офіційну статистику щодо релігійної приналежності громадян, окремі джерела наводять дані про те, що православними себе ідентифікують до 8 млн жителів Греції з 9,6 млн (до 81% населення).

правових засобів, що компенсують фактичну нерівність, національні суди повинні не лише брати до уваги фактичне «нерівне» становище особи, але й керуватися тверезими міркуваннями про наслідки застосування подібної практики для попередження злочинів, їхньої сумісності з нормами моралі й інтересами суспільства.

Практику ЄСПЛ у справах про заходи правової компенсації нерівності складають й інші справи, зокрема: «Wintersberger проти Австрії», «57448/00, рішення від 27 травня 2003 р.»; «Markin проти Росії», № 30078/06, рішення від 22 березня 2012 р.»; «Kiyutin проти Росії», № 2700/10, рішення від 10 березня 2011 р.»; «Andrle проти Чеської Республіки», № 6268/08, рішення від 17 лютого 2011 р.»; «Stec та інші проти Сполученого Королівства» [ВП], № № 65731/01, 65900/01, рішення від 12 квітня 2006 р.

Розглянемо практику ЄСПЛ у справах проти України. З метою оскарження рішення органу державної влади для правової компенсації нерівного становища до ЄСПЛ зверталися позивачі у справах «Мельниченко проти України», № 17707/02, рішення від 19 жовтня 2004 р. [12]; «Суховецький проти України», № 13716/02, рішення від 28 березня 2006 р. [13]. Варто зазначити, що в обох випадках ЄСПЛ не вважав за потрібне проводити окремих розгляд справи за ст. 14 ЄКПЛ з огляду на те, що скарги за цією статтею по суті збігаються зі скаргами за ст. 3 Протоколу № 1 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (у заяві Мельниченка), або ж заявник посилався на ті самі аргументи, які наводив стосовно скарги за ст. 3 Протоколу № 1 (у заяві Суховецького), але й не відхиляв заяв про порушення ст. 14 ЄКПЛ про заборону дискримінації.

Заявник у справі «Мельниченко проти України» (2004 р.) скаржився на порушення його права на вільні вибори, допущеного через відмову Центральної виборчої комісії (далі – ЦВК) зареєструвати його як кандидата на виборах народних депутатів. Також заявник скаржився на те, що позбавлення його права висувати свою кандидатуру на виборах народних депутатів змусило його страждати від дискримінації.

Державний орган мотивував відмову зареєструвати заявника в установленому порядку як кандидата на виборах народних депутатів таким:

– посиланням на норми ст. 8 Закону України «Про вибори народних депутатів», де в ч. 1 визначено вимогу щодо проживання особи в Україні протягом останніх п'яти років; у ч. 2 визначено перелік територій та місцезнаходжень, де перебування особи відповідає правовим умовам проживання особи в Україні;

– фактом проживання заявника у Сполучених Штатах Америки на підставі статусу біженця, який не входить до переліку правових умов проживання особи в Україні;

– фактом подання недостовірних відомостей про місце проживання.

У процесі розгляду справи колегія суддів ЄСПЛ звернула особливу увагу на такі фактичні обставини справи. По-перше, причиною, яка спонукала заявника залишити Україну 26 листопада 2000 р. були побоювання за своє життя та здоров'я, а також прагнення уникнути політичного переслідування з боку органів державної влади у зв'язку з оприлюдненням ним запису розмов вищих посадових осіб держави щодо вбивства журналіста Г. Гонгадзе. По-друге, у нормах вищезгаданого Закону не конкретизовано дефініції для однозначного тлумачення поняття «проживання в Україні» (зокрема, таких категорій якості, як «законне», «постійне», «тривале»). По-третє, ЄСПЛ визнав, що «заявник може спиратися як на об'єктивний, наявний аргумент на своє побоювання переслідування через свою роботу, підозрілі події навколо зникнення і вбивства журналіста Георгія Гонгадзе та «касетний скандал»» [12].

У зв'язку із цим ЄСПЛ визначає: «Якби заявник залишився в Україні, його особиста безпека чи фізична недоторканість були б під загрозою, реалізація будь-яких політичних прав неможливою, при тому, що, залишивши країну, він так само був би позбавлений реалізації цих прав» [12]. На основі всіх наведених міркувань ЄСПЛ визнав, що ЦВК України було допущено порушення права заявника на вільні вибори.

Отже, вирішальне значення для рішення колегії суддів ЄСПЛ у справі «Мельниченко проти України» (2004 р.) мало перебування заявника в нерівному становищі та застосування до нього «однакового» підходу, тоді як уповноважений орган державної влади мав би врахувати конкретну ситуацію заявника – об'єктивні умови, які перешкождали йому жити на території України. Можемо стверджувати, що, як і у справі «Thlimmenos проти Греції» (1997) 31 EHRR 411, права заявника у справі «Мельниченко проти України» (2004 р.) зазнали неправомірного обмеження як наслідок прояву непрямой дискримінації.

У справі «Суховецький проти України» (2006 р.) заявник стверджував, що законодавча вимога щодо сплати суми виборчої застави для участі у виборах народних депутатів є дискримінаційною щодо заявника з огляду на те, що ця сума перевищує його річний дохід. На думку заявника, таке обмеження перешкоджає реалізації права, визначеного у ст. 3 Протоколу № 1 до ЄКПЛ, а також не відповідає меті виборчого процесу.

Уряд України заперечував твердження заявника, посилаючись на рішення Конституційного Суду України, яким визначено, що «виборча застава не є прямим чи непрямим обмеженням права виставляти свою кандидатуру на вибори, оскільки не є визначальною для права громадян обирати і бути обраними» [16].

Розглядаючи наявність дискримінації у справі по суті, ЄСПЛ урахував національну практику, яка засвідчує різноманітність підходів договірних держав до вирішення питання виборчої застави. Було встановлено, що в кількісному вимірі сума виборчої застави в Україні є однією з найменших в Європі, у порівняльному вимірі – співвідношення між середньою заробітною платою та сумою застави в Україні не є найбільшим із встановлених у договірних державах. На думку ЄСПЛ, система виборчої застави в Україні на момент розгляду справи становила «прийнятний компроміс» між інтересами сторін. Отже, реалізація Україною права самостійно встановлювати конституційні норми щодо статусу депутатів парламенту в конкретному випадку не оцінювалась ЄСПЛ як зловживання [13].

З огляду на ці й інші міркування ЄСПЛ постановив, що урядом України не було допущено порушення ст. 3 Протоколу № 1 до ЄКПЛ та, відповідно, дискримінаційного поводження з мало-забезпеченими верствами населення.

Уважаємо, що визначальною рисою цієї справи є те, що ЄСПЛ не зосереджував уваги на матеріальному становищі заявника чи його інших соціальних характеристиках, які могли б підтвердити або спростувати відсутність можливості в заявника із часом поліпшити своє матеріальне становище до рівня, який би дозволив сплатити суму виборчої застави.

Натомість ЄСПЛ підкреслив представницький характер зв'язку між правом обирати та правом бути обраним, який виявляється в тому, що можливості кандидата мобілізувати потрібну суму коштів свідчать про рівень реальної підтримки його кандидатури на виборах – як представника певної соціальної групи в парламенті. Тож, у цій справі, як і у справі «Pretty проти Сполученого Королівства» (2002 р.) було недопустимим застосування засобів правової компенсації нерівного становища через притаманний цій сфері суспільних відносин конфлікт індивідуальних та суспільних інтересів.

Підсумовуючи вищенаведене, зазначимо, що справи ЄСПЛ за позовами Тлімменоса, Прітті, Мельниченка та Суховецького описують приклади непрямой дискримінації. В усіх випадках поводження державних органів із позивачами засновувалось на застосуванні формально нейтральних правових норм. Проте державними органами не брався до уваги факт перебування позивачів в «істотно інших умовах», тому припинення дискримінаційного поводження, на думку позивачів, потребувало вжиття щодо них «позитивних дій», які б виправили ситуацію фактичної нерівності.

У справі Тлімменоса – зняття загальноправового обмеження на отримання кваліфікації професійного бухгалтера попри наявність судимості; у справі Прітті – звільнення від кримінальної

відповідальності особи, яка допоможе вчинити суїцид, з огляду на неможливість учинити суїцид позивачем самостійно; у справі Мельниченка – поновлення реєстрації у списку кандидатів на вибори до Верховної Ради України, попри невиконання вимог законодавства про постійне місце проживання кандидатів в Україні; у справі Суховецького – звільнення від вимоги сплатити виборчу заставу, попри обов'язковість вимоги про її сплату особою, яка бажає зареєструвати свою кандидатуру для участі у виборах до Верховної Ради України.

Той факт, що ЄСПЛ відмовив у задоволенні позову Прітті, не спростовує того, що позивач перебувала в умовах фактичної нерівності, проте рішення про доцільність застосування спеціальних заходів в її випадку мало б негативні наслідки для безпеки суспільства та правопорядку.

Натомість відмова у задоволенні позову Суховецького свідчить, що в його випадку поводження державних органів не було дискримінаційним з огляду на велике значення наявного порядку функціонування демократичних інститутів, одним з яких є парламент (для стабільного розвитку суспільства). Вбачається, що застосування державними органами бажаних для позивача позитивних дій не відповідало б критерію правомірності.

Задоволення позовів Тлімменоса та Мельниченка підтверджує, що в їхніх випадках відмова державних органів застосовувати бажані для позивачів позитивні дії суперечила букві та духу Конвенції з прав людини.

Рішення ЄСПЛ у справах про позитивну дискримінацію не створюють собою обов'язкові до виконання норми, але зміст цих рішень варто брати до уваги (насамперед, судовим і правоохоронним органам, правозахисним організаціям) під час визначення характеру поводження з особою, яка перебуває в умовах фактичної нерівності. Також європейська антидискримінаційна практика рекомендує урядовцям, роботодавцям і постачальникам послуг уникати «застосування однакового підходу до всіх без винятку осіб і без урахування будь-яких відмінностей між ними» [9]. Тож і для цих суб'єктів правовідносин практика ЄСПЛ у справах про позитивну дискримінацію є цінним керівництвом для оновлення ними своїх правил і практик до визнаних стандартів забезпечення рівності в поводженні з особами, які перебувають в «істотно інших умовах».

Узагальнюючи все вищенаведене, зазначимо таке. Національне законодавство у сфері дискримінації має загальноправовий характер, його норми застосовуються до чітко визначених категорій осіб, носіїв певної ознаки. Розглядаючи «складні справи», національні суди керуються принципом верховенства права, посилаються у своїх рішеннях виключно на норми чинного законодавства.



Але в окремих випадках буквально тлумачення правових норм у світлі фактичних обставин конкретної справи може зумовлювати «фактичну нерівність» сторін процесу, суперечити таким основоположним принципам права, як справедливість, рівність і гуманізм.

Рішення ж ЄСПЛ мають індивідуальний характер. Виходячи з фактичних обставин справи, ЄСПЛ може визнати юридично факт «дискримінаційного поводження», спричиненого на національному рівні через структурну дискримінацію, і яке не було належним чином оцінено та припинено національними судами. Вбачається, що причиною цього є відсутність належного теоретико-методологічного обґрунтування практичного матеріалу та його достатньо глибокого вивчення в колах науковців і практиків.

З метою розвитку теоретичних основ позитивної дискримінації пропонуємо ввести в обіг поняття «засоби правової компенсації нерівності» як загальну правову категорію, яка відображає: 1) сутність позитивних дій згідно із чинним законодавством; 2) зміст правових засобів, які можуть уживатися органами державної влади та судами для компенсації правових наслідків структурної дискримінації.

Перспективи подальших досліджень вбачаємо у вивченні практики ЄСПЛ останніх років із метою дослідження рішень на захист прав людини від нових форм дискримінації.

### Література

1. Афанасьєва М. Виборча інженерія в Україні : монографія. Одеса : Юридична література, 2014. 384 с.
2. Дашковська О. Правове становище жінки в аспекті гендерної рівності: загальнотеоретичний аналіз : автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.01. Харків, 2008. 35 с.
3. Деметрадзе Т. Конституційний принцип рівності прав жінки і чоловіка: поняття, зміст, механізм його реалізації та захисту : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2015. 204 с.
4. Журавльова Г. Стверджувальні дії держави та принцип рівності. *Національний юридичний журнал: теорія та практика*. 2017. № 3. С. 27–30.
5. Журавльова Г. Принцип рівності та заборони дискримінації у конституційному праві : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Ужгород, 2018. 36 с.
6. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р., із змін, від 7 лютого 2019 р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-ВР> (дата звернення: 20.09.2019).
7. Погребняк С. Основоположні принципи права: змістова характеристика : монографія. Харків : Право, 2008. 240 с.
8. Полховська І. Конституційний принцип рівності людини і громадянина в Україні : монографія. Полтава : Полтав. літератор, 2009. 200 с.
9. Посібник європейського антидискримінаційного права / Агенція Європейського Союзу з питань основоположних прав ; Європейський суд з прав людини. Київ : ТОВ «К.І.С.», 2013. 193 с.

10. Про пріоритетність соціального розвитку села та агропромислового комплексу в народному господарстві : Закон України від 17 жовтня 1990 р. № 400–ХІІ, із змін, від 2 жовтня 2018 р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/400-12> (дата звернення: 20.09.2019).

11. Равлінко З. Заборона дискримінації: загальнотеоретичне дослідження : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Львів, 2016. 201 с.

12. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Мельниченко проти України» (заява № 17707/02) від 19 жовтня 2004 р. *Законодавство України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_352/](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_352/) (дата звернення: 12.12.2018).

13. Рішення Європейського суду з прав людини у справі «Суховецький проти України» (заява № 13716/02) від 28 березня 2006 р. *Законодавство України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_106/](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_106/) (дата звернення: 12.12.2018).

14. Рішення ЄСПЛ у справі «Пічкур проти України» (заява № 10441/06) від 7 листопада 2013 р. *Законодавство України*. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974\\_984/](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/974_984/) (дата звернення: 12.12.2018).

15. Рішення ЄСПЛ у справі «Прітті проти Сполученого Королівства» (“Case of Pretty v. The United Kingdom”) (заява № 2346/02) від 29 квітня 2002 р. *Законодавство України*. URL: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980\\_210](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_210) (дата звернення: 12.12.2018).

16. Рішення Конституційного Суду України № 2-рп/2002 від 31 січня 2002 р. *Законодавство України*. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-02> (дата звернення: 12.12.2018).

17. Фулей Т. Застосування практики Європейського суду з прав людини при здійсненні правосуддя : науково-методичний посібник для суддів. Вид. 2-ге, випр. і допов. Київ, 2015. 208 с.

### Анотація

**Яковець І. В. Практика Європейського суду з прав людини щодо застосування позитивних дій.** – Стаття.

Одним з аспектів антидискримінаційної практики є усунення нерівності, яка виникає внаслідок однакового поводження з особами, які перебувають в істотно інших умовах. Таке поводження, під виглядом формально нейтральних норм, зумовлює непрямі порушення прав людини, проголошених Європейською конвенцією з прав людини. Хоча у складі законодавства кожної соціальної та правової держави є комплекс норм, які врегульовують типові випадки застосування позитивних дій (соціальні пільги, соціальні гарантії тощо), у правозастосовній практиці виникає достатньо підстав, щоб розглядати проблематику позитивних дій як актуальну проблему правової дійсності в Україні.

Встановлено, що в Україні сформовано загальну законодавчу базу, яка регулює порядок усунення фактичної та юридичної нерівності шляхом застосування позитивних дій за гендерними, віковими, професійними, соціальними й іншими ознаками.

Визначено, що зміст позитивної дискримінації у зв'язку з конституційними принципами рівності та заборони дискримінації полягає в забезпеченні рівних можливостей для осіб, які внаслідок впливу об'єктивних чинників перебувають у несприятливому становищі щодо інших осіб. Ця теза простежується також в європейській антидискримінаційній практиці.

За результатами вивчення справ Європейського суду з прав людини з питань застосування позитивних дій встановлено таке. Позитивні дії є засобом усунення фактичної нерівності тоді, коли застосування загальноправових обмежень до особи суперечить

цілям правового регулювання. Позитивні дії неможливо застосовувати, якщо прецедент матиме негативні наслідки для безпеки суспільства та правопорядку. Позитивні дії неможливо застосовувати у випадках, коли правові обмеження мають на меті захист наявного порядку функціонування демократичних інститутів у суспільстві. У таких випадках їх застосування не відповідатиме критерію правомірності.

З метою розвитку теоретичних основ позитивної дискримінації пропонуємо ввести в обіг поняття «засоби правової компенсації нерівності» як загальну правову категорію, яка відображає: 1) сутність позитивних дій згідно із чинним законодавством; 2) зміст правових засобів, які можуть застосовуватися органами державної влади та судами для компенсації правових наслідків непрямої дискримінації; 3) зміст правових засобів, які можуть застосовуватися роботодавцями та поставальниками послуг із такою ж метою.

*Ключові слова:* позитивна дискримінація, позитивні дії, принцип недискримінації, Європейський суд з прав людини, Європейська конвенція з прав людини.

### Summary

***Yankovets I. V. European Court of Human Rights practice on implementing positive actions.*** – Article.

One of the aspects of anti-discrimination practice is the elimination of inequalities, that arising owing to the equal treatment to persons who are in significantly different circumstances. Such behavior, in the guise of formally neutral norms, causes indirect violations of human rights proclaimed by the European Convention on Human Rights. Though the legislation of every social and legal state contains a complex of rules that adjusts typical cases of affirmative action (such as social benefits, social guarantees), in law enforcement practice, there are enough

reason to consider the issue of affirmative action as an urgent problem of legal reality in Ukraine.

Found that Ukraine has formed a general legislative framework that regulates the order of elimination of factual and legal inequality by implementing positive actions on gender, age, professional, social and other grounds.

It is determined that the content of positive discrimination in relation to constitutional principles of equality and non-discrimination is to ensure equal opportunities for persons who, due to the influence of objective factors, are disadvantaged relative to others. This thesis is also reflected in European anti-discrimination practice.

The results of the European Court of Human Rights case's study on affirmative action allow us to state the following. Affirmative action is a means of eliminating factual inequalities where the application of general legal restrictions to a person does not ensure the achievement of the objectives of legal regulation. Affirmative action can not be applied in cases where the precedent will have negative consequences for public safety, law and order. Affirmative action can not be applied in cases where the legal restrictions aim to protect the existing order of functioning of democratic institutions in society. In such cases, their use does not meet the criterion of legality.

In order to develop the theoretical foundations of positive discrimination, we propose to bring into use the term of "remedies for inequality" as a general legal category. It reflects: 1) the essence of affirmative action under current law; 2) the content of the remedies that may be taken by public authorities and the courts to compensate for the legal consequences of indirect discrimination; 3) the content of the remedies that may be taken by employers and service providers for the same purpose.

*Key words:* positive discrimination, affirmative action, non-discrimination principle, European Court of Human Rights, European Convention on Human Rights.

## РЕЦЕНЗІЇ

DOI [https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2\(27\).220](https://doi.org/10.32837/pyuv.v0i2(27).220)**О. І. Нікітенко***доктор юридичних наук, професор,**заслужений юрист України,**професор кафедри публічно-правових дисциплін**Білоцерківського національного аграрного університету***РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ І. С. ПИРОГИ «МЕХАНІЗМ ПОДАТКОВОГО СТИМУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ»<sup>1</sup>**

Виклики сучасності, зокрема російська агресія на сході України, спровокували фінансово-економічну кризу, подолання якої вимагає уточнення ролі та місця податків у державній економічній політиці. Світова практика оподаткування свідчить про те, що більшість країн у системі заходів антикризового регулювання економіки тією чи іншою мірою використовують оподаткування не тільки для вирішення фіскальних цілей, але й як важливий інструмент фінансового регулювання економіки для виконання невідкладних завдань соціальної політики, підтримки платоспроможного попиту, перерозподілу доходів між різними верствами населення тощо. Зростає значення ефективних управлінських рішень у сфері оподаткування, підвищується відповідальність за їх соціально-економічні наслідки. Поява монографічного дослідження, присвяченого цій темі, є актуальною і своєчасною.

Автором небезпідставно відзначається недостатній рівень правового забезпечення оподаткування: система оподаткування в Україні слабо скерована у напрямку стимулювання економічного зростання, не сприяє становленню інноваційно-інвестиційної моделі розвитку, загострює протиріччя між суб'єктами податкових правовідносин, практично не покращує вкрай недосконалої системи адміністрування податків.

Ефективне функціонування інституту податків у сучасній динамічній економіці потребує теоретичного обґрунтування та уточнення змісту й складу, а також взаємозв'язку функцій податків, уточнення термінологічного апарату сучасного оподаткування, зокрема, податкового регулювання як функції загальнодержавного податкового менеджменту. Саме цим зумовлені актуальність та мета монографічного дослідження Пирого І.С.

Важливість розуміння функцій податків полягає в тому, що дозволяє визначити напрям те-

оретичного конструювання та практичного використання податкового механізму перерозподілу суспільних доходів. Серед багатьох проблем податкового регулювання, які поставлені й розв'язані в роботі, хочеться звернути увагу лише на функцію податків як регулятора виробництва і споживання. Автор пропонує знижувати ставки податків, якщо на ринку складається еластичність попиту за ціною, а у виробництві є невикористані виробничі потужності. Запропоновано спосіб автоматичної маніпуляції ставками податків, який здійснюється запровадженням еластичної ставки ПДВ, податку на доходи фізичних осіб і ставки єдиного соціального внеску. Еластична ставка податків не має імперативного характеру і є індивідуальною для кожного окремо взятого платника податків. Добровільне використання еластичної ставки податків стимулюватиме детінізацію економіки.

Слід підтримати положення про те, що принциповою особливістю актів податкового законодавства України має бути поєднання імперативних і диспозитивних норм. Критерієм тут має виступати баланс публічного і приватного інтересів.

Також приваблює висновок про необхідність забезпечення оптимального співвідношення між правами і обов'язками суб'єктів податкових правовідносин та запропонований спосіб його реалізації.

У монографії послідовно відстоюється необхідність збереження категорії «механізм правового регулювання», який дозволяє реально використовувати податки через притаманні їм функції для регулювання соціально-економічного розвитку, якщо в суспільстві створена атмосфера поваги до податку, заснована на розумінні як економічної необхідності існування податкової системи, так і встановлених державою правил справляння конкретних податків.

<sup>1</sup> Пирого І. С. Механізм податкового стимулювання соціально-економічного розвитку України : монографія. Херсон : Видавничий дім «Гельветика», 2019. 280 с.

Пропозиції автора достатньо деталізовані. Запропонована авторська редакція окремих статей Податкового кодексу України щодо визначення об'єкта оподаткування, податкової бази, числа і розміру ставок, особливості надання податкових пільг, способів адміністрування податків.

Автор дослідження глибоко розуміє предмет дослідження, ставить і розв'язує важливі проблеми, що торкаються засобів і методів податкового регулювання соціально-економічних процесів. У роботі вирішено коло взаємопов'язаних завдань, з огляду на які можна стверджувати про досягнення поставленої мети дослідження. Узгодження об'єкта з предметом дослідження, коректне використання автором методів пізнання стало підґрунтям для отримання результатів, які містять наукову новизну та мають практичну цінність. Монографія є певним внеском у розвиток теорії та практики оподаткування. У монографії чітко виставлені цілі, доволі детально окреслені шляхи їх досягнення, запропоновано конкретні зміни до Податкового кодексу України, які дозволяють реалізувати пропозиції автора у правовому полі.

Слід визнати належним методологічний підхід щодо дослідження окреслених проблем. Він свідчить про достатній рівень володіння автором сучасними методами наукового пізнання.

Відзначаючи достатньо високий науковий рівень монографії, хочеться висловити окремі міркування, які б поліпшили, на нашу думку, цінність роботи.

Збільшення прибутків підприємств за рахунок усіх запропонованих автором послаблень податкового тиску не означає, що ці засоби будуть спрямовані на інноваційну діяльність. За радянських часів підприємства мали достатньо ресурсів для впровадження інновацій, але ефективність цієї роботи залишалася низькою.

Висловлене зауваження не знижує загальної високої оцінки проведеного дослідження.

Резюмуючи результати дослідження та беручи до уваги новизну, теоретичне і практичне значення роботи, можна стверджувати, що монографія широко охоплює поставлену проблему і дає її комплексне теоретичне і практичне вирішення, включаючи і формулювання необхідних змін у законодавстві. Монографія І.С. Пироги «Механізм податкового стимулювання соціально-економічного розвитку України», присвячена дослідженням актуальних проблем податкового права, відзначається науковою новизною розв'язання завдань, що мають істотне значення для юридичної науки, і може бути рекомендована до опублікування.

## ЗМІСТ

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВИ І ПРАВА

|                                                                                                                  |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Ю. Ю. Боброва</b><br>Сучасне бачення реалізації гендерної рівності: проблеми теорії та судової практики ..... | 3  |
| <b>С. О. Опішняк</b><br>Антропологія влади: становлення уявлень та сучасний стан .....                           | 8  |
| <b>А. А. Шелих</b><br>Правосвідомість: доктринальні підходи до розуміння .....                                   | 14 |

## КОНСТИТУЦІЙНЕ ТА МУНІЦИПАЛЬНЕ ПРАВО

|                                                                                                                                                                                                            |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Ю. В. Камардіна</b><br>Проблеми законодавчого визначення юридичної категорії<br>«питання місцевого значення» в контексті муніципальної реформи в Україні .....                                          | 20 |
| <b>О. Л. Макаренко</b><br>Правові засади елімінації корупційних ризиків<br>із виконавчо-розпорядчої роботи публічної адміністрації<br>в умовах трансформації правової системи відкритого суспільства ..... | 26 |
| <b>С. В. Медведенко</b><br>Поняття та форми громадського контролю за діяльністю<br>Національної поліції України .....                                                                                      | 32 |
| <b>Є. І. Палцулич</b><br>Проблемні питання приватизації нематеріальних активів<br>та їх вплив на державні інтереси .....                                                                                   | 37 |
| <b>О. В. Пеший</b><br>Форми діяльності Міністерства розвитку громад і територій .....                                                                                                                      | 42 |
| <b>С. А. Семенченко</b><br>Доходи місцевих бюджетів як правова категорія .....                                                                                                                             | 48 |

## ЦИВІЛЬНЕ ТА ГОСПОДАРСЬКЕ ПРАВО І ПРОЦЕС

|                                                                                       |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>П. Д. Гуйван</b><br>Концепція справедливого судочинства у світлі рішень ЄСПЛ ..... | 52 |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----|

## ТРУДОВЕ ПРАВО, ПРАВО СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

|                                                                                                    |    |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>О. І. Лук'янчук</b><br>Умови добросовісного виконання дітьми обов'язку утримувати батьків ..... | 57 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

## ЕКОЛОГІЧНЕ І ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

|                                                                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Н. В. Коваленко</b><br>Адміністративно-правовий режим використання природних ресурсів .....                                              | 61 |
| <b>Ю. В. Ковейно, В. Д. Дресвяннікова</b><br>Правове регулювання екологічної безпеки .....                                                  | 68 |
| <b>Ю. О. Легеза</b><br>Окремі аспекти застосування заходів адміністративної відповідальності<br>за вчинення екологічних правопорушень ..... | 73 |
| <b>З. В. Яремак</b><br>Соціальна природа еколого-правового конфлікту .....                                                                  | 79 |

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС, ФІНАНСОВЕ ПРАВО, ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО

|                                                                                                                                            |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>О. В. Бойко</b><br>Особливості притягнення до відповідальності за відмову<br>в наданні публічних послуг в Україні .....                 | 83  |
| <b>Н. Ю. Гуть</b><br>Вплив державно-правових явищ на зовнішнє середовище<br>у контексті визначення функцій адміністративного процесу ..... | 86  |
| <b>Ю. В. Ключик</b><br>До проблеми кваліфікації злочину,<br>передбаченого ст. 220-2 КК України .....                                       | 90  |
| <b>О. М. Коротун</b><br>Методи управлінської діяльності у сфері забезпечення<br>охорони прав суб'єктів інтелектуальної власності .....     | 95  |
| <b>Ю. В. Кузьменко</b><br>Адміністративна діяльність Національної поліції:<br>протидія та запобігання домашньому насильству .....          | 99  |
| <b>Д. В. Молдованов</b><br>Об'єднання співвласників багатоквартирного будинку<br>як суб'єкт ринку альтернативної енергетики .....          | 103 |
| <b>О. А. Моргунов</b><br>Фізична культура та спорт як напрям<br>публічного адміністрування в Україні .....                                 | 108 |
| <b>И. С. Пирого</b><br>Справедливая рыночная стоимость –<br>базовый элемент налоговой системы .....                                        | 113 |
| <b>О. М. Правоторова</b><br>Міжнародні стандарти адміністративно-правової охорони .....                                                    | 119 |
| <b>Т. І. Разіна</b><br>Адміністративно-правові засоби забезпечення<br>позитивного інвестиційного клімату в Україні .....                   | 124 |
| <b>П. О. Селезень</b><br>Віднесення прибутку до постійного представництва в Індії .....                                                    | 130 |
| <b>С. В. Скріпкін</b><br>Проблеми обрання оптимальної моделі фінансування видатків<br>у галузі охорони здоров'я України .....              | 137 |
| <b>М. М. Сливка</b><br>Поняття, принципи та роль взаємодії суб'єктів охорони<br>навколишнього природного середовища .....                  | 143 |
| <b>М. І. Соф'їн</b><br>Напрями вдосконалення діяльності державних органів<br>у сфері реалізації фіскальної політики в Україні .....        | 147 |
| <b>В. Ф. Ступа</b><br>Специфічні риси службової недбалості як злочинного явища .....                                                       | 152 |

## КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО, КРИМІНОЛОГІЯ

|                                                                                                                                           |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Т. В. Бабчинська</b><br>Реалізація міжнародних стандартів права на захист<br>при дослідженні показань під час судового засідання ..... | 157 |
| <b>М. А. Грига, Є. В. Григорова</b><br>Становлення законодавчого закріплення<br>кримінальної відповідальності за підкуп виборця .....     | 162 |

|                                                                                                                                                                                     |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>О. В. Гльїна</b>                                                                                                                                                                 |     |
| Рішення Європейського суду з прав людини<br>як джерела кримінального права України.....                                                                                             | 167 |
| <b>С. С. Колос</b>                                                                                                                                                                  |     |
| Вина юридичної особи у кримінально-правовій доктрині.....                                                                                                                           | 172 |
| <b>В. І. Любченко</b>                                                                                                                                                               |     |
| Місце слідчого, керівника органу досудового розслідування<br>та співробітника оперативного підрозділу в реалізації<br>функції обвинувачення в її початковій (досудовій) формі ..... | 176 |
| <b>М. Л. Пасечник</b>                                                                                                                                                               |     |
| Заходи забезпечення безпеки учасників кримінального<br>провадження як елемент слідчої таємниці.....                                                                                 | 179 |
| <b>Г. М. Собко</b>                                                                                                                                                                  |     |
| Різновиди психічного насильства у злочинах<br>проти громадської безпеки.....                                                                                                        | 183 |

## КРИМІНАЛЬНИЙ ПРОЦЕС, КРИМІНАЛІСТИКА

|                                                                                                                                                                         |     |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>О. О. Обаль</b>                                                                                                                                                      |     |
| Слідчо-оперативна група як оптимальна організаційно-правова форма<br>взаємодії слідчого з оперативними підрозділами під час розслідування<br>економічних злочинів ..... | 187 |
| <b>В. М. Щербанюк</b>                                                                                                                                                   |     |
| Місце вчинення злочину як елемент криміналістичної характеристики<br>втечі з місць позбавлення волі або з-під варті .....                                               | 192 |

## МІЖНАРОДНЕ ПРАВО

|                                                                                    |     |
|------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>І. В. Янковець</b>                                                              |     |
| Практика Європейського суду з прав людини<br>щодо застосування позитивних дій..... | 196 |

## РЕЦЕНЗІЇ

|                                                                                                                          |     |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>О. І. Нікітенко</b>                                                                                                   |     |
| Рецензія на монографію І. С. Пирого «Механізм податкового стимулювання<br>соціально-економічного розвитку України» ..... | 203 |

*Науково-практичне юридичне видання*

# ПРИКАРПАТСЬКИЙ ЮРИДИЧНИЙ ВІСНИК

*Науково-практичний журнал*

*Випуск 2(27)*

*Виходить чотири рази на рік*

*Українською, російською та англійською мовами*

Коректор – Я. Вишнякова  
Комп'ютерна верстка – С. Калабухова

Підписано до друку 29.03.2019 р. Формат 60x84/8. Обл.-вид. арк. 24,64, ум.-друк. арк. 24.18.  
Папір офсетний. Цифровий друк. Наклад 100 примірників. Замовлення № 1219/280.

Надруковано: Видавничий дім «Гельветика»  
(Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 6424 від 04.10.2018 р.)  
Україна, м. Херсон, 73021, вул. Паровозна, 46-а. Тел. (0552) 39 95 80, +38 (095) 934 48 28, +38 (097) 723 06 08  
E-mail: mailbox@helvetica.com.ua